

**Izvješće o provedbi  
Zakona o pravu na pristup informacijama  
za 2020.**

# Sadržaj

<b>I. Uvod.....</b>	<b>I</b>
1.1. O pravu na pristup informacijama.....	1
1.2. Pravo na pristup informacijama u 2020. ....	2
1.3. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama.....	3
1.3.1. Tijela javne vlasti - obveznici primjene Zakona.....	3
1.3.2. Popis tijela javne vlasti .....	4
1.3.3. Službenik za informiranje - provedba Zakona u tijelima javne vlasti .....	5
1.3.4. Povjerenik za informiranje – neovisni nadzor nad provedbom Zakona.....	5
1.4. Godišnja izvješća o provedbi Zakona.....	6
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika.....</b>	<b>10</b>
2.1. Zaprimiti zahtjevi.....	10
2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija.....	11
2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama.....	11
2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija .....	13
2.3. Troškovi pružanja informacija.....	13
<b>3. Žalbeni postupak .....</b>	<b>14</b>
3.1. Broj i struktura žalbi.....	14
3.1.1. Broj žalbi .....	15
3.1.2. Podnositelji žalbi.....	17
3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti.....	18
3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka.....	19
3.1.5. Rješavanje žalbi.....	20
3.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka.....	22
3.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti.....	24
3.2.1. Državna tijela .....	24
3.2.2. Tijela državne uprave .....	25
3.2.3. Općine, gradovi i županije .....	26
3.2.4. Pravosudna tijela .....	27
3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH .....	28
3.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.....	29
3.3. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva .....	30
3.3.1. Osobni podaci.....	31
3.3.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna .....	32
3.3.3. Zloupotreba prava.....	33
3.3.4. Klasificirana informacija .....	34
3.3.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona.....	34
3.3.6. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju.....	35
3.4. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija .....	35
3.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje .....	36
<b>4. Sudski nadzor.....</b>	<b>38</b>
4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH .....	38
4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi.....	38

---

4.1.2.	Podnositelji tužbi.....	39
4.1.3.	Sudske odluke po tužbama.....	40
4.1.4.	Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2020.....	43
4.1.5.	Troškovi upravnog spora.....	44
4.2.	Postupci pred Vrhovnim sudom RH.....	46
4.2.1.	Zaprimljene odluke .....	46
4.2.2.	Zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja Visokog upravnog suda RH po prijedlogu Povjerenika .....	46
4.3.	Ustavne tužbe.....	48
<b>5.</b>	<b>Predstavke na rad tijela javne vlasti i mišljenja o primjeni Zakona .....</b>	<b>49</b>
5.1.	Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti .....	49
5.2.	Mišljenja o primjeni Zakona.....	53
<b>6.</b>	<b>Inspekcijski nadzor .....</b>	<b>59</b>
6.1.	Neposredni inspekcijski nadzor.....	59
6.2.	Posredni inspekcijski nadzor.....	61
<b>7.</b>	<b>Sankcije.....</b>	<b>64</b>
7.1.	Poslane obavijesti.....	64
7.2.	Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi .....	64
7.3.	Odlučivanje prekršajnih sudova .....	65
7.4.	Učinkovitost i doseg sankcioniranja.....	66
<b>B)</b>	<b>PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>68</b>
<b>8.</b>	<b>Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti .....</b>	<b>68</b>
8.1.	Proaktivna objava informacija.....	68
8.2.	Javnost rada kolegijalnih tijela.....	69
8.3.	Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti.....	70
8.3.1.	Propisi, opći akti i odluke.....	70
8.3.2.	Planiranje i izvještavanje .....	71
8.3.3.	Organizacija i rad .....	72
8.3.4.	Registri i evidencije.....	73
8.3.5.	Javnost rada kolegijalnih tijela .....	74
8.3.6.	Objava informacija o pravu na pristup i ponovnoj uporabi informacija.....	75
8.4.	Analitičko praćenje proaktivne objave i javnosti rada odabranih tijela javne vlasti od strane Povjerenika.....	76
8.4.1.	Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – nastavak godišnjeg praćenja.....	77
8.4.2.	Objava informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama od strane nacionalnih sportskih saveza .....	79
8.4.3.	Objava informacija o unutarnjem ustrojstvu od strane tijela državne uprave i ureda Vlade Republike Hrvatske .....	80
8.4.4.	Objava informacija o pružanju javnih usluga .....	81
8.5.	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata RH.....	83
<b>9.</b>	<b>Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu.....</b>	<b>83</b>
9.1.	Pravni okvir i politika otvorenih podataka.....	83
9.2.	Praćenje objave asset lista od strane tijela državne uprave .....	85
9.3.	Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka.....	86
9.4.	Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive .....	86

---

<b>10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti .....</b>	<b>87</b>
10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću .....	88
10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću .....	88
10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću .....	89
10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću .....	89
10.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika .....	91
10.2.1. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave .....	91
10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva poljoprivrede .....	92
10.2.3. Provedba savjetovanja s javnošću odabranih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	94
10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-savjetovanja .....	96
<b>11. Promicanje prava na pristup informacijama .....</b>	<b>98</b>
11.1. Edukacijske aktivnosti .....	98
11.2. Promotivne aktivnosti .....	100
11.3. Ostale promotivne aktivnosti .....	102
11.4. Informiranje javnosti .....	103
11.5. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata .....	104
11.6. Međuinstitucionalna suradnja, međunarodna suradnja i projekti .....	104
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA .....</b>	<b>107</b>
<b>12. Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost .....</b>	<b>107</b>
12.1. Dostupnost informacija o okolišu .....	107
12.2. Dostupnost arhivskog gradiva .....	108
12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje .....	108
<b>D) URED POVJERENIKA .....</b>	<b>110</b>
<b>13. Podaci o Uredu Povjerenika .....</b>	<b>110</b>
13.1. Službenici Ureda povjerenika .....	110
13.2. Financiranje Ureda povjerenika .....	111
<b>E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI .....</b>	<b>116</b>
<b>14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2020. ....</b>	<b>116</b>
14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava .....	116
14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama .....	120
<b>15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti .....</b>	<b>123</b>

---

## PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2020. U BROJKAMA

Postupanje prema podacima tijela javne vlasti

<b>5.845</b> TJV	<b>3.708 TJV</b> zaprimilo 23.548 zahtjeva
<b>88%</b> TJV dostavilo izvješća	<b>37% TJV</b> bez zaprimljenih zahtjeva
<b>95%</b> zahtjeva riješeno u roku	<b>12% TJV</b> nema internetsku stranicu
<b>87%</b> odobren pristup informacijama	<b>7% TJV</b> nema službenika za informiranje
<b>4.373</b> provedenih savjetovanja s javnošću	<b>24 dana</b> prosječno trajanje savjetovanja

## PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2020. U BROJKAMA

### Provedba nadzorne funkcije Povjerenika i Ureda povjerenika

<b>1.516</b> izjavljenih žalbi	<b>1.490</b> riješениh žalbi
<b>64%</b> žalbi zbog šutnje uprave	<b>60%</b> poništenih rješenja TIV
<b>201</b> podnesena tužba	<b>244</b> sudske odluke
<b>52%</b> tužbi istog tužitelja	<b>94%</b> potvrđenih rješenja Povjerenika
<b>246</b> podnesenih predstavki	<b>34</b> inspekcijska nadzora
<b>76%</b> riješениh predstavki	<b>18</b> prekršajnih postupaka

## PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2020. U BROJKAMA

Provedba edukacijskih i ostalih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika

<b>11</b> analitičkih praćenja	<b>15</b> strateških mjera iz akcijskih planova - nositelj
<b>325</b> praćenih internetskih stranica TJV	<b>16</b> strateških mjera iz akcijskih planova - sunositelj
<b>23</b> edukacije za TJV	<b>112</b> polaznika edukacija za korisnike
<b>614</b> polaznika edukacije za službenike	<b>130</b> službenika na godišnjem savjetovanju
<b>882</b> odgovora na upite	<b>302</b> objavljene odluke i mišljenja (TOM)

## I. Uvod

### I.1. O pravu na pristup informacijama

U suvremenim demokratskim društvima građanima i pravnim osobama zajamčeno je pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti, s ciljem da se poveća transparentnost javne uprave i javnog sektora te tako potakne veća učinkovitost i odgovornost, smanji diskrecija i arbitrarnost, ostvari veća razina povjerenja u vlast te bolja kvaliteta demokracije i vladavina prava.

Transparentnost kao dostupnost javnih informacija znači da korisnici mogu *na jednak način* ostvarivati svoje pravo, koje s jedne strane obuhvaća pravo na traženje informacija podnošenjem zahtjeva i obvezu tijela da omogući pristup traženoj informaciji (*dobivanje informacije*) te s druge strane *proaktivno objavljivanje informacija* neovisno o postavljenom zahtjevu, kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom. S obzirom na to da ostvarenje prava na pristup informacijama doprinosi većoj odgovornosti u radu tijela javne vlasti i efikasnijoj borbi protiv korupcije, ono je, pored toga što je sredstvo koje građanima pruža mogućnost da dođu do informacija koje su im potrebne za ostvarivanje njihovih prava, ujedno i važna karika u procesu otvorenosti institucija i demokratizacije društva.

U širem smislu, pristup informacijama obuhvaća i pravo korisnika da se uključe u procese demokratskog nadzora institucija i odlučivanja o brojnim pitanjima od pojedinačnog i društvenog interesa, odnosno obvezuje tijela na provedbu savjetovanja s javnošću prilikom donošenja akata kojima se utječe na interese korisnika, kao i na osiguravanje javnosti sjednica kolegijalnih tijela, odnosno omogućavanje neposrednog uvida u rad na sjednicama na kojima se raspravlja o pravima i obvezama korisnika.

Najsnažnije jamstvo pristupu informacijama tijela javne vlasti je njegova ustavna regulacija. **Člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske zajamčeno je pravo na pristup informacijama** koje posjeduju tijela javne vlasti, a ograničenja prava na pristup informacijama su moguća, ali moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, nužna u slobodnom i demokratskom društvu te se mogu propisati samo zakonom.

Sustavna regulacija ove problematike uređena je **Zakonom o pravu na pristup informacijama** (NN 25/13 i 85/15, dalje: ZPPI, Zakon), čiju provedbu nadzire neovisno tijelo – Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik, Ured povjerenika). Zakonom je preuzeta Direktiva Europske unije o ponovnoj uporabi informacija tijela javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU, dalje: PSI Direktiva).

Naime, Zakonom je uređena i ponovna uporaba informacija u strojno čitljivim i otvorenim formatima, koja, za razliku od pristupa informacijama, koje se smatra ljudskim pravom i ima primarno demokratske implikacije, prvenstveno predstavlja potencijal za neposredne gospodarske i društvene koristi stvaranjem dodane vrijednosti, u obliku novih proizvoda i usluga, od IT aplikacija i vizualizacija do znanstvenih istraživanja.

U srpnju 2019. na snagu je stupila nova Direktiva o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2019/1024/EU, dalje: OD Direktiva), koju je potrebno implementirati u nacionalni zakonodavni okvir u razdoblju od dvije godine.

Osim ZPPI-ja, za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, relevantne su i odredbe niza drugih propisa, od materijalnih propisa koji uređuju posebne vrste informacija (Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR), Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o službenoj statistici, Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakon o medijima itd.), do Zakona o općem upravnom postupku, kao općeg postupovnog zakona koji se primjenjuje na sva upravna postupanja, osim onih koja su drukčije propisana posebnim propisom.

## **1.2. Pravo na pristup informacijama u 2020.**

Na globalnoj razini 2020. godina obilježena je pandemijom virusa COVID-19, a Republika Hrvatska bila je i dodatno pogođena snažnim i razornim potresom 22. ožujka u Zagrebu i njegovoj okolini. Ovi događaji su neminovno utjecali i na drugačiju organizaciju i djelovanje tijela javne vlasti na svim razinama i u svim kategorijama. Zbog slabije dostupnosti institucija i otežane izravne komunikacije s njima, pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, u nastalim okolnostima, ima još veće značenje.

Ovo se odnosi na obje komponente prava na pristup informacijama – internetsku objavu i javnu dostupnost važnih informacija za korisnike te zaštitu korisnika od nezakonitog postupanja tijela javne vlasti. Obveza pružanja informacija ne na zahtjev, već proaktivno, unaprijed, na određeni način oslikava duh zakonskih rješenja – informacije od javnog interesa javnost ne treba tražiti, već su tijela javne vlasti obvezna i odgovorna učiniti ih svima lako dostupnima. Vrijeme u kojem se nalazimo dodatno naglašava značaj ove komponente pristupa informacijama.

Istovremeno, u sadašnjem vremenu još je važnije osigurati i učinkovitu pravnu zaštitu u slučaju uskrate informacija od javnog interesa.

Promatrano kroz ove dvije komponente u kontekstu promijenjenog okruženja, 2020. godina je u odnosu na razdoblje koje joj je prethodilo godina manjeg diskontinuiteta, ali ipak, u većoj mjeri i godina kontinuiteta (i to u negativnom i pozitivnom smislu).

U zaprimanju zahtjeva za pristup informacijama, karakterizira je bitno povećan broj zahtjeva upućen tijelima javne vlasti u odnosu na prethodna razdoblja, ali istovremeno i velik udio pozitivno riješenih zahtjeva.

U kvaliteti rješavanja nastavljen je negativni kontinuitet donošenja nezakonitih rješenja. Pri tom je i dalje nerazumljiva istovrsnost pogrešaka, odnosno zanemarivanje javno dostupne standardizirane prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH. Kao konstanta nastavlja se i nerješavanje zahtjeva u propisanom roku pa tako tzv. šutnja uprave i dalje ostaje jedno od važnijih negativnih obilježja prava na pristup informacijama. No, s druge strane nije zanemarivo, već u stalnom porastu,

podnošenje žalbi i tužbi od strane istih žalitelja i tužitelja, što dodatno usporava ostvarivanje prava na pristup informacijama te ne pridonosi postupanju u duhu načela međusobnog uvažavanja i suradnje.

Praćenje proaktivne objave zakonski utvrđenim mehanizmima – izvještavanjem od strane tijela javne vlasti, ciljanim analitičkim praćenjem pojedinih kategorija tijela i inspekcijskim nadzorom, ukazuje na popriličnu neujednačenost kvalitete sadržaja i opsega informacija koje se korisnicima unaprijed stavljaju na raspolaganje. Pri tom lokalna razina značajno zaostaje za središnjom, no jednako se tako važnom čini i godinama prisutna niska razina objave otvorenih podataka pogodnih za ponovnu uporabu od strane tijela na središnjoj, državnoj razini.

Razvoj instituta savjetovanja s javnošću u postupku donošenja propisa, akata i strateških dokumenata od iznimne je važnosti, a osobito u sadašnjim okolnostima, sa svrhom što intezivnijeg i kvalitetnijeg uključivanja građana i drugih korisnika u ovaj proces. Analiza provedbe savjetovanja s javnošću ukazuje na vremenom učinjena poboljšanja, ali i dalje prisutne značajne manjkavosti u praksi, osobito na lokalnoj razini te potrebu preciznijeg i obuhvatnijeg zakonskog uređenja.

Iskustvo prethodnih godina ukazuje i na problem poznavanja prava od strane samih građana, kao najčešćih korisnika. U kontekstu nacionalnih strategija, upravo će ovo biti jedna od dugoročnih antikorupcijskih mjera predloženih od strane Povjerenika za informiranje.

Konačno, obveza transpozicije OD Direktive u hrvatski pravni sustav do srpnja 2021., otvorila je prostor za sustavnije uređenje pravnih instituta koji se u praksi nisu pokazali dovoljno učinkovitima. Ured povjerenika u tom je smislu još u 2019. (prikazano već u Izvešću za 2019.), ali i u 2020. pripremio niz prijedloga kratkoročnih i dugoročnih poboljšanja zakonodavnog okvira.

Ovo Izvešće pripremljeno je na način da se u njemu predočuju i analiziraju stanje i podaci o pravu na pristup informacijama na sve tri instance – tijelima javne vlasti, Povjereniku za informiranje te Visokom upravnom sudu RH, ali i da ukaže na aktivnosti institucija vezanih uz pravo na pristup informacijama. Na osnovu toga, predlažu se kratkoročne i dugoročne mjere za poboljšanje stanja, u ovom, u hrvatskom pravnom sustavu, Ustavom definiranom području.

### **1.3. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama**

#### **1.3.1. Tijela javne vlasti - obveznici primjene Zakona**

Obveznici primjene ZPPI-ja definirani su člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona kao:

- tijela državne uprave
- druga državna tijela
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S)
- pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti
- pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili JLP(R)S
- pravne osobe koje obavljaju javnu službu
- pravne osobe koje se temeljem propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog ili iz proračuna JLP(R)S, odnosno iz javnih sredstava

- trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i JLP(R)S imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Tijela javne vlasti dužna su ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog načina rada, postupanja, a naročito odlučivanja i raspolaganja javnim sredstvima:

- proaktivno objavljivanje informacija
- omogućavanje pristupa i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika
- provedba savjetovanja s javnošću
- osiguravanje javnosti rada
- imenovanje službenika za informiranje
- vođenje službenog upisnika
- dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH
- suradnja s Povjerenikom i izvještavanje o provedbi ZPPI-ja.

### 1.3.2. Popis tijela javne vlasti

U svrhu osiguranja lakše primjene ZPPI-ja, Povjerenik vodi instruktivni **Popis tijela javne vlasti** (dalje: Popis), čiji je sastavni dio **Registar službenika za informiranje**. Popis sadrži osnovne kontakt podatke tijela i njihovu kategorizaciju prema osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti. Navedena kategorizacija izrađena je za potrebe lakšeg praćenja primjene ZPPI-ja i nije u svezi s nacionalnim klasifikacijama koje se koriste za potrebe vođenja drugih registara, primjerice Državnog zavoda za statistiku ili Sudskog registra.

Popis je javno dostupan u realnom vremenu, u obliku pretražive aplikacije (tjv.pristupinfo.hr), povezan je s *online* aplikacijom za dostavu godišnjih izvješća i može se preuzeti u cijelosti ili djelomično, u otvorenom, CSV formatu te se kontinuirano ažurira.

Kako je Popis instruktivnog karaktera, tako ne isključuje postojanje drugih obveznika primjene ZPPI-ja, poput mjesnih odbora i gradskih četvrti i kotara, sportskih saveza i zajednica na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, dobrovoljnih vatrogasnih društava, društava kćeri, stanica za tehnički pregled, privatnih zdravstvenih ustanova itd. Navedena tijela smatraju se obveznicima provedbe Zakona, ali budući da nisu na Popisu, nisu bila obuhvaćena obvezom podnošenja izvješća za 2020.

Usprkos instruktivnom karakteru Popisa, koji je izrađen za potrebe praćenja primjene ZPPI-ja, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju je i u 2020. nastavila s praksom traženja dokaza od raznih tijela (primarno dobrovoljnih vatrogasnih društava) da su upisana na Popis, kao preduvjet dodjele sredstava u okviru određenih natječaja. Ured povjerenika je u više navrata izvijestio Agenciju da ne vodi Popis javnopravnih tijela te da Popis tijela javne vlasti nije ni u kakvoj vezi s jamstvima za isplatu predujma vezano za odobrena financijska sredstva, stoga se i ovim putem ukazuje na neprihvatljivost takve prakse.

Primjena Zakona u praksi se pokazala problematičnom na razini tijela manjih kapaciteta, poglavito u slučajevima kada im je osnivač privatna pravna ili fizička osoba, ali predstavljaju tijela javne vlasti zbog dodijeljenih javnih ovlasti ili obavljanja javne službe. Primjerice, na Popisu se nalazi otprilike 130 veterinarskih stanica i ambulanti koje, iako su trgovačka društva u privatnom vlasništvu, zbog

dodijeljenih javnih ovlasti (cijepjenje životinja) predstavljaju tijela javne vlasti, a nemaju kapaciteta za ispunjenje svih propisanih obveza, niti je uočen javni interes za informacijama u njihovom posjedu. S druge strane, pojedina tijela, unatoč ispunjavanju kriterija za status tijela javne vlasti (javne ovlasti, način financiranja, osnivač i sl.), negiraju status tijela javne vlasti i preuzimanje zakonskih obveza (primjerice, Hrvatski nogometni savez, Odbor za državnu službu).

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2020. (22. veljače 2021.) nalazilo **5.845 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5.808, a odmah po dostavi izvješća unesene su izmjene u Popis, glede tijela koja su prestala s radom u 2020. i novoosnovanih tijela).

### **1.3.3. Službenik za informiranje - provedba Zakona u tijelima javne vlasti**

Službenik za informiranje službena je osoba u tijelu javne vlasti mjerodavna za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Od navedenih 5.845 tijela, 414 (**7%**) u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, čime su *nastavljeni pozitivni pomaci* u odnosu na prethodne godine (2019. nepunih 8%, a 2018. gotovo 10% tijela nije imalo imenovanog službenika). Iako je došlo do smanjenja broja tijela u pojedinim skupinama obveznika primjene ZPPI-ja koja nisu imenovala službenika, kao i prošle godine, najveći broj tijela bez imenovanog službenika otpada na vatrogasne zajednice (130), komunalna društva (42), veterinarske ambulante (37), dječje vrtiće (37) i turističke zajednice (32) te u manjem dijelu nacionalne sportske saveze (20), domove za djecu, starije i nemoćne (18), škole (14) i druge ustanove, trgovačka društva i udruge. U kategorijama državnih tijela, tijela državne uprave, sudova i pravosudnih tijela te agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima, sva tijela imaju imenovanog službenika. Među JLP(R)S se, kao i 2019., izdvaja **Općina Milna**, kao **jedina jedinica lokalne samouprave koja Povjereniku nije dostavila odluku o imenovanju službenika**.

### **1.3.4. Povjerenik za informiranje – neovisni nadzor nad provedbom Zakona**

Povjerenik je neovisno državno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija. Povjerenika, temeljem javnog poziva, bira Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

Osnovni zadaci Povjerenika odnose se na provedbu drugostupanjskog postupka u predmetima prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, praćenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, inspekcijski nadzor i nadzor nad provedbom zakona, uspostavljanje međunarodne suradnje i suradnje s tijelima Europske unije te domaće stručne suradnje i suradnje s tijelima javne vlasti, informiranje javnosti i promicanje prava na pristup informacijama, predlaganje mjera i programa za usavršavanje u području prava na pristup informacijama.

Povjerenik prati primjenu Zakona od strane gotovo 6.000 tijela, vodi Registar službenika za informiranje u okviru instruktivnog Popisa tijela javne vlasti, provodi edukacije i radionice za

službenike za informiranje i korisnike, prikuplja izvješća o provedbi Zakona, daje mišljenja i odgovara na upite tijela i korisnika.

Povjerenik je u svom radu samostalan i neovisan te za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru.

#### I.4. Godišnja izvješća o provedbi Zakona

Izvršajno razdoblje obuhvaćeno ovim izvješćem, obilježeno je pandemijom uzrokovanom virusom COVID-19, potresima, otežanim uvjetima rada Ureda povjerenika zbog uništenog poslovnog prostora i preseljenjem Ureda povjerenika na novu lokaciju.

Za izradu Izvješća, Povjerenik je prikupio podatke o provedbi ZPPI-ja od tijela javne vlasti, drugih tijela nadležnih za postupanja prema odredbama ZPPI-ja i drugih propisa te podatke iz vlastitih evidencija i ciljanih analitičkih praćenja.

Izvješća o provedbi ZPPI-ja, tijela su dužna dostaviti Povjereniku do 31. siječnja tekuće godine, putem aplikacije [Pristupinfo](#). Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti produljen je do 8. veljače zbog naknadnih ispravaka i tehničkih ograničenja s kojima su se suočila pojedina tijela. Navedeno se poglavito odnosilo na tijela u područjima pogođenima potresima u prosincu 2020., koja su putem internetske stranice Povjerenika obaviještena da se za njih rok za dostavu izvješća produljuje do osiguranja uvjeta za njihovo redovito funkcioniranje (primarno je riječ o 200-tinjak tijela s područja Sisačko-moslavačke županije, koja je najviše pogođena potresom, ali i tijelima s područja Karlovačke i Zagrebačke županije, koja su također obuhvaćena Odlukom Vlade RH o proglašenju katastrofe od 4. siječnja 2021.).

U svrhu izrade ovoga Izvješća korišteni su i podaci o provedbi pojedinih odredbi ZPPI-ja dostavljeni od Ustavnog suda RH, Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (dalje: UVNS), Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (dalje: SDURDD), Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, Ministarstva kulture i medija te Nacionalne i sveučilišne knjižnice (dalje: NSK).

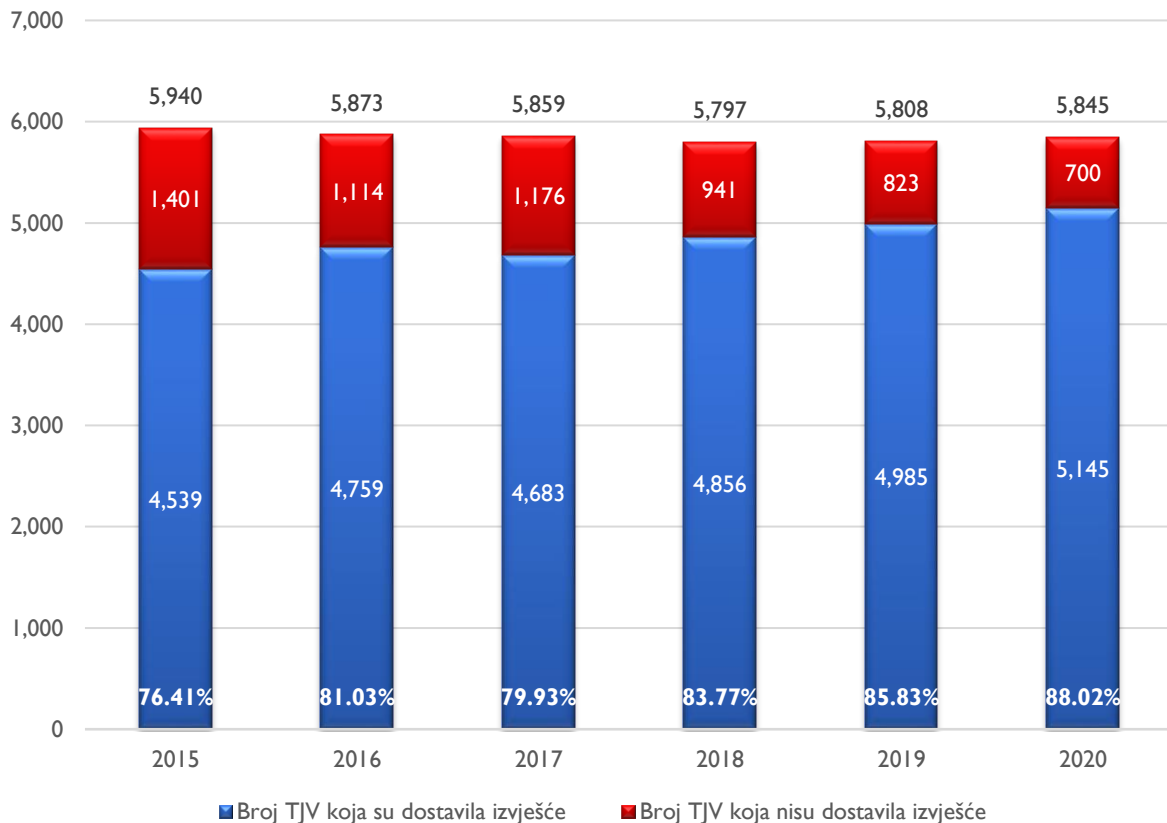
Sistematizirani su i analizirani podaci o postupanju po žalbama, predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, davanju mišljenja o primjeni Zakona na upit tijela i korisnika, provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenim praćenjima stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela javne vlasti.

Izvješće je metodološki sistematizirano u pet tematskih cjelina (A – E), pri čemu se u prvoj tematskoj cjelini analizira postupanje tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama, a u drugoj se daje prikaz i analiza praćenja i promicanja prava na pristup informacijama. U petoj tematskoj cjelini - završnom dijelu Izvješća, sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, daje se završna opća ocjena stanja i ocjena stanja po pojedinim područjima te prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

Obradom pristiglih podataka, utvrđeno je da je **izvješće o provedbi Zakona za 2020. dostavilo 88% evidentiranih tijela** (5.145 od ukupno 5.845 tijela na Popisu), dok njih 700 ili 12% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu. 66 tijela započelo je s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavljena cjelovita izvješća do isteka roka, stoga predmetni podaci nisu mogli biti uzeti u obzir

prilikom izrade statistike. U svakom slučaju, *razina ispunjenja zakonske obveze dostave izvješća nastavlja blago rasti* iz godine u godinu. Tako je prošle godine izvješće za 2019. dostavilo 4.985 ili 85,83% od 5.808 tijela, a godinu prije 4.856 ili 83,77% od 5.797 tijela. Slika 1.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2015. do 2020.

Slika 1.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2015.-2020.



S obzirom na kategorije tijela javne vlasti (Tablica 1.1.), kao i prošle godine, sva su državna tijela (18) i tijela državne uprave (28) dostavila izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2020., a ove godine su to učinili i svi sudovi i pravosudna tijela (107), kao i sve agencije, zavodi i druge pravne osobe s javnim ovlastima (54).

Od 576 JLP(R)S, izvješće je dostavilo 558, što predstavlja pad u odnosu na 570 dostavljenih izvješća za 2019. Među 18 jedinica koje nisu dostavile izvješće je 6 JLP(R)S s područja pogođenih potresom i to: Sisačko-moslavačka županija, gradovi Glina, Petrinja i Sisak te općine Generalski Stol i Majur, od kojih su gradovi Sisak i Petrinja te Općina Majur obavijestili Ured povjerenika da nisu u mogućnosti podnijeti izvješće s obzirom na otežane uvjete rada.

**Godišnje izvješće nije dostavilo još 12 JLP(R)S,** i to gradovi Kutjevo i Obrovac te 10 općina (Ervenik, Gradište, Klakar, Kumrovec, Marija Bistrica, Podbablje, Poveljana, Punitovci, Selnica i Višnja). Provedbom ciljanih posrednih inspeksijskih nadzora, navedena tijela će se obvezati na dostavljanje izvješća za 2020, kao što je činjeno i za nedostavljanje izvješća za 2019.

Naime, zbog nedostavljanja izvješća za 2019., u 2020. je proveden ciljani posredni inspekcijski nadzor u pet jedinica lokalne samouprave (Grad Popovača te općine Kumrovec, Karlobag, Pojezerje i Feričanci), nakon čega su sve jedinice dostavile izvješće za 2019. Međutim, od navedenih općina, novo izvješće za 2020., ni nakon niza požurnica, **nije ponovno dostavila Općina Kumrovec.**

Osim navedenih jedinica, Uredu povjerenika su se vezano za nemogućnost dostave izvješća uslijed potresa javili i Pučko otvoreno učilište Hrvatski dom Petrinja, Dom zdravlja Sisak, Dom kulture Kristalna kocka vedrine, Gradska knjižnica i čitaonica Petrinja, Metalurški fakultet u Sisku i drugi, od kojih su neki u međuvremenu uspjeli dostaviti izvješće (Hrvatski dom Petrinja, Gradska knjižnica i čitaonica Petrinja, Metalurški fakultet). Među 700 tijela koja nisu dostavila izvješće, njih 50 je s područja Sisačko-moslavačke županije, koja je najviše stradala u potresu 29. prosinca 2020., a njih još 40-ak s područja Zagrebačke i 20-ak s područja Karlovačke županije, koje su također obuhvaćene Odlukom Vlade RH o proglašenju katastrofe od 4. siječnja 2021., stoga je za pretpostaviti da neka od tih tijela nisu niti imala stvarne mogućnosti za podnošenje izvješća tijekom siječnja i veljače ove godine.

Što se tiče ostalih kategorija tijela, utvrđena je i dalje *blago rastuća razina dostave godišnjeg izvješća*. Izvješće je dostavilo 92,5% ustanova (godinu ranije 90,2%), 81,1% trgovačkih društava (u odnosu na 74,9% za 2019.) i 74,3% ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima (lani 77,1%). Kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena je u kategoriji udruga (62,8%, što je ipak porast u odnosu na lanjskih 58,09%).

Pomak je uočen i u odnosu na komore, budući da izvješće za 2019. nije dostavilo sedam komora, dok izvješće za 2020. nije dostavila jedino Hrvatska komora fizioterapeuta. Međutim, i dalje je visoka razina tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica (od 319 na Popisu, njih 85 nije dostavilo izvješće), veterinarskih ambulanti (od otprilike 140, izvješće nije dostavilo njih 53), vatrogasnih zajednica i postrojbi (od 295, čak 144 nije dostavilo izvješće) i sportskih saveza (od 98 izvješće nije dostavilo njih 27).

Tablica 1.1. Dostavljena izvješća za 2020. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18/18	100
Tijela državne uprave	28/28	100
JLP(R)S	558/576	96,9
Sudovi i pravosudna tijela	107/107	100
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	54/54	100
Ustanove	3.095/3.344	92,5
Trgovačka društva	735/906	81,1
Udruge	292/465	62,8
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	258/347	74,3
<b>Ukupno</b>	<b>5.145/5.845</b>	<b>88,0</b>

Kao i ranijih godina, uočeno je da tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju niti imenovanog službenika za informiranje (kao što su dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, zatim veterinarske ambulante i komunalna društva te turističke i vatrogasne zajednice), a neka od njih to ne čine i iz razloga što se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja (npr. turističke i vatrogasne zajednice, lokalna trgovačka društva, privatne ustanove, odnosno privatni vrtići, škole i ustanove socijalne skrbi).

## A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

### 2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

#### 2.1. Zaprimljeni zahtjevi

Obradom prvog dijela pitanja iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja u 2020., utvrđeni su podaci o zaprimljenim zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija te načinu njihova rješavanja. Međutim, kao i svake godine, odgovore pojedinih tijela javne vlasti (poglavito škola, vrtića, knjižnica, lokalnih trgovačkih društava i ustanova socijalne skrbi) treba uzimati s određenom rezervom, budući da je velika vjerojatnost da se u njihovim slučajevima ne radi o zahtjevima za pristup ili ponovnu uporabu informacija, već o upitima ili zahtjevima koji se tiču njihove redovne djelatnosti, a koje pogrešno identificiraju kao zahtjev koji se rješava sukladno odredbama ZPPI-ja te ih pogrešno upisuju u službeni upisnik o zahtjevima.

5.845 tijela koja su dostavila izvješće, navela su da su tijekom 2020. zaprimila ukupno **23.548 zahtjeva**, od čega je 23.091 zahtjev za pristup informacijama, a 457 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon dvije uzastopne godine pada ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva, u 2020. je **porast ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva od otprilike 35% u odnosu na godinu ranije.** (Tablica 2.1.).

Od 5.845 tijela koja su dostavila izvješće, njih 2.141 navelo je da nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup, a njih 4.905 nije zaprimilo nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući, 2.135 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija, iz čega proizlazi da se **23.548 podnesenih zahtjeva** odnosi na 3.708 tijela, odnosno 63,5% tijela s Popisa, za razliku od 2019. kada je zahtjeve za pristup informacijama evidentiralo samo 36,7% tijela.

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2015.-2020.

Zahtjevi	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
<b>Broj</b>	18.007	17.059	22.226	18.092	17.426	23.548

Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2020., ponavljaju se tijela koja su, kao i svake godine, zaprimila najveći broj zahtjeva: Hrvatske vode (865), Grad Zagreb (314), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (202), Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (193), Ministarstvo unutarnjih poslova (189), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (161), Ministarstvo pravosuđa i uprave (137), Hrvatski sabor (122), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (122), Hrvatske autoceste - HAC d.o.o. (109), Vlada RH (101) itd. No, po velikom broju zahtjeva ističu se i tijela za koja se može pretpostaviti da su vjerojatno krivo identificirala i evidentirala zaprimljene upite kao zahtjeve za pristup ili ponovnu uporabu informacija, primjerice, Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora

(570), Knjižnica i čitaonica Plaški (142).

I ove godine su se prilikom prve obrade dostavljenih podataka, među prvih 20 tijela koja su zaprimila najveći broj zahtjeva, istaknula tijela za koje je malo vjerojatno da su zaprimila tako velik broj zahtjeva (dom za starije i nemoćne osobe, knjižnica, dom za djecu, dva dječja vrtića, dvije srednje škole). Naknadnom provjerom s tim tijelima, kod pojedinih je utvrđeno da se uopće ne radi o zahtjevima podnesenima sukladno ZPPI-ju, stoga su predmetne brojke prepravljene te je ukupan broj zaprimljenih zahtjeva smanjen, dok se pojedina tijela nisu javila s povratnom informacijom, a pojedina su inzistirala na upisanim odgovorima, stoga je za pretpostaviti da je stvaran broj zaprimljenih zahtjeva još manji.

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora izvjestila je da ih je zaprimila 112, što vjerojatno također predstavlja krivi podatak, uslijed pogrešne identifikacije i nerazumijevanja što ponovna uporaba podrazumijeva. Arheološki muzej u Zagrebu i Hrvatski restauratorski zavod izvjestili su da su zaprimili 50, odnosno 30 zahtjeva za ponovnu uporabu, međutim, za pretpostaviti je da se ni u tim slučajevima nije radilo o ponovnoj uporabi informacija, budući da te ustanove uglavnom zaprimaju zahtjeve kojima se traže stručne informacije koje nisu pogodne za ponovnu uporabu, a navedeno vrijedi i za ostala tijela koja su izvjestila o zaprimljenim zahtjevima za ponovnu uporabu (npr. Osnovna škola Šestine, Muzej Brodskog Posavlja, Osnovna škola Jabukovac Zagreb, Gradska knjižnica Don Mihovil Pavlinović Imotski, Turistička zajednica Općine Lovran, Muzej grada Pazina, Srednja škola Vela Luka, Zavod za hitnu medicinu Splitsko-dalmatinske županije itd.), stoga je ukupan broj zahtjeva za ponovnu uporabu u realitetu još i manji od navedenih 457.

Uslijed kontinuiranog pogrešnog izvješćavanja dijela tijela o broju zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija, Povjerenik je u 2020. krenuo u postupak izrade projektnog prijedloga i ugovaranja projekta, čiji je sastavni dio digitalizacija i uvođenje jedinstvenog e-upisnika o zahtjevima, što će Uredu povjerenika osigurati mehanizam kontinuirane provjere točnosti podataka koje tijela javne vlasti unose te, pored toga, učiniti efikasnijim i samo obavljanje inspekcijskog nadzora.

## 2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija

### 2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama

Prema podacima iz izvješća, tijela su tijekom 2020. zaprimila 23.091 zahtjev za pristup informacijama, što **predstavlja porast od 34% u odnosu na 2019.**, kad ih je zaprimljeno 17.191. Ujedno, tijela su iz ranijeg razdoblja u 2020. prenijela 408 zahtjeva za pristup informacijama pa su tako, od ukupno 23.499 zahtjeva u radu, tijela javne vlasti riješila ukupno 21.741 zahtjev te ustupila nadležnim tijelima na rješavanje njih još 1.711 (u cijelosti ili djelomično).

U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, **94,8% zahtjeva riješeno je u roku** (isto kao prethodnih godina), dok ih je 5,2% riješeno izvan roka.

S obzirom na ishod rješavanja zahtjeva, u 2020. je 18.873 ili **86,8% zahtjeva usvojeno**, dok ih je 488 ili 2,2% djelomično usvojeno, odnosno djelomično odbijeno ili djelomično odbačeno. Također,

tijela su izdala 1.820 obavijesti, a 816 ili 3,7% zahtjeva je odbijeno. 484 ili 2,2% zahtjeva odbačeno u cijelosti ili djelomično (u 68 slučajeva jer je zahtjev bio nepotpun i 24 slučaja jer je zahtjev bio nerazumljiv, a korisnik nije dostavio ispravak te u 311 slučajeva jer tijelo ne posjeduje traženu informaciju i nema saznanja gdje se informacija nalazi), a samo 83 ili 0,4% postupaka na prvom stupnju je obustavljeno.

Prema razlozima za odbijanje i djelomično odbijanje zahtjeva za pristup informacijama (Tablica 2.2.), tijela su najčešće donosila rješenja o odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (252 ili 22,2%), zatim zbog utvrđene zlouporabe prava (247 ili 21,7%) te zbog zaštite osobnih podataka (234 ili 20,6%). U 104 ili nešto više od 9% slučajeva pristup je odbijen u cijelosti ili djelomično zbog poslovne tajne, a u 66 ili 5,8% zbog ostalih razloga utvrđenih zakonom. U odnosu na podatke iz 2019., **i u 2020. su najčešći razlozi odbijanja zahtjeva za pristup informacijama isti**, s tim da je u 2019. najčešće korištena zlouporaba (21,7%), odbijanje zahtjeva jer se tražena informacija ne smatra informacijom (18,8%), zatim zaštita osobnih podataka (17,5%) te poslovna tajna (12,6%).

Tablica 2.2. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja i djelomičnog odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	32	2,82%
klasificirana informacija	39	3,43%
poslovna tajna	104	9,15%
profesionalna tajna	45	3,96%
porezna tajna	10	0,88%
osobni podaci	234	20,6%
pravo intelektualnog vlasništva	4	0,35%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	4	0,35%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	66	5,81%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	33	2,9%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	9	0,79%
informacija u postupku izrade	22	1,94%
informacija u postupku usuglašavanja	9	0,79%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	26	2,29%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	252	22,18%
zlouporaba prava na pristup informacijama	247	21,74%

*Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova*

Vezano za klasificirane informacije, došlo je do porasta navedenog razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s 21 slučaja u 2019., na 39 u 2020., s tim da su o navedenom razlogu izvijestila i tijela koja sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu ovlaštena klasificirati podatke (primjerice, centar za socijalnu skrb, dom za djecu, osnovna škola). Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja,

UVNS je izvijestio da je u 2020. zaprimio ukupno sedam zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (u odnosu na osam u 2019., a čime je nastavljen pad od preko 90% u odnosu na 2018., kad ih je zaprimljeno 94). UVNS je u 2020. u pet predmeta dao stručno mišljenje (u tri predmeta da se zadrži stupanj tajnosti, a u dva da se omogući djelomična deklasifikacija), dok je u dva predmeta izdano priopćenje (u jednom predmetu da nema elemenata za postupanje jer predmet zahtjeva nije klasificirana informacija, a u drugom je podnositelj zahtjeva obavijestio UVNS da nema potrebe za stručnim mišljenjem jer je predmet u međuvremenu riješen).

### 2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2020. je 457 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija zaprimilo 97 tijela, što predstavlja porast u odnosu na 2019., kad je 67 tijela zaprimilo 235 zahtjeva. Međutim, s obzirom na propisani djelokrug rada određenih tijela koja su navela da su zaprimila zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, kako je ranije problematizirano, razvidno je da se u većini slučajeva ne radi o tijelima koja u okviru svoje nadležnosti vode registre i baze podataka pogodne za ponovnu uporabu.

Uz 457 zaprimljenih zahtjeva, tijela su navela da je bilo još 45 prenesenih zahtjeva, a njih još 94 su ustupila nadležnim tijelima na rješavanje. 422 zahtjeva su tijekom 2020. riješena u roku, a 29 izvan roka. U Tablici 2.3. prikazani su načini rješavanja predmetnih zahtjeva, pri čemu je važno napomenuti da su najčešći razlozi odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama bili zaštita osobnih podataka i poslovna tajna.

Tablica 2.3. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	411	79,3%
Djelomično usvojeni zahtjevi	40	7,7%
Odbijeni zahtjevi	32	6,2%
Odbačeni zahtjevi	6	1,1%
Neriješeni zahtjevi	29	5,6%

### 2.3. Troškovi pružanja informacija

U Tablici 2.4. prikazani su iznosi koje su tijela javne vlasti naplatila korisnicima u svrhu ostvarenja naknade stvarnih materijalnih troškova pružanja i dostave informacije (troškove kopiranja, skeniranja, poštanske dostave), sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, koje je donio Povjerenik.

Visina ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2020. od korisnika naplatilo 45 tijela (godinu ranije ih je bilo 33), iznosi 16.426,09 kn (prošle godine 5.776,66 kn), što predstavlja povećanje za oko 185%. U 2019. nije bilo naplaćenih troškova za ponovnu uporabu, dok je u 2020. naplaćeno 3.259,60 kn.

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Gradska tržnica Daruvar d.o.o. (5.000 kn), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (3.125 kn), Centar za restrukturiranje i prodaju (2.613 kn), Grad Zagreb (1.076,37 kn), Ekoplus d.o.o. (950 kn), Gospodarska škola Istituto professionale Buje (560 kn), Grad Jastrebarsko (385,29 kn), Osnovna škola Jabukovac Zagreb (320 kn), Općina Muć (251,75 kn), Grad Trilj (222 kn), Općina Nuštar (140 kn), Grad Rovinj (132 kn), Općina Donji Kraljevec (83,25 kn), Zadarska županija (74,95 kn) i dr. Bilo je i 19 tijela koja su naplatila manje od 50 kn, iako se u Kriterijima Povjerenika preporučuje da se troškovi niži od 50 kn ne naplaćuju.

Tablica 2.4. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2020.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Tijela državne uprave	0,00 kn	3.125,00 kn
JLP(R)S	2.767,71 kn	0,00 kn
Sudovi i pravosudna tijela	63,00 kn	0,00 kn
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	2.613,00 kn	0,00 kn
Ustanove	1.554,80 kn	134,60 kn
Trgovačka društva	6.139,18 kn	0,00 kn
Udruge	0,00 kn	0,00 kn
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	28,80 kn	0,00 kn
<b>Ukupno</b>	<b>13.166,49 kn</b>	<b>3.259,60 kn</b>
<b>Broj tijela koja su naplatila trošak</b>	<b>42</b>	<b>3</b>

### 3. Žalbeni postupak

#### 3.1. Broj i struktura žalbi

Povjerenik je u okviru zaštitne uloge prema ZPPI-ju drugostupanjsko tijelo koje rješava žalbe o zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija. ZPPI omogućuje podnošenje žalbe kao pravnog lijeka u slučaju kada tijelo javne vlasti od kojega je zatražena informacija donese rješenje o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva. Osim navedenoga, ZPPI predviđa podnošenje žalbe i u situacijama kada tijelo javne vlasti ne riješi zahtjev za pristup informacijama u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti produžilo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave). U postupku po žalbi na sva pitanja koja nisu posebno uređena navedenim propisima, primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, dalje u tekstu: ZUP).

U nastavku se daje prikaz podataka o žalbama pred Povjerenikom, izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup i ponovnu uporabu informacija, s time da nisu obuhvaćene žalbe izjavljene putem

prvostupanjskog tijela, koje je ono samo riješilo primjenom članka 113. ZUP-a (odbacilo žalbu korisnika kao nepravovremenu, nedopuštenu i izjavljenu od neovlaštene osobe ili promijenilo odluku).

Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela javne vlasti su izvijestila da su u 263 slučaja sama riješila žalbu i to na način da je u 153 slučaja žalba usvojena, a u 110 odbačena.

### 3.1.1. Broj žalbi

Tijekom 2020. **Povjerenik je ukupno zaprimio 1.516 žalbi.** Od 1.516 zaprimljenih žalbi, 1.507 (99,4%) se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, 8 (0,53%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a jedna (0,07%) na arhivsko gradivo.

Usporedbom s podacima iz ranijih izvješća (Tablica 3.1.), vidljivo je da je **broj žalbi u velikom porastu u odnosu na 2019., i to za 86,24%,** što predstavlja **najveći broj zaprimljenih žalbi od početka rada Povjerenika.** Taj porast je daleko veći kada se uspoređi razdoblje od 2013.-2016., kada je prosječno zaprimano 600 žalbi godišnje.

Navedeno povećanje broja izjavljenih žalbi je u *najvećem dijelu rezultat podnošenja žalbi od strane nekoliko žalitelja, osobito jednog korisnika* (o čemu je već nekoliko godina izvješćivano). Osim navedenog korisnika, tijekom 2020. godine bilo ih je još nekoliko koji su izjavljivali veći broj žalbi, što je rezultiralo skoro duplim povećanjem žalbi u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.

Od svih zaprimljenih žalbi, 972 ili **64,12% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja povećanje u odnosu na 2019., kad ih je bilo 55,3%** ili 2018. kada ih je bilo 48,02%. Kada se uspoređi petogodišnji period, uočljivo je da je nakon razdoblja pada udjela broja žalbi zbog šutnje uprave, *ponovno nastupio period povećanja broja žalbi zbog nerješavanja zahtjeva u zakonskim rokovima.*

Povećanje broja žalbi zbog šutnje uprave nije dobar pokazatelj ostvarivanja prava na pristup informacijama te ukazuje da se brojna tijela javne vlasti moraju organizacijski i stručno znatno bolje pripremiti da bi se zahtjevi rješavali u zakonskom roku i na taj se način omogućilo korisnicima ostvarenje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Grad Zagreb (31), Državni inspektorat (20), Hrvatska elektroprivreda d.d. (14), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14), Ministarstvo pravosuđa i uprave (14), Ministarstvo financija (13), Ministarstvo unutarnjih poslova (13) i Hrvatski judo savez (13).

Ostale žalbe, njih 544 ili 35,88%, izjavljene su na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija a među njima je jedan dio (10 ili 0,66%) izjavljen na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, iako prema, u 2019. promijenjenoj praksi Visokog upravnog suda RH (analizirano u Izvješću za 2019.), nije osigurana pravna zaštita u tim slučajevima. Stoga je u tim slučajevima Povjerenik odbacio te žalbe kao nedopuštene.

Povjerenik je zaprimio i 24 podneska koje su stranke nazvale žalbama, u kojima su izražavale nezadovoljstvo sa zaprimljenim informacijama, a s obzirom da su po sadržaju predstavljale zahtjeve

za dopunu ili ispravak informacije, iste su ustupljene nadležnim tijelima javne vlasti.

Tablica 3.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2020.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno	Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Broj	%
2013	515	331	64,27
2014	658	400	60,79
2015	624	402	64,42
2016	635	384	60,47
2017	1.172	498	42,49
2018	1.010	485	48,02
2019	814	450	55,30
2020	1.516	972	64,12
<b>Ukupno</b>	<b>6.944</b>	<b>3.921</b>	-

Povjerenik je zaprimio najveći broj žalbi na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva sljedećih tijela javne vlasti: Grada Zagreba (34), Hrvatske banke za obnovu i razvitak (20), Općinskog državnog odvjetništva u Splitu (17), Ministarstva financija (14), trgovačkog društva Sanitat Dubrovnik d.o.o. (11), Hrvatske odvjetničke komore (10), trgovačkog društva LNG Hrvatska d.o.o. i Hrvatske narodne banke (9).

Iz podataka o zaprimljenim žalbama je vidljivo da nerješavanje zahtjeva korisnika i nadalje predstavlja ozbiljan problem u primjeni ZPPI-ja, jer se **zbog šutnje tijela javne vlasti izjavljuje gotovo dvije trećine svih žalbi**. Jedan od razloga velikog broja žalbi zbog šutnje uprave je vezan za izvanredne okolnosti u kojima su pojedina tijela javne vlasti radila tijekom 2020., zbog pandemije koronavirusa i potresa koji je pogodio Zagreb dana 22. ožujka 2020. Brojna tijela javne vlasti izvješćivala su Povjerenika da zahtjeve nisu mogli riješiti u zakonskom roku zbog bolovanja službenika za informiranje uzrokovanog koronavirusom, izrečenih mjera samoizolacije, nemogućnosti pristupa oštećenim dijelovima uredskih prostora, rada na više lokacija i sl. Ostali razlozi su i dalje kratkoća roka za rješavanje od 15 kalendarskih dana, slučajevi podnošenja više zahtjeva istog korisnika ili veliki broj opsežnih informacija koje traže korisnici. Jedan dio neriješenih zahtjeva odnosio se na situacije u kojima su pojedina trgovačka društva osporavala svoj status tijela javne vlasti te su podnosila tužbe Visokom upravnom sudu RH, a jedan korisnik (iako je bio upoznat s podnesenim tužbama) je ponavljao zahtjeve upravo tim tijelima javne vlasti, koristeći rješenje ZPPI-ja da tužba odgađa izvršenje rješenja samo u slučaju ako se omogućava pravo na pristup informacijama, a ne u slučaju kada se nalaže rješavanje zahtjeva.

Kao i u proteklim godinama, dio zahtjeva je neriješen zbog problema slabe koordinacije između unutarnjih organizacijskih jedinica tijela javne vlasti u upravljanju informacijama, ali i zbog nedostatka odgovornosti u tijelima javne vlasti za pravovremeno rješavanje zahtjeva korisnika.

### 3.1.2. Podnositelji žalbi

U odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (Slika 3.2.), tijekom 2020. su **najveći broj žalbi izjavili građani – 1.043 ili 68,75%**, tako da su, kao i ranijih godina, ostali najčešći žalitelji (2019.- 602 ili 73,96%, 2018.-789 ili 78,12%). Navedenom broju je potrebno dodati i 13 ili 0,86% žalbi fizičkih osoba koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. te 59 žalbi ili 3,89% novinara.

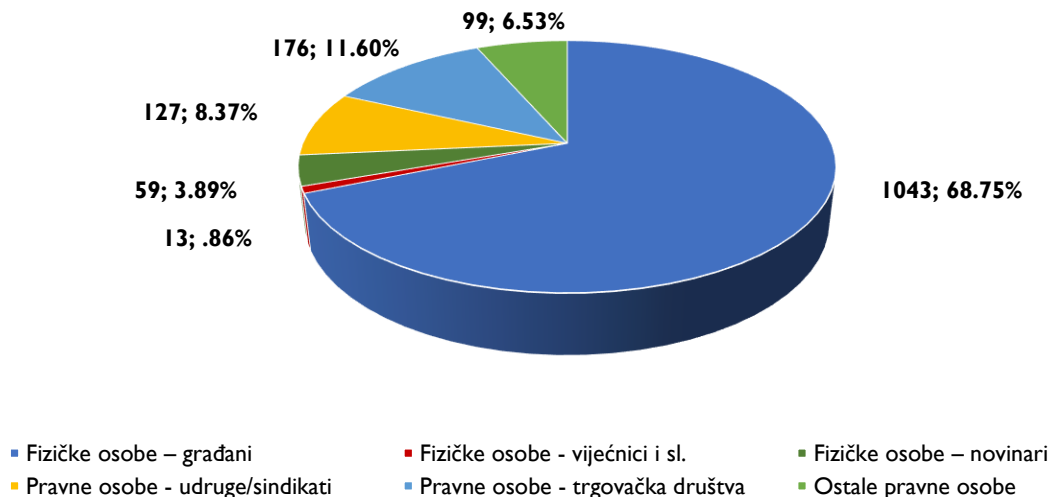
Pravne osobe su podnijele 401 žalbu (26,45%), od čega najviše trgovačka društva (176 ili 11,61%), zatim udruge i sindikati (126 ili 8,31%) te ostali (99 ili 6,53%), npr. mjesni odbori, političke stranke, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i sl.

U 2020. trgovačka društva su bila druga po broju podnesenih žalbi (u 2019. na petom mjestu), što je rezultat podnošenja žalbi od strane nekoliko trgovačkih društava.

Tijekom 2020. je 30 trgovačkih društava podnijelo žalbe Povjereniku, a među njima se po najvećem broju podnesenih žalbi ističe jedno trgovačko društvo koje je izjavilo 120 žalbi, jedno je izjavilo 11 žalbi te jedno trgovačko društvo koje je izjavilo devet žalbi.

Na trećem mjestu su tijekom 2020. bile udruge, što ukazuje na važnost organiziranog djelovanja građana u zaštiti njihovih prava. Udio novinara u žalbenim postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama nije visok te su novinari kao žalitelji u sličnom omjeru zastupljeni kao u prethodnim godinama (ispod 5%).

Slika 3.2. Udio u žalbama prema podnositeljima



Iz podataka je vidljivo da je mali broj izjavljenih žalbi od strane fizičkih osoba koje su naglašavale svojstvo člana predstavničkog tijela, a što nisu niti obvezni činiti jer se za postupanje po vijećničkim pitanjima primjenjuju posebni propisi.

Kao i u posljednjih nekoliko godina, i tijekom 2020. je zadržan trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih osoba, osobito na određena tijela javne vlasti, koja to često smatraju

zlouporabom prava pa dio njih i koristi zakonsku mogućnost odbijanja zahtjeva zbog zlouporabe prava.

Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2020., najveći pojedinačni broj žalbi, 868 ili **57,26% je podnesen od strane 10 žalitelja**, od kojih je svaki pojedinačno podnio više od 15 žalbi. Tako je **jedan žalitelj podnio 463 ili 30,54% svih zaprimljenih žalbi**, drugi 120 žalbi, treći 86, četvrti 73, peti 39, šesti 21, sedmi 18, a preostala tri po 16 žalbi.

Tijekom 2020. je nastavljen trend da žalitelj koji je izjavio najveći broj žalbi, u svakom slučaju nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima pokreće upravne sporove, koristeći uslugu odvjetnika i na taj način izlaže Povjerenika, a time i državni proračun troškovima upravnog spora, što predstavlja opterećenje za Povjerenika.

U važećem ZPPI-ju ne postoji pravni mehanizam koji bi spriječio postupanja koja imaju za cilj preopteretiti Povjerenika sa žalbama ili drugim podnescima, kako bi se Povjerenik bavio žalbama određenih žalitelja te prioritarno rješavao žalbe. Osim toga, ne postoji pravni način koji bi ublažio štetu koja nastaje za proračun Povjerenika ako dođe do pokretanja spora zbog šutnje Povjerenika, a time posljedično i za državni proračun, uzimajući u obzir da je rok za rješavanje žalbe u velikoj većini slučajeva 30 dana, što je dvostruko kraće u odnosu na rok koji je propisan ZUP-om.

Ako se izuzmu podaci o broju podnesenih žalbi (463) od strane istog korisnika, ostali podaci ukazuju da građani imaju aktivnu ulogu u traženju informacija, ali da su 2020. i pravne osobe podnijele veći broj zahtjeva i žalbi te pokazale aktivniju ulogu u traženju informacija, iako su zatražene informacije često vezane za njihove poslovne aktivnosti, a ne nužno za pitanja koja se odnose na transparentnost ili pitanja koja su važna za širu zajednicu.

### 3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2020. (Tablica 3.3.), **najveći broj žalbi (627 ili 41,5%) odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S i trgovačkim društvima koja su u vlasništvu JLP(R)S -a (170 ili 11,25%).**

Tijekom 2020. je izjavljeno i pet žalbi na pravne osobe za koje je utvrđeno da nisu tijela javne vlasti, tako da su te žalbe isključene iz Tablice 3.2.

Iz usporednog prikaza (Tablica 3.2.), vidljivo je da se u odnosu na 2019. smanjio udio žalbi koje se odnose na zahtjeve upućene državnim tijelima, tijelima državne uprave, agencijama i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima, ustanovama i pravosudnim tijelima, a da se *povećao broj žalbi koji se odnosi na JLP(R)S te trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.*

Tablica 3.2. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2019. i 2020. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2019.		2020.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	35	4,30	42	2,78
Tijela državne uprave	118	14,50	157	10,39
JLP(R)S	207	25,43	627	41,5
Pravosudna tijela	58	7,13	75	4,96
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	85	10,44	77	5,1
Ustanove	109	13,39	123	8,14
Trgovačka društva – RH	87	10,69	150	9,93
Trgovačka društva – JLP(R)S	64	7,86	170	11,25
Udruge i komore	41	5,04	68	4,5
Ostale pravne osobe	10	1,23	22	1,46
<b>Ukupno</b>	<b>814</b>	<b>100</b>	<b>1.511*</b>	<b>100,00</b>

Napomena: pet žalbi je izostavljeno jer nisu izjavljene na postupanje tijela javne vlasti

### 3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Člankom 23. ZPPI-ja su propisani razlozi za odbijanje i odbacivanje zahtjeva za pristup informacijama, a zakonska ograničenja su propisana člankom 15. ZPPI-ja. Za ograničenje iz članka 15. stavka 1. ZPPI-ja (informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka), nije potrebno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, dok za ostala zakonska ograničenja tijelo javne vlasti ima obvezu prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, pri čemu je potrebno napomenuti da se navedeni test ne provodi kad se radi o informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. U slučaju kad su predmet zahtjeva klasificirane informacije, vlasnik informacije prije donošenja odluke ima obvezu zatražiti mišljenje UVNS-a.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 3.3.), tijekom 2020. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile **na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni zlouporaba prava (150 ili 29,24%), traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (82 ili 15,98%), osobni podaci (81 ili 5,79%), poslovna ili profesionalna tajna (70 ili 3,65%),** a kao razlog odbacivanja to što tijelo javne vlasti ne posjeduje traženu informaciju (50 ili 9,75%).

*Tijekom 2020. je došlo promjene poretka kod razloga za odbijanje ili odbacivanje zahtjeva, jer su tijekom 2019. žalbe u najvećem broju slučajeva podnošene na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni osobni podaci (20,34%), poslovna ili profesionalna tajna (17,48%), zlouporaba prava (16,33%), zatim odbacivanje jer tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju (15,47%) i odbijanje iz razloga što se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (8,60%).*

Kao i u prethodnom periodu, iz podataka je vidljivo da su tijekom 2020. kao razlog za odbijanje izuzetno malo korišteni klasificirani podaci ili prethodni i kazneni postupak, a također je vidljivo da tijekom 2020. nije bilo izjavljivanja žalbi u slučajevima u kojima su se tražile informacije koje bi onemogućile rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor ili drugi pravno uređeni postupak, izvršenje sudske odluke ili kazne, kao i informacije koje su intelektualno vlasništvo.

Tablica 3.3. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2020.

Žalbeni razlozi	2020.		
	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	11	2,14	8
klasificirana informacija	2	0,39	12
poslovna ili profesionalna tajna	70	13,65	4
porezna tajna	7	1,36	11
osobni podaci	81	15,79	3
intelektualno vlasništvo	0	0,00	14
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	2	0,39	11
ostali slučajevi utvrđeni zakonom	9	1,75	10
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	24	4,68	6
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0,00	14
informacija u postupku izrade	10	1,95	9
informacija u postupku usuglašavanja	1	0,19	13
zlouporaba prava na pristup informacijama	151	29,43	1
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	81	15,79	2
nema osnove za dopunu ili ispravak	14	2,73	7
ne posjeduje informaciju	50	9,75	5
<b>Ukupno</b>	<b>513</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

### 3.1.5. Rješavanje žalbi

Osim žalbi zaprimljenih tijekom 2020., iz prethodnog razdoblja u rad su prenesene 232 žalbe, tako da je tijekom 2020. u rješavanju bilo ukupno 1.748 žalbi. Od ukupnog broja, **riješeno je 1.490 žalbi ili 85,24%**, dok je 258 žalbi (14,76%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2021. (Tablica 3.4.). U neriješene žalbe su uračunate i žalbe kojima nije protekao zakonski rok za rješavanje (30, 60, odnosno 90 dana).

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, **na šutnju uprave se odnosi 1.022 ili 58,47%**, a 728 ili 41,53% su žalbe na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika te žalbe izjavljene na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Usporedba podataka s godinom ranije pokazuje da se broj predmeta u rješavanju koji se odnose na šutnju uprave povećao u odnosu na je 2019., kada ih je ukupno u radu bilo 49,9%, a da se smanjio u

odnosu na broj žalbi izjavljenih na rješenja, kada ih je u radu bilo 50,1%, što je posljedica većeg priljeva žalbi zbog šutnje uprave u izvještajnom razdoblju.

Tablica 3.4. Rješavanje žalbi u 2020.

Žalbe 2020.	Rješavanje žalbi					Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Šutnja uprave	Udio šutnje uprave
<b>žalbe zaprimljene u 2020.</b>	1.516	1.261	83,18	255	16,82	322	939	74,46
<b>ukupno žalbenih postupaka u tijeku (uklj. prenesene)</b>	1.748	1.490	85,24	258	14,76	503	987	66,38

Ako se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2020. (1.516), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (1.490), vidljivo je da je riješeno nešto manje žalbi od priljeva.

Tablica 3.5. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2013.-2020. po načinu rješavanja

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene Žalbe	Ukupno u rješavanju	Neriješene žalbe	% neriješenih žalbi
2013.	515	129	644	149	23,14
2014.	658	149	807	283	35,07
2015.	624	282	906	380	41,94
2016.	635	380	1.015	341	33,6
2017.	1.172	341	1.513	325	21,48
2018.	1.010	323	1.333	307	23,03
2019.	814	307	1.121	232	20,7
2020.	1.516	232	1.748	258	14,76

Napomena: Žalbe se odnose na postupke po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2020., Povjerenik je riješio ukupno 1.490 žalbi, od kojih se prema vrsti zahtjeva, 1.484 ili 99,6% odnosi na pristup informacijama, a šest ili 0,4% na ponovnu uporabu informacija. U 2020. je ostalo 258, odnosno **14,76% neriješenih žalbi, što predstavlja najbolji rezultat od početka rada Povjerenika**, unatoč poteškoćama koje su bile izazvane oštećenjem poslovnog prostora izazvanog potresom i preseljenjem na dvije lokacije.

U nastavku se razmatraju odluke po žalbama u svezi zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija.

### 3.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka

U odnosu na žalbe koje se odnose na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2020. je u radu bilo 1.736 predmeta, od kojih je riješeno 1.484, a podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u posebnom dijelu izvješća.

- a) Od ukupno 987 riješenih predmeta povodom tzv. *šutnje uprave* u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:
- u 390 (39,51%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja, dostavljajući tražene informacije. odnosno donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba
  - u 366 (37,08%) slučajeva naložio tijelima javne vlasti da u određenom roku riješe zahtjev za pristup informacijama, odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani
  - 148 (14,99%) žalbi odbacio kao nedopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1. stavku 3. ZPPI-ja (stranka je u postupku) ili žalitelji nisu ispravili nedostatke u žalbi
  - u 77 (7,8%) slučajeva odbio žalbu kao neosnovanu
  - u 6 (0,6%) uvažio žalbu i donio rješenje kojim je omogućen pristup informaciji.

Iz podataka je vidljivo da **u nešto više od trećine slučajeva (37,08%), u slučaju tzv. šutnje uprave ni nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev.** To upućuje na već godinama ustaljenu praksu korištenja instituta „šutnje uprave“ radi *odugovlačenja rješavanja zahtjeva*. Ovakvo postupanje ukazuje i **na potrebu sankcioniranja odgovorne osobe** u tijelu javne vlasti, što Povjerenik predlaže precizirati i propisati kroz izmjene ZPPI-ja.

Ipak, **u 39,51% slučajeva** tijelo ili žalitelj su nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi i zatraženog očitovanja, obavijestili da je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješen. Iz podataka o obustavljenim postupcima, vidljivo je da je **podnošenje žalbe Povjereniku zbog šutnje uprave u brojnim slučajevima predstavljalo dostatno upozorenje tijelu javne vlasti da zahtjev riješi prije donošenja odluke Povjerenika.** Ovaj se je trend, s vrlo sličnim postocima kao i u 2019., nastavio i u 2020.

S obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može se, kako je već istaknuto, pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelima javne vlasti, podnošenju zahtjeva za pristup informacijama osobi koja nije službenik za informiranje, čestim promjenama službenika za informiranje, nepostojanju zamjene za odsutnog službenika za informiranje, nedovoljnom znanju službenika u tijelu o načinu rješavanja zahtjeva, ali često i nedostatku stručne (pravne) potpore službeniku koji rješava zahtjeve.

Također je dodatan razlog i taj što su pojedini žalitelji (osobito oni koje podnose veliki broj žalbi),

upoznati s kraćim rokom rješavanja zahtjeva te su prepoznali Povjerenika kao drugostupanjsko tijelo, kojem se mogu obratiti na jednostavan način i bez izazivanja dodatnih troškova za sebe, da bi se njihov zahtjev riješio.

Osim navedenih odluka, Povjerenik je u devet predmeta koji su izjavljeni na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, donio devet rješena kojima su navedene žalbe odbačene kao nedopuštene.

b) Od riješenih 488 žalbi *na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja* u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:

- 161 (32,99%) žalbu odbio kao neosnovanu, jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu
- 177 (36,27%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući pristup informaciji, kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- 108 (22,13%) rješenja poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je s obzirom na prirodu upravne stvari bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)
- 9 (1,84%) rješenja je poništio te rješenjem odbio zahtjev.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 32,99% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (32,02% u 2019.), dok je u **60,24% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena.**

Podaci pokazuju da tijela javne vlasti i dalje daleko češće griješe, nego što postupaju u skladu s odredbama ZPPI-ja. Iz navedenog proizlazi da je ulaganje žalbe od strane korisnika i dalje ključno za zaštitu ustavnog prava građana na informaciju, što ujedno ukazuje na nužnost daljnjeg rada na edukaciji tijela javne vlasti, upozoravanja čelnika tijela na nerješavanje ili nezakonito rješavanje zahtjeva ili nepostupanje po ostalim nalogima Povjerenika te ukazivanja korisnicima na njihova prava.

Usporedbom podataka iz 2020. u odnosu na 2019., vidljivo je da je *približno isti postotak broja poništenih rješenja tijela javne vlasti (60,24% u 2020. u odnosu na 60,84 u 2019.)*, kao i postotak potvrđenih odluka prvostupanjskih tijela (32,99% u 2020. u odnosu na 32,01% u 2019.).

Navedeni podaci pokazuju da **glede zakonitosti odlučivanja tijela javne vlasti nije došlo do poboljšanja u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.** U budućem periodu tijela javne vlasti trebaju uložiti dodatni napor da bi korisnici mogli ostvariti pravo na pristup informacijama sukladno utvrđenim standardima Povjerenika i Visokog upravnog suda RH. Tijela trebaju uzeti u obzir da su pojedini korisnici upoznati s upravno-sudskom praksom i da će u slučaju donošenje odluke koja odstupa od postignutih standarda, pokretati postupke pred Povjerenikom. Stoga je prilikom rješavanja zahtjeva potrebno provjeriti postojeću praksu, kako se ne bi događalo da se donose različite odluke u istovrsnim predmetima, a na koje često i žalitelji ukazuju u žalbama.

U odnosu na predmete šutnje uprave, tijekom 2020. došlo je do blagog povećanja broja odluka Povjerenika u kojima je tijelima naloženo rješavanje zahtjeva u slučajevima kad nisu riješila zahtjev za pristup informacijama u zakonskim rokovima (37,08% u 2020., u odnosu na 35,43% u 2019.).

Analizirani podaci pokazuju da je dio neriješenih zahtjeva povezan s kratkoćom rokova, jer se zahtjevi u dosta slučajeva rješavaju nakon što se podnese žalba Povjereniku te navedeno ukazuje da nije bilo razloga za nerješavanje zahtjeva.

Veći stupanj zakonitosti rješavanja u velikoj mjeri bi se mogao postići i samim angažmanom tijela javne vlasti. Naime, tijela bi se prilikom rješavanja zahtjeva trebala rukovoditi već donesenim odlukama Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, osobito u slučaju kada je za istovrsnu informaciju donesena odluka da se određena informacija smatra informacijom javnog karaktera. U tim slučajevima izbjegla bi se uskrata informacije, a time i žalba.

Dakle, sustavno korištenje prakse Povjerenika i upravno-sudske prakse dostupne putem Tražilice odluka i mišljenja - TOM, bitno bi ubrzalo postupak dobivanja informacije. Pored toga, potrebno je prilikom rješavanja zahtjeva proučiti donesene upute i smjernice Povjerenika za provedbu pojedinih zakonskih odredbi ili aspekata primjene ZPPI-ja, koje su također dostupne na internetskim stranicama Povjerenika, kako bi se izbjegle pogreške prilikom rješavanja zahtjeva, a koje dovode do poništavanja rješenja tijela javne vlasti. Dosegnuti standardi odlučivanja od strane Povjerenika, kao i kroz upute i smjernice Povjerenika opisani smjerokazi rješavanja zahtjeva, odnosno interpretacije načina provedbe propisa, i dalje ostaju velik potencijal za značajno poboljšanje stanja rješavanja zahtjeva korisnika.

### **3.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti**

U nastavku se razmatraju odluke po pojedinim skupinama tijela javne vlasti u svezi zahtjeva za pristup informacijama u žalbenim postupcima (1.507 zaprimljenih tijekom 2020. te ukupno 1.735 po kojima se postupalo).

#### **3.2.1. Državna tijela**

U odnosu na državna tijela, tijekom 2020. se postupalo po 45 žalbi u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, od čega su 42 (2,78%) zaprimljene tijekom 2020., što predstavlja smanjenje u odnosu na 2019. (35 ili 4,3%).

U 2020. jedna je žalba izjavljena u odnosu na postupanje Hrvatskog sabora te je Povjerenik, postupajući po žalbi, donio rješenje kojim je žalba odbijena kao neosnovana i rješenje Hrvatskog sabora je potvrđeno.

U odnosu na Ured predsjednika RH, u radu su bile tri žalbe, od čega su dvije zaprimljene u 2020., a riješene su sve tri. Postupajući po žalbenim predmetima, Povjerenik je u dva slučaja poništio rješenje i predmet vratio na ponovno odlučivanje, a u jednom slučaju je žalbu koja je izjavljena zbog šutnje uprave, odbacio kao nedopuštenu.

U odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, u radu je bilo devet žalbi (sve zaprimljene tijekom 2020.), od kojih pet zbog šutnje uprave i četiri zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama. Riješeno je šest žalbi (66,67%), i to na način da je po šutnji uprave, u dva slučaja naloženo rješavanje zahtjeva, u jednom slučaju obustavljen postupak te je u dva slučaja žalba odbačena kao nedopuštena.

U žalbi na rješenje o odbijanju zahtjeva, rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak (informacije o putovanju dužnosnika službenim zrakoplovom u Helsinku, Republika Finska).

U odnosu na druga državna tijela, vodio se postupak po 32 žalbe, od čega ih je 30 zaprimljeno u 2020. Žalbe su izjavljene protiv postupanja Pučke pravobraniteljice (1), Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (1), Ustavnog suda RH (2), Državnog sudbenog vijeće RH (2), Hrvatske narodne banke (9) i Državnog odvjetništva RH (15).

Od 27 riješenih žalbi (90%), u 13 slučajeva se radilo o šutnji uprave, pri čemu je u jednom predmetu naloženo rješavanje zahtjeva, i to u slučaju Pučke pravobraniteljice, u dva slučaja je doneseno rješenje o obustavi postupka (u slučaju Državnog odvjetništva RH i Državnog sudbenog vijeća RH), a u 10 predmeta žalba je odbačena, i to u slučaju Državnog odvjetništva RH (9) i Ustavnog suda RH (1).

U 11 slučajeva je doneseno rješenje kojim su potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, i to: Državnog odvjetništva RH (2), Državnog sudbenog vijeća (1) i Hrvatske narodne banke (8). Osim toga, doneseno je jedno rješenje kojim je poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak u slučaju Hrvatske narodne banke. U dva slučaja je doneseno rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba izjavljena na obavijest donesenu temeljem članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, i to u slučaju Državnog odvjetništva RH (1) i Ustavnog suda RH (1).

Kada se razmatra postupanje državnih tijela u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, rezultati žalbenih postupaka ukazuju da su **državna tijela u 75% ili 374 slučaja donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu**, a u 25% slučajeva nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. U odnosu na predmete zbog šutnje uprave, u izvještajnom razdoblju je uočeno da se u 68,42% slučajeva radi o žalbama koje je Povjerenik odbacio jer nisu bile dopuštene ili su žalitelji podnijeli preuranjene žalbe prije protoka zakonskog roka, a da je u 15,79% slučajeva doneseno rješenje obustavi postupka jer su državna tijela postupila po izjavljenoj žalbi i riješila zahtjev te je u 15,79% Povjerenik naložio rješavanje žalbe. Osim toga, u slučaju podnošenja žalbe na obavijest, Povjerenik je obje žalbe odbacio kao nedopuštene.

### 3.2.2. Tijela državne uprave

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima države uprave, Povjerenik je tijekom 2020. zaprimio 156 (10,35%) žalbi, a zajedno s prenesenim iz prethodnog razdoblja u radu je imao ukupno 197 žalbi, od čega 68 na odbijajuća rješenja, 119 zbog šutnje uprave, devet na rješenja o odbacivanju zahtjeva te jednu na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Najviše žalbi zaprimljeno je u odnosu na Ministarstvo financija (27), Državni inspektorat (25), Ministarstvo pravosuđa i uprave (19), Ministarstvo unutarnjih poslova (16), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14), Ministarstvo zdravstva (8) Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (7) Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (7) te Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (6).

Od 197 žalbi, riješene su 172 (87,3%) žalbe. U 110 riješenih žalbi koje se odnose na šutnju uprave, doneseno je 27 (24,55%) rješenja kojima je odbačena žalba, 37 (33,64%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 43 (40%) rješenja o obustavi postupka te dva (1,82%) rješenja o odbijanju žalbe.

Tijekom 2020. je riješena 61 žalba na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva, na način da je u 17 (27,87%) slučajeva utvrđeno da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila predmet te je žalba odbijena kao neosnovana, a rješenja tijela državne uprave su potvrđena.

U 38 slučajeva utvrđeno je da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 26 slučajeva, u 10 žalbenih predmeta rješenje je poništeno i vraćeno na ponovni postupak, a u dva slučaja je rješenje poništeno i riješen zahtjev. Zatim, u jednom slučaju doneseno je rješenje o obustavi postupka, u jednom je prvostupanjsko tijelo promijenilo odluku te je u četiri slučaja žalba odbačena. Osim toga je u jednom slučaju doneseno rješenje o odbacivanju žalbe koja je izjavljena na izdanu obavijest.

*Tijela državne uprave i dalje učestalo kasne s rješavanjem predmeta i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave te je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje donesen veći broj naloga za rješavanje zahtjeva (37 ili 33,64% u 2020. u odnosu na 20 ili 25% u 2019.).*

Povjerenik je utvrdio da u **62,3% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja** te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak, tako da *unatoč blagom smanjivanju u odnosu na 2019., i dalje ostaje veliki broj poništenih odluka.*

### 3.2.3. Općine, gradovi i županije

Povjerenik je tijekom 2020. zaprimio 626 (41,54%) žalbi u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, a zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog perioda je imao u rješavanju 687 žalbi, od kojih je riješeno 562 ili 81,8%.

Najveći broj žalbi zaprimljeno je u odnosu na postupanje Grada Zagreba (65), Grada Jastrebarskog (14), Grada Dubrovnika (13), Općine Primošten (12), Općine Ivankovo (11) i Šibensko-kninske županije (9).

Riješeno je 439 žalbi zbog šutnje uprave, od kojih su u 50 (11,39%) slučajeva žalbe bile nedopuštene, u 29 (6,6%) neosnovane, a u 143 (32,57%) je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 214 (48,75%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen te je u tri (0,68%) slučaja žalba uvažena i zahtjev riješen na način da je omogućen pristup informaciji prema članku 119. stavku 3. ZUP-a.

U odnosu na postupanja JLP(R)S tijekom 2020., u skoro polovici slučajeva (48,75%) šutnje uprave

samo podnošenje žalbe bio je poticaj da se riješi zahtjev za pristup informacijama, što znači da nije ni bilo bitnih razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima te da se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka. Ipak, u trećini slučajeva (32,57%) po žalbi zbog šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, JLP(R)S su i dalje ignorirale zahtjeve, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje, što pokazuje da postoji nespremnost za rješavanje zahtjeva neovisno o tome koju odluku tijelo javne vlasti treba donijeti.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješene su 122 žalbe. Rješavajući žalbe zbog toga što je pristup informaciji uskraćen ili je zahtjev odbačen iz ZPPI-jem propisanih razloga, utvrđeno je da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 41 (33,61%) predmet. U 74 slučaja (60,66%) utvrđeno je da su rješenja JLP(R)S nezakonita te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 41 slučaju, u 31 poništio rješenje i vratio na ponovni postupak, a u dva slučaja poništio rješenje i riješio zahtjev za pristup informacijama. Zatim, u tri slučaja je predmetna žalba odbačena, u jednom slučaju je postupak obustavljen i u tri slučaja je prvostupanijsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Ukratko, kad se radi o rješavanju zahtjeva od strane JLP(R)S, **njihovo odlučivanje nezakonito je u 60,66% slučajeva**, odnosno, u slučaju izjavljene žalbe zbog šutnje uprave, JLP(R)S i dalje u trećini slučajeva (33,12%) ne donose odluku, dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, čime znatno otežavaju pristup informaciji odugovlačenjem postupka.

Razloge problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama JLP(R)S predstavljaju nedostatni stručni kapaciteti lokalnih jedinica, nedovoljno poznavanje propisa, ali i pretpostavka da se dio predmeta vodi potaknut ili provociran razlozima osobne prirode između čelnika i korisnika (zaposlenika ili bivših zaposlenika, vijećnika i sl.).

Usporedbom podataka iz prethodnog izvještajnog razdoblja, uočeno je da su gotovo identični pokazatelji rezultata kod preispitivanja zakonitosti donesenih odluka ili postupanja u predmetima šutnje uprave, što ukazuje da *nije došlo do poboljšanja u dostupnosti informacija kod JLP(R)S i da je i nadalje ostao problem nedostupnosti informacija koje su u posjedu tih tijela javne vlasti.*

#### 3.2.4. Pravosudna tijela

U odnosu na žalbe upućene pravosudnim tijelima, tijekom 2020. Povjerenik je zaprimio 75 (4,98%) žalbi, dok su ukupno u radu bile 94 žalbe – 50 na odbijajuća rješenja, sedam na rješenja o odbacivanju zahtjeva i 37 zbog šutnje uprave.

Pravosudna tijela u odnosu na koje je izjavljen najveći broj žalbi u 2020. su: Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (19), Općinski građanski sud u Zagrebu (4), Općinski sud u Zadru (4), Općinski sud u Osijeku (4) i Županijsko državno odvjetništvo u Splitu (4).

Od 94 žalbe, riješene su 83 (88,3%). U 34 žalbe povodom šutnje uprave doneseno je devet (26,47%) rješenja kojima je odbačena žalba, osam (25,53%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 14 (41,18%) rješenja o obustavi postupka te tri (8,82%) rješenja o odbijanju žalbe.

Riješeno je 49 žalbi na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva na način da je u 38

predmeta, odnosno u **77,55% slučajeva utvrđeno da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila predmet** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja. U sedam (14,29%) slučajeva utvrđeno je da su rješenja pravosudnih tijela nezakonita te su ista poništena, i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u tri slučaja, u četiri slučaja predmet vratio na ponovni postupak, jednu žalbu odbacio te je u jednom slučaju prvostupanjsko tijelo samo promijenilo svoju odluku, u jednom slučaju je postupak obustavljen, a jednom je rješenje proglašeno ništavim.

U 14,29% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke pravosudnih tijela nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak, što predstavlja veliko poboljšanje u odnosu na 2019., kada je u 40% slučajeva uskrate ocijenjeno da odluke nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja.

### 3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH

U odnosu na žalbe upućene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, Povjerenik je zaprimio 150 (9,95%) žalbi, od kojih se 99 odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, a 52 na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama. Tijekom 2020., zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja, bila je u radu ukupno 161 žalba – 61 na odbijajuća rješenja, jedna na rješenja o odbacivanju zahtjeva i 99 zbog šutnje uprave.

Trgovačka društva protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe su: Hrvatska elektroprivreda d.d. (19) i trgovačka društva koja su u vlasništvu HEP-a (48), LNG Hrvatska d.o.o. (14), Hrvatska pošta d.d. (9), Središnje klirinško depozitarno društvo d.d. (7), Hrvatske šume d.o.o. (5), Hrvatska poštanska banka d.d. (4) i Jadranski naftovod d.d. (4).

Od 161 žalbe, riješeno ih je 156 (96,89%). U 98 žalbi povodom šutnje uprave, donesena su četiri (4,08%) rješenja kojima je odbačena žalba, 63 (64,29%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 17 (17,35%) rješenja o obustavi postupka te 13 (13,27%) rješenja o odbijanju žalbe, a jedna žalba je riješena prema članku 119. stavku 3. ZUP-a.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu RH u 17,35% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bio je poticaj da se riješi zahtjev za pristup informacijama, dok u **gotovo 2/3 slučajeva po žalbi zbog šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu RH nisu riješila zahtjev za pristup informacijama.**

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, riješeno je 58 žalbi. Rješavajući žalbe zbog toga što je pristup informaciji uskraćen ili je zahtjev odbačen iz ZPPI-jem propisanih razloga, utvrđeno je da su trgovačka društva u vlasništvu RH pravilno i zakonito riješila sedam (12,07%) zahtjeva. U 49 slučajeva utvrđeno je da su rješenja trgovačkih društava u vlasništvu RH nezakonita te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 24 slučaja, a u 25 slučajeva je poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak. Osim toga, u jednom slučaju je žalba odbačena, a u jednom je postupak obustavljen.

Kad se radi o rješavanju zahtjeva od strane trgovačkih društava u vlasništvu RH, Povjerenik je nalazio da je to **odlučivanje nezakonito u 84,48% slučajeva**, odnosno da, u slučaju žalbe zbog šutnje uprave, trgovačka društva u vlasništvu RH u 64,29% slučajeva ne donose odluku dok Povjerenik ne donese rješenje kojim nalaže rješavanje zahtjeva.

Kada se razmatraju donesene odluke po žalbama, podaci pokazuju da **trgovačka društva u vlasništvu RH imaju najveći broj poništenih rješenja, a time i najlošiji rezultat među tijelima javne vlasti**. Također, kada se uzme u obzir rješavanje predmeta šutnje uprave, uočljivo je da trgovačkim društvima u vlasništvu RH izjavljena žalba Povjereniku ne predstavlja poticaj da riješe zahtjev te je primjetna nesklonost davanja informacija o plaćama, isplatama poslovnim partnerima i drugim obavljenim plaćanjima za usluge. Osim toga neka od navedenih trgovačkih društava su osporavala pred Visokim upravnim sudom RH status tijela javne vlasti, a razmatranjem postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama uočeni su nedostaci u primjeni i ZPPI-ja i ZUP-a.

### 3.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S

Tijekom 2020. zaprimljeno je 170 (11,28%) žalbi u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S, od čega je 114 zbog šutnje uprave, 55 na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama te jedna žalba na izjavljenu obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja. Tijekom 2020., Povjerenik je imao u radu 185 žalbi, od kojih je riješeno 169 ili 91,35%.

Trgovačka društva protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe su: Sanitat Dubrovnik d.o.o. (13), Zagrebački holding d.o.o. (9), Nautički centar Komiža d.o.o. (6), Vodovod Dubrovnik d.o.o. (6), Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. (6), Ceste Jastrebarsko d.o.o. (4), Libertas - Dubrovnik d.o.o. za prijevoz putnika (4).

Riješeno je 115 žalbi zbog šutnje uprave, od kojih su u šest (5,22%) slučajeva te žalbe bile nedopuštene, u 21 (18,26%) slučaju neosnovane, a u 42 (36,52%) je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 45 (39,13%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen te je u jednom slučaju žalba uvažena i zahtjev riješen na način da je omogućen pristup informaciji.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S **u više od trećine slučajeva (39,13%) šutnje uprave podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev, dok u više od trećine slučajeva (36,52%) po žalbi zbog šutnje uprave usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S nisu riješila zahtjev za pristup informacijama.**

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, riješene su 54 žalbe. Rješavajući žalbe na navedena rješenja, utvrđeno je da su trgovačka društva pravilno i zakonito riješila devet (16,67%) zahtjeva. U 39 (72,22%) slučajeva utvrđeno je da su rješenja trgovačkih društava nezakonita te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 28 slučajeva, a u 11 poništio rješenja i vratio na ponovni postupak. Osim toga,

u dva slučaja je žalba odbačena, u jednom slučaju je postupak obustavljen te je u dva slučaja prvostupanjsko tijelo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a u jednom slučaju rješenje je proglašeno ništavim.

Povjerenik je ocijenio da **u skoro 3/4 slučajeva (72,22%) uskrate pristupa informacijama odluke trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja** te je rješenje poništeno i naloženo je omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak.

Slično kao i trgovačka društva u vlasništvu RH, tako i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S imaju visoki postotak poništenih rješenja, i to rješenja kojima je odbijen zahtjev kojim su traženi podaci o isplatama plaće članovima uprave, isplaćene plaće u trgovačkim društvima, plaćenim uslugama. Iz podataka proizlazi veliki broj izjavljenih žalbi zbog šutnje uprave, što je povezano sa slabim kapacitetima tih tijela i nedovoljnim poznavanjem postupovnih odredbi ZPPI-ja i ZUP-a.

### 3.3. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2020. prema najčešće korištenim razlozima za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 3.6.

Tablica 3.6. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Porezna tajna	Klasificirani podaci	Zlouporeba prava	Ne smatra se informacijom	Ne posjeduje informaciju
Ukupno u radu u 2020.	110	95	11	4	178	94	78
Neriješeno	32	14	3	1	105	16	17
Riješeno	78	81	8	3	73	78	61
Rješenje-žalba-odbačena	2	1	2	0	1	4	0
Rješenje-žalba odbijena kao neosnovana	20	10	5	2	30	26	45
Rješenje poništeno i naloženo da omogući pristup	35	53	1	0	16	20	6
Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	15	14	0	1	21	24	5
Rješenje poništeno i riješen zahtjev	1	0	0	0	2	1	2
Rješenje-obustava postupka	1	2	0	0	0	1	0
Rješenje proglašeno ništavim	1	0	0	0	0	1	0
Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	3	1	0	0	3	1	3

### 3.3.1. Osobni podaci

Povjerenik je tijekom 2020. zaprimio 77 žalbi u kojima su osobni podaci korišteni kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama te je taj razlog, kao i 2019., **najčešće korišteno zakonsko ograničenje u žalbenim postupcima u 2020.**

Prema podacima iz izvješća koja su tijela dostavila Povjereniku, vidljivo je da su osobni podaci, kao zakonsko ograničenje za odbijanja zahtjeva za pristup informacijama od strane tijela javne vlasti korišteni u 234 ili 20,6% slučajeva.

Tijekom 2020. je u rješavanju bilo 110 žalbenih predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, od čega ih je riješeno 78 (70,9%).

Od 78 riješenih predmeta, u 20 (25,64%) je potvrđena odluka tijela javne vlasti, a u 51 (65,38%) je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito, od čega je u 35 slučajeva omogućen pristup informaciji, u 15 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak, a u jednom slučaju je poništeno rješenje i riješen zahtjev. U tri predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo javne vlasti samo promijenilo svoju odluku, u dva predmeta je odbačena žalba, u jednom je rješenje proglašeno ništavim te je u jednom slučaju obustavljen postupak.

Iz podataka o žalbenim postupcima za 2020., vidljivo je da su Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (5), Grad Zagreb (4) i Grad Dubrovnik (4), od svih tijela javne vlasti najčešće koristila ovo zakonsko ograničenje.

Navedeni podaci ukazuju da su u **65,38% slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka za razliku od 2019., kada je poništeno 73,41% odluka što, bez obzira na i dalje visok postotak nezakonitosti, ipak predstavlja poboljšanje u odlučivanju.**

Razmatranjem odluka po žalbama vidljivo je da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, u većini slučajeva radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje (iznos godišnje plaće člana uprave i članova nadzornog odbora, anonimizirana bruto plaća/naknada župana, gradonačelnika i općinskog načelnika ili zamjenika za određeni mjesec, preslike putnih naloga s obračunatim dnevnicama, drugim troškovima i isplaćenim iznosima, natječajna dokumentacija za zaposlenje, isplatne liste plaća, stimulacija i drugih primanja, zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru i druge informacije).

Također, vidljivo je da u predmetima u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, tijela nisu koristila odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja. Ta odredba omogućuje djelomično omogućavanje pristupa informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući. Postupanje na opisan način je standard Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te bi tijela, slijedeći takvu praksu, mogla u većem dijelu izbjeći žalbeni postupak, jer korisnici uvažavaju potrebu zaštite određenih osobnih podataka, kao što su adresa, mjesto rođenja, obiteljski podaci, brojevi žiro računa i drugi podaci za koje u zahtjevima navode da ih ne zanimaju.

### 3.3.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna

Prema dostavljenim podacima iz izvješća za 2020., tijela su u 149 ili 13,11% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje je u 2020. izjavljeno 70 (46,98%) žalbi.

Tijekom 2020. je bilo u radu 95 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao zakonsko ograničenje u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama. Od ukupno 83 riješena predmeta, u 67 ili **82,72% slučajeva je rješenje poništeno**, što je nešto manje nego u 2019. kada ih je poništeno 49 ili 85,96%. Od tih 67 riješenih žalbi, u 53 slučaja je poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji, a u 14 slučajeva poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak, jer su se tijela nezakonito pozivala na poslovnu tajnu i tako ograničila korisniku pravo na pristup informaciji.

U 10 (12,35%) slučajeva je potvrđeno prvostupanjsko rješenje, u jednom slučaju je tijelo samo promijenilo odluku, dok je u dva predmeta postupak obustavljen te je jedna žalba odbačena.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak (14), Hrvatska poštanska banka d.d. (5), Croatia banka d.d. (3), AKD-zaštita d.o.o. (3), Bina-Istra d.d. (3), Hrvatska narodna banka (3), Državni inspektorat (3) i Hrvatska odvjetnička komora (3) su od svih tijela javne vlasti najčešće koristila ograničenje pristupa zbog poslovne ili profesionalne tajne.

Trgovačka društva i druge pravne osobe koja su obveznici primjene ZPPI-ja, primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne ili profesionalne tajne kad se radilo, primjerice, o ugovorima o kreditima/pozajmicama, isplatama svim odvjetničkim društvima tijekom godine, popisu svih krajnjih korisnika kredita HBOR-a, studiji gospodarske opravdanosti za zahvat gradnje luke, zapisniku sa sjednice nadzornog odbora HBOR-a, godišnjoj bruto plaći i naknadi svakog člana nadzornog odbora, godišnjoj bruto plaći svakog člana uprave i naknadama svih članova nadzornog odbora, zapisniku o provedenom nadzoru, sporazumu o poslovno-tehničkoj suradnji, izvještaju o mjerenju buke i drugim informacijama.

Ni u ovom slučaju tijela javne vlasti nisu koristila zakonsku mogućnost iz članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja propisuje da određeni dijelovi informacije mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, a da se može omogućiti pristup preostalom dijelu informacije. Kada se odlučuje o informacijama koje mogu predstavljati poslovnu tajnu, potrebno je obratiti pozornost na Zakon o zaštiti tajnosti podataka i razgraničiti ih od osobnih podataka. Uočava se da tijela i dalje ne uzimaju u obzir da informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebaju biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, osobito ako se radi o isplatama od strane tijela javne vlasti.

Tijela su prema dostavljenim podacima iz izvješća, u 10 ili 0,88% slučajeva odbila podneseni zahtjev za pristup informacijama iz razloga što tražena informacija predstavlja poreznu tajnu, u odnosu na koje je izjavljeno sedam (70%) žalbi u 2020., a u kojima se na to zakonsko ograničenje pozvalo Ministarstvo financija. U izvještajnom razdoblju je ukupno bilo u radu 11 žalbi, od kojih je riješeno osam (72,73%). U pet (62,5%) slučajeva je žalba odbijena kao neosnovana te je potvrđeno rješenje Ministarstva financija, u jednom slučaju rješenje je poništeno i naloženo omogućavanje pristupa

informaciji te je u dva slučaja žalba odbačena.

U odnosu na poslovnu tajnu kao zakonsko ograničenje, visok je postotak poništenih odluka, što ukazuje da tijela koja su koristila to zakonsko ograničenje nisu donijela odluku koja bi bila osnovana na zakonu. Ovo zakonsko ograničenje je u praksi često korišteno, ali unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te objavljenim Smjernicama o pristupu informacijama i poslovnoj tajni, i dalje postoji nerazumijevanje o pravnoj prirodi poslovne tajne te zakonskim odredbama o primjeni zakonskog ograničenja, primjeni članka 16. stavka 3. ZPPI-ja (dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa) te korištenja zakonske mogućnosti djelomičnog omogućavanja pristupa informacijama.

### 3.3.3. Zlouporeba prava

Tijekom 2020. zaprimljeno je 149 žalbi u kojima su tijela javne vlasti kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama navodila zlouporebu od strane korisnika, iz čega proizlazi da je zlouporeba prava **u 2020. bio najčešće korišten razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama.**

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da je tijekom 2020. odbijeno 247 ili 21,74% zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporebe prava. Prvostupanjska rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 149 žalbenih predmeta (60,32%).

*Broj izjavljenih žalbi zbog zlouporebe je znatno povećan u odnosu na 2019., kad je bilo izjavljeno 57 žalbi.*

Razlog većem broju izjavljenih žalbi leži u činjenici da su svi gradovi zaprimili istovjetni zahtjev korisnika prava na pristup informacijama (političke stranke), koji je od svih gradova zatražio izvatke prometa po računu (računima) grada (u elektroničkom obliku), na kojima su te transakcije vidljive ili slične isprave istog sadržaja. Većina gradova donijela je rješenje kojim je odbila zahtjev za pristup informacijama zbog zlouporebe, a na koja su tijekom prosinca 2020. izjavljene 84 žalbe, koje su prenesene u rad u 2021. godinu.

Od ukupno 178 predmeta u rješavanju, riješeno je 73 (41,01%), i to tako da su u 30 predmeta (40%) potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, dok su u 39 ili 53,42% slučajeva rješenja poništena na način da je u 16 slučajeva omogućen pristup informacijama, u 21 slučaju predmet vraćen na ponovni postupak, u dva slučaja poništeno rješenje i odbijen zahtjev, dok je u tri slučaja tijelo samo promijenilo odluku te je u jednom slučaju odbačena žalba.

U najvećem su broju zlouporebu prava kao razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, kojeg su podnijeli isti ili više povezanih korisnika, koristila sljedeća tijela javne vlasti: Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (9), Grad Zagreb (5), Hrvatska elektroprivreda d.d. (5), Hrvatska narodna banka (5) i Grad Jastrebarsko (5).

S obzirom na to da je Visoki upravni sud RH u sudskim odlukama zauzeo stajalište da kod raspolaganja javnim sredstvima ne može doći do zlouporebe prava, iako je u ranijoj praksi potvrđivao takve odluke, Povjerenik se navedenim stavom rukovodio prilikom donošenja odluka u žalbenim predmetima.

### 3.3.4. Klasificirana informacija

Klasificirane informacije ni u 2020. nisu bile često korišteno zakonsko ograničenje. Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, vidljivo je da su tijekom 2020. u 39 ili 3,43% slučajeva koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje su izjavljene dvije žalbe (5,12%), i to na rješenje Ministarstva obrane i Vlade RH.

Od ukupno četiri predmeta u radu, riješena su tri (75%), na način da je u dva slučaja žalba odbijena kao neosnovana (Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo obrane) te je u jednom predmetu rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak Ministarstvu vanjskih i europskih poslova.

U praksi Povjerenika uočeno je da pojedina tijela javne vlasti donose odluke u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama kojima se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka, a koje često nisu utemeljene na odredbama ZPPI-ja, jer se nije tražilo mišljenje UVNS-a i provodio test razmjernosti i javnog interesa te također iz razloga što nije postojao dokaz o tome da je informacija klasificirana, a samim time nije dolazilo do primjene članka 15. stavka 2. točke 1. ZPPI-ja. Stoga je Povjerenik tijekom 2020. izradio Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima. Izrada navedene Smjernice je bila predviđena kao jedna od aktivnosti Akcijskog plana za 2019.-2020., uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020., čiji je nositelj Povjerenik.

Izrađene Smjernice su namijenjene službenicima za informiranje, kao i ostalim službenicima u tijelima javne vlasti, koji su uključeni u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, sa svrhom olakšanja provedbe postupka po zahtjevu za pristup informacijama, kojim se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti podataka te doprinijele zakonitom i efikasnom odlučivanju.

Tijekom 2020. je vidljiv napredak kod tijela koja su vlasnici klasificirane informacije u provođenju propisanog postupka prema ZPPI-ju i postupanja prema odredbi članka 16. ZPPI-ja (mišljenja UVNS-a i provedba testa razmjernosti i javnog interesa), a objavljene Smjernice trebale bi doprinijeti da se zahtjevi rješavaju u skladu sa ZPPI-jem.

### 3.3.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2020. tijela javne vlasti odbila 252 ili 22,18% zahtjeva, jer su ocijenila da zatražena informacija ne ispunjava uvjete iz zakonske definicije iz članka 5. ZPPI-ja. **Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 82 (32,54%) slučaja, što je znatno povećanje u odnosu na 2019., kad je bilo izjavljeno 30 ili 8,6% žalbi iz navedenog razloga.**

Od ukupno 94 predmeta u rješavanju, tijekom 2020. riješeno je 78 predmeta (82,98%) te je u 26 (33,33%) Povjerenik donio odluku kojom je potvrdio odluku tijela javne vlasti o tome da su ispravno procijenila da se ne radi o informaciji kako je definira ZPPI, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2019., kada su u 42,86% slučajeva tijela ispravno odlučila.

Najveći broj žalbi zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga odnosilo se na rješenja koja su donijeli Grad Zagreb (13), Grad Jastrebarsko (7), LNG Hrvatska d.o.o. (7), Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (6) i Sanitat Dubrovnik d.o.o. (6).

**U 45 (57,69%) slučajeva tijelo javne vlasti je pogrešno utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu**, pa je u 20 slučajeva rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u 24 slučaja predmet vraćen na ponovni postupak, a u jednom slučaju rješenje poništeno i riješen zahtjev. Osim toga, u jednom slučaju je rješenje proglašeno ništavim, u četiri slučaja su žalbe odbačene, u jednom je obustavljen postupak te je u jednom slučaju samo tijelo javne vlasti promijenilo odluku.

Iz podataka proizlazi da je *došlo do pogoršanja u odlučivanju u slučajevima razmatranja radi li se o informaciji u smislu ZPPI-ja* te da su tijela u više od 50% slučajeva pogrešno odlučila i zahtjeve za pristup informacijama postavljene u obliku upita ocijenila kao podneske kojima se ne traži informacija u smislu ZPPI-ja te nisu razmatrala nalaze li se informacije u njihovom posjedu unutar različitih dokumenata ili zapisa podatka, a koji bi se mogli dostaviti korisniku.

### 3.3.6. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

Povjerenik je zaprimio 50 žalbi u 2020. na rješenje o odbacivanju zahtjeva jer tijela javne vlasti ne raspoložu informacijom te ne znaju gdje se informacija nalazi ili u slučaju neispravljanja nerazumljivog zahtjeva za pristup informacijama. Računajući žalbe koje su prenijete iz prethodnog perioda, Povjerenik je imao u radu ukupno 78 žalbi.

Od ukupno 61 riješene žalbe, Povjerenik je u 44 slučaja (72,13%) potvrdio rješenje tijela da ne posjeduje zatraženu informaciju, u šest (9,84%) slučajeva je utvrdio da tijelo raspoložu informacijom te je poništio rješenje i omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, u šest (9,84%) slučajeva poništio rješenje tijela i predmet vratio na ponovni postupak, dok je u dva slučaja poništio rješenje i riješio zahtjev, a u tri slučaja je samo tijelo javne vlasti promijenilo odluku.

## 3.4. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2020. Povjerenik je imao u radu ukupno 12 žalbi koje se odnose na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija – osam zaprimljenih u 2020. i četiri prenesene iz prethodnog razdoblja, od čega je riješeno šest žalbi.

Izjavljene žalbe iz 2020. su podnesene u odnosu na postupanja Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije, Hrvatske liječničke komore, Financijske agencije i Ministarstva unutarnjih poslova.

Kad se razmatraju razlozi uskrate ponovne uporabe u postupcima po žalbama, utvrđeno je da su tijela javne vlasti navela da se radi o uskrati ponovne uporabe zbog zlouporabe prava na pristup informacijama, zaštite osobnih podataka, jer je tražena informacija u postupku izrade te zbog ostalih slučajeva utvrđenih zakonom.

Od šest riješenih žalbi, dvije žalbe se odnose na tzv. šutnju uprave, od kojih je u slučaju Financijske agencije doneseno rješenje o obustavi postupka, dok je Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo naloženo rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

U odnosu na odbijajuća rješenja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija riješene su četiri žalbe. Od toga su dvije žalbe odbijene kao neosnovane, i to u slučaju u kojem je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja odbilo zahtjev za ponovnom uporabom Obrtnog registra u strojno čitljivom obliku te u slučaju u kojem je Agencija za zaštitu osobnih podataka odbila zahtjev kojim su traženi svi konačni akti s kojima Agencija završava nadzorne postupke obveznika u javnom i privatnom sektoru ili s fizičkim osobama.

Povjerenik je donio dva rješenja kojima je poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovno odlučivanje, u slučaju Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo kojim se tražila informacija o broju potvrđenih slučajeva COVID-19, broju izliječenih i broju preminulih u RH po županijama i gradovima te u slučaju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju kojim je zatražena ponovna uporaba informacija, tj. korištenje DOF-a, a koji su podaci javno vidljivi putem web preglednika na <http://preglednik.arkod.hr>, kao sloj „Orto-foto karta“, ali nisu dostupni za ponovno korištenje.

### 3.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

Rješenja Povjerenika u žalbenim postupcima za pristup ili ponovnu uporabu informacija su javno objavljena u **Tražilici odluka i mišljenja**, koja je dostupna na internetskoj stranici Povjerenika, na poveznici <https://tom.pristupinfo.hr>.

Prema najznačajnijim rješenjima Povjerenika iz 2020., sljedeće informacije trebaju biti javno dostupne, uz eventualnu zaštitu određenih podataka:

- Sistematizacija radnih mjesta (tijelo javne vlasti: Zagrebački holding d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/1085
- Rješenje o imenovanju v.d. pročelnika (tijelo javne vlasti: Zagrebačka županija), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/1124 i KLASA: UPII-008-07/20-01/1123
- Sporazum između grada i potencijalnog investitora u vezi s potencijalnim ulaganjem (tijelo javne vlasti: Grad Biograd na Moru), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/62
- Rješenje o inspekcijskom nadzoru (tijelo javne vlasti: Osnovna škola Jordanovac), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/52
- Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte financirane iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014.-2020. godine - Uspostava Centra dijeljenih usluga (tijelo javne vlasti: Ministarstvo pravosuđa i uprave), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/757
- Zapremljeni računi za robu i usluge za određene dobavljače – medije (tijelo javne vlasti:

Vodovod Dubrovnik d.o.o., Hrvatska pošta d.d., Autocesta Zagreb-Macelj), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/654, UP/II-008-07/20-01/446 i UP/II-008-07/20-01/475

- Ukupne isplate svim odvjetničkim uredima/društvima tijekom godine po pojedinim društvima/uredima/odvjetnicima (tijelo javne vlasti: Zagrebački holding d.o.o., Grad Zagreb, Hrvatska poštanska banka d.d., Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/897, UP/II-008-07/20-01/41, UP/II-008-07/20-01/56 i UP/II-008-07/20-01/86
- Iznosi godišnje bruto plaće po svakom članu uprave, odnosno za članove Nadzornog odbora godišnja bruto naknada (tijelo javne vlasti: Ježinac d.o.o., Termoplin d.d. Varaždin, Borovo d.d.), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/470, UP/II-008-07/20-01/546 i UP/II-008-07/20-01/581
- Iznos bruto plaće/naknade župana, gradonačelnika, načelnika, pročelnika, zamjenika župana (tijelo javne vlasti: Grad Jastrebarsko), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/463
- Iznos isplaćene bruto plaće/naknade plaće tijela javne vlasti bez doprinosa na plaće, broj osoba kojima je isplaćeno za određene mjesece (tijelo javne vlasti: Komunalac Čepin d.o.o., Urednost d.o.o., Bina-Istra d.d.), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/752, UP/II-008-07/20-01/912, UP/II-008-07/20-01/978
- Anonimizirana evidencija o radnom vremenu koje je poslodavac dužan voditi za određene mjesece (tijelo javne vlasti: Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/899
- Natječajna dokumentacija za izabranu osobu (tijelo javne vlasti: Katolički bogoslovni fakultet, Sveučilište u Splitu), rješenja KLASA: UP/II-008-07/20-01/502, UP/II-008-07/20-01/503
- Ugovor o obavljanju usluga stručnog tehničkog nadzora nad radovima izgradnje vodoopskrbnog cjevovoda CS Štikovica-VS Vrbica-Lozica, do naselja Mokošica i kanalizacija naselja Lozica, rješenja o imenovanju glavnog nadzornog inženjera, privremene situacije, okončane situacije, zapisnika o primopredaji (tijelo javne vlasti: Vodovod Dubrovnik d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/214
- Studije gospodarske opravdanosti investicijskog ulaganja u izgradnju lučke podgradnje i nadgradnje i gospodarsko korištenje luke otvorene za javni promet Karigador, Novigrad (tijelo javne vlasti: Lučka Uprava Umag – Novigrad), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/265
- Izvještaj o mjerenju buke okoliša, Ispitni izvještaj o mjerenju buke okoliša izrađen u postupku inspekcijskog nadzora (tijelo javne vlasti: Državni inspektorat), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/971
- Izvješće o praćenju razine i protoka vode na slapu Šušnjar na rijeci Mrežnici za 2018. i 2019. (tijelo javne vlasti: Javna ustanova Natura Viva), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/188

- Preslike putnih naloga sa svim obračunatim dnevnicama, drugim troškovima i isplaćenim iznosima (tijelo javne vlasti: Sveučilište u Rijeci, Tehnički fakultet), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/833.

## 4. Sudski nadzor

### 4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH

Pravna zaštita protiv rješenja Povjerenika te u slučaju neodlučivanja Povjerenika u propisanim rokovima (tzv. šutnja uprave), osigurana je korisnicima prava na pristup i ponovnu uporabu informacija pred Visokim upravnim sudom RH.

Upravni spor prema članku 26. ZPPI-ja može tužbom pokrenuti korisnik prava na informaciju, kao i tijelo javne vlasti koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem Povjerenika korisniku omogućen pristup informaciji. Odluku o tužbi Visoki upravni sud RH mora donijeti u roku od 90 dana, a sam postupak uređen je Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17).

Statističke podatke koji se odnose na upravne sporove iz 2020. sadržava Tablica 3.8., pri čemu je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

#### 4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi

Tijekom 2020. je pred Visokim upravnim sudom RH pokrenut 201 upravni spor. Kad se usporedi sa 2019. u kojoj je pokrenuto 177 upravnih sporova, vidljivo je da je **2020. pokrenuto 13,55% upravnih sporova više nego prethodne godine.**

Upravni sporovi su pokrenuti u 154 slučaja (76,62%) protiv rješenja Povjerenika, dok je u 47 ili 23,38% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave). Usporedba s 2019. pokazuje da je *pokretanje upravnog spora zbog tzv. šutnje uprave tj. nerješavanja žalbe od strane Povjerenika u zakonskim rokovima za otprilike 13% manje u 2020. U odnosu na pokrenute upravne sporove, u 2020. su izrađena 193 odgovora na tužbu, s time da se određeni broj odgovora odnosi na tužbe zaprimljene krajem 2019. godine.*

Tablica 4.1. Upravni sporovi u 2020.

<b>Upravni sporovi i tužbe u 2020.</b>	<b>Broj</b>	<b>%</b>
<b>Zaprimljene tužbe u 2020. prema osnovi</b>	201	100%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	154	76,62 %
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	47	23,38 %
<b>Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje</b>	193	-

*Napomena: upravni sporovi se odnose na pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija*

#### 4.1.2. Podnositelji tužbi

Najveći broj tužbi, njih 127 ili **63,18% podnijeli su korisnici**, dok su 74 ili **36,82% tužbi podnijela tijela javne vlasti**. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 4.2.

Ipak, valja naglasiti da je 66 ili **51,96% upravnih sporova korisnika pokrenuto od strane jednog korisnika** te 13 ili 10,23% od strane drugog korisnika, što čini 79 tužbi pa ispada da preostalih 48 tužbi otpada na sve ostale korisnike.

Također, treba istaknuti da je u **112 ili 55,72% svih tužbi bilo riječ o postupcima koji su pokrenuti u predmetima istog korisnika**, i to tako da je 66 upravnih sporova (32,83% od ukupnog broja sporova) pokrenuo taj isti korisnik protiv rješenja Povjerenika ili zbog šutnje Povjerenika, a preostalih 46 (22,88% od ukupnog broja sporova) su pokrenula tijela javne vlasti, osporavajući rješenja Povjerenika. Radi se o postupcima u kojima su upravni spor pokrenuli, između ostalih, HBOR, LNG Hrvatska d.o.o., Hrvatska pošta d.d. i Autocesta Zagreb Macelj d.o.o.

U cjelini, od ukupno 127 upravnih sporova koje su pokrenuli korisnici, radi se o 24 korisnika fizičke osobe, od kojih je jedan pokrenuo 66 sporova, tri udruge i jedno trgovačko društvo, jedna jedinica lokalne samouprave i jedna pravna osoba s javnim ovlastima.

U 74 upravna spora pokrenuta tužbama tijela javne vlasti, radilo se o 16 podnesenih tužbi od HBOR-a, osam podnesenih tužbi od Grada Zagreba, šest tužbi od Hrvatske pošte d.d., pet od LNG Hrvatska d.o.o. i četiri od JANAF d.d., a u preostalih 35 tužbi podnositelji su bila različita tijela javne vlasti. Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- 1 spor pravosudnih tijela (Upravni sud u Rijeci)
- 6 sporova tijela državne uprave (Ministarstvo zdravstva 1, Ministarstvo hrvatskih branitelja 2, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 1, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova 1, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture 1)
- 12 sporova JLP(R)S (Grad Zagreb 8, Grad Grubišno polje 2, Općina Strahoninec 1, Grad Biograd na Moru 1)
- 17 sporova agencija, zavoda i fondova (HBOR 16, HZZO 1)
- 2 spora ustanova (Javna ustanova Nacionalni park Krka 2)
- 28 sporova trgovačkih društava u vlasništvu RH ( Hrvatska pošta d.d. 6, LNG Hrvatska d.o.o. 5, JANAF d.d. 4, Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o. 2, Bina Istra d.d. 2, Odašiljači i veze d.o.o. 2, AKD d.o.o. 2, AKD zaštita d.o.o. 1, Croatia banka d.d. 1, HŽ Cargo d.o.o., Zračna

- luka Dubrovnik d.o.o. I, Središnje klirinško depozitarno društvo d.d. I)
- 7 sporova trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S (Zagrebački holding d.o.o. 2, Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o. I, Ceste Jastrebarsko d.o.o. I, EKO PLUS d.o.o. I, Gradska plinara d.o.o. I, Vodovod Dubrovnik d.o.o.)
  - 1 spor ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska komora inženjera strojarstva).

Tablica 4.2. Upravni sporovi u 2020. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe	
<b>Prema tužiteljima</b>	201	100%
<i>Korisnici</i>	127	63,18%
<i>tijela javne vlasti</i>	74	36,82%
<b>Tužitelji korisnici</b>	127	100%
<i>fizičke osobe</i>	121	95,28%
<i>Udruge</i>	3	2,36%
<i>trgovačka društva</i>	3	2,36%
<b>Tužitelji tijela javne vlasti</b>	74	100%
<i>pravosudna tijela</i>	1	1,35%
<i>tijela državne uprave</i>	6	8,1%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	17	22,98%
<i>jlp(r)s</i>	12	16,22%
<i>trgovačko društvo</i>	35	47,3%
<i>Ustanove</i>	2	2,7%
<i>druge pravne osobe</i>	1	1,35%

I u 2020. je nastavljen trend podnošenja iznimno velikog broja tužbi od strane jednog korisnika, a također je nastavljen i razmjerno velik broj tužbi HBOR-a na rješenja Povjerenika (25 u 2019., a 16 u 2020.).

#### 4.1.3. Sudske odluke po tužbama

Tijekom 2020. Povjerenik je zaprimio ukupno 244 odluke Visokog upravnog suda RH (presude i rješenja) u predmetima prava na pristup informacijama po pokrenutim sporovima zbog šutnje uprave Povjerenika te protiv rješenja Povjerenika. Od 244 dostavljene odluke u predmetima prava na pristup informacijama, u 160 (65,57%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika, pri čemu je u 148 slučajeva (92,5%) Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika, a u devet (5,63%) slučajeva poništio rješenje Povjerenika. U tri (1,87%) slučajeva tužbi protiv rješenja Povjerenika, Visoki upravni sud RH je obustavio postupak jer je tužitelj povukao tužbu.

Kada se razmatraju odluke u kojima je Visoki upravni sud RH odlučivao u meritumu, proizlazi da je u **94,27% slučajeva potvrđena odluka Povjerenika**, što predstavlja povećanje u odnosu na 2019., kada je Visoki upravni sud RH potvrdio 81,91% odluka. Navedeni podaci prikazani su u

## Tablici 4.3.

Visoki upravni sud RH je u devet (5,63%) slučajeva poništio rješenje Povjerenika, na način da je u tri slučaja poništio rješenje i riješio žalbu odnosno zahtjev, a u šest slučajeva poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak.

U dva slučaja poništaja rješenja Povjerenika, radilo se o predmetima istog korisnika protiv HBOR-a iz 2019. (presude su zaprimljene u 2020.), a u kojima je Visoki upravni sud RH potvrdio svoje ranije stajalište da HBOR raspolaže javnim sredstvima te da se u slučaju traženja informacija o raspolaganju javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.

U jednom slučaju radilo se predmetu u kojem je Visoki upravni sud RH poništio rješenje Povjerenika te odbacio prigovor, navodeći da je prigovor, u kontekstu obavijesti iz članka 23. ZPPI-ja, nedopušten pravni lijek, jer se u tim slučajevima ne radi o postupanju javnopravnog tijela u smislu odredbe članka 156. ZUP-a. Navedeni predmet je zaprimljen u 2019. te predstavlja nastavak sada već ustaljene prakse Visokog upravnog suda RH, koji je u 2018. poništio sedam rješenja o prigovoru i odbacio prigovor, odnosno poništio jedno rješenje i odbacio prigovor u 2019.

Od šest slučajeva poništenih rješenja Povjerenika, dva rješenja Povjerenika odnosila su se na korisnika koji je, unatoč dobivenim informacijama o raspolaganju javnim sredstvima, svoje zahtjeve proširivao tražeći daljnje informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Iako je u navedenim slučajevima Povjerenik težište zlouporabe prava na pristup informacijama temeljio na opsežnosti traženih informacija i činjenici da je korisnik prethodno zaprimio informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima te je novim zahtjevom produbio, odnosno proširio traženje informacija u velikim vremenskim rasponima, koje dovodi do znatnog opterećenja tijela javne vlasti, Visoki upravni sud RH nije prihvatio argumente Povjerenika te je potvrdio svoje ranije stajalište o tome da se u slučaju traženja informacija o raspolaganju javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.

Tablica 4.3. Upravni sporovi u 2020. prema zaprimljenim odlukama

<b>Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda RH u 2020. prema ishodu</b>	<b>244</b>	<b>100%</b>
<b>Tužbe protiv rješenja</b>	160	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	148	92,5
<i>poništeno rješenje Povjerenika</i>	9	5,63
<i>postupak obustavljen, tužba povučena</i>	3	1,87
<b>Tužbe zbog šutnje uprave</b>	62	100%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	37	59,68
<i>odbijen tužbeni zahtjev</i>	15	24,2
<i>tužba odbačena</i>	10	16,12

Napomena: predmeti se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama

Polazeći od stava da institut zlorabe prava nije vezan s prirodom informacije koja se traži, Povjerenik je protiv odluke Visokog upravnog suda RH podnio Državnom odvjetništvu RH zahtjev za preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

U 62 slučaja radilo se o upravnom sporu zbog nedonošenja odluke po žalbi (šutnja uprave), od kojih je u 37 slučajeva (59,68%) Visoki upravni sud RH rješenjem obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio predmet, u 15 slučajeva (24,2%) Visoki upravni sud RH je odbio tužbu tužitelja, a u 10 (16,12%) slučajeva je odbacio tužbe tužitelja.

Povjerenik je u 2020. također zaprimio i 22 rješenja Visokog upravnog suda RH koja nisu donesena po tužbama, nego drugim podnescima podnesenim od strane korisnika, ali i samog Povjerenika (devet rješenja o odbacivanju prijedloga za rješavanje sukoba nadležnosti, devet rješenja o odbačaju žalbe tužitelja tijela javne vlasti, tri rješenja kojim je odbačen prijedlog za obnovu spora te jedno rješenje o ispravku rješenja).

U nastavku se daje prikaz značajnijih presuda Visokog upravnog suda RH, kojima je potvrđeno rješenje Povjerenika i omogućen pristup informacijama:

- Javna ustanova Nacionalni park Krka, Ugovor o bespovratnim sredstvima koja se financiraju iz EU fondova, presuda Poslovni broj: UsII-184/20 od 31. srpnja 2020.
- Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, popis OPG-ova s jedinstvenim matičnim brojevima nositelja, presuda Poslovni broj: UsII-443/19 od 19. svibnja 2020.
- Grad Zagreb: Izvještaji o stanju mostova u Zagrebu, presuda Poslovni broj: UsII-235/20 od 8. prosinca 2020.
- Hrvatska pošta d.d., Računi za usluge oglašavanja, uz zaštitu osobnih podataka, presuda Poslovni broj: UsII-261/20 od 14. listopada 2020.
- Ministarstvo zdravstva, Izvješća zdravstvenih ustanova o provedenim postupcima medicinski pomognute oplodnje, presuda Poslovni broj: UsII-14/20 od 29. siječnja 2020.
- Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Ugovor s autoprijevoznikom Ryanair, presuda Poslovni broj: UsII-132/20 od 17. srpnja 2020.
- Croatia Airlines d.d., Ugovor o nabavi zrakoplova Airbus, presuda Poslovni broj: UsII-232/20 od 17. rujna 2020.
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, ponude odabranih avioprijevoznika u natječajnom postupku, presuda Poslovni broj: UsII-182/20 od 17. srpnja 2020.
- EKO PLUS d.o.o., Analiza poslovanja, presuda Poslovni broj: UsII-191/20 od 24. rujna 2020.

Odluke Visokog upravnog suda RH su javno objavljene u Tražilici odluka i mišljenja, koja je dostupna na internetskoj stranici Povjerenika na poveznici:

- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>

te na internetskoj stranici Visokog upravnog suda RH na poveznici:

- <https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2020-godina>

#### 4.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2020.

Prema statističkim podacima za razdoblje 2013.-2020., ukupno je pokrenuto 6.944 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 985 upravnih sporova (14,18% u odnosu na broj žalbenih postupaka). Dakle, u promatranom razdoblju, **u 85,82% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom RH.**

Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2020. (Tablica 4.4.), vidljivo je da je, za razliku od prethodnih godina kad se broj upravnih sporova u pravilu kretao između 29 i 40, u 2017. došlo do značajnog porasta upravnih sporova na 175, a u 2018. je taj broj porastao na 300, dok je u 2019. smanjen na 177, a u 2020. je porastao na 201, što je za 13,55% upravnih sporova više nego prethodne godine.

Tablica 4.4. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2020.

Godina	Žalbe (podneseno)	Tužbe	Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe (riješeno)	Odnos broja riješених žalbi i broja tužbi	Udio tužbi (%)
2013.	515	29	17,76	5,63	495	17,01	5,86
2014.	658	40	16,45	6,08	523	13,06	7,65
2015.	624	29	21,52	4,65	526	18,14	5,51
2016.	635	34	18,67	5,35	674	19,82	5,04
2017.	1.172	175	6,70	14,93	1.188	6,79	14,73
2018.	1.010	300	3,37	29,70	1.026	3,45	3
2019.	814	177	4,59	21,74	889	5,02	19,91
2020.	1.516	201	7,54	13,26	1.490	7,41	13,48
<b>Ukupno</b>	<b>6.944</b>	<b>985</b>	<b>7,05</b>	<b>14,18</b>	<b>6.811</b>	<b>6,91</b>	<b>14,46</b>

Prilikom tumačenja ovih podataka, treba imati u vidu da je aktivnošću jednog korisnika po zahtjevima za pristup informacijama pokrenuto 112 upravnih sporova, od čega je korisnik sam pokrenuo 66 postupaka, a ostalih 47 tijela javne vlasti. Dakle, ako se izostave ti postupci, ostaje

podatak da su ostali tužitelji pokrenuli 89 upravnih sporova.

U 2020. godini je zbog šutnje Povjerenika pokrenuto 47 upravnih sporova, što znači da je nastavljen trend smanjivanja navedenih sporova (u 2019. pokrenuta su 64 takva spora). Naime, u prethodnom razdoblju broj pokrenutih upravnih sporova zbog šutnje Povjerenika bio je u stalnom porastu, a što je vidljivo iz činjenice da je u 2014. iz navedenog razloga pokrenuto tri, u 2015., sedam, u 2016. osam, u 2017. 30 te u 2018. njih 125.

Ujedno je vidljiv porast zaprimljenih tužbi, posebno od strane tijela javne vlasti (74, u odnosu na 55 u 2019.)

Također se ističe da je u 2020. u 94,27% slučajeva Visoki upravni sud RH potvrdio rješenje Povjerenika, što ukazuje da je u 2020. praksa Povjerenika usklađena s pravnim shvaćanjima Visokog upravnog suda RH iz 2019.

Sijedom navedenog, 2020. predstavlja povratak na ustaljeni standard uspješnosti Povjerenika u upravnim sporovima kao u ranijim razdobljima (u 2017. 97,4%, u 2018. 84,83%).

No, uz prihvaćanje pravnih shvaćanja Visokog upravnog suda RH, ipak je protiv dijela odluka tog suda koja, po mišljenju Povjerenika, otvaraju bitna pitanja zlouporabe prava na pristup informacijama i troškova upravnog spora, korišten izvanredni pravni lijek - izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke pred Vrhovnim sudom RH. O tome više u poglavlju 4.2.2.

#### 4.1.5. Troškovi upravnog spora

ZPPI u članku 19. propisuje da se na pristup informacijama u postupcima pred tijelima javne vlasti ne plaćaju upravne i sudske pristojbe te da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije koje je donio Povjerenik, sa svrhom olakšavanja korisnicima ostvarivanje ustavnog prava građana, sa što manje troškova.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 29/17), u primjeni je novi članak 79. tog Zakona, prema kojem stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora, uključujući i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu, a vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama, snosi troškove i tim strankama. O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude, na koje je dopuštena žalba.

Analizom odluka Visokog upravnog suda RH koje su zaprimljene u 2020., utvrđeno je da je u 135 sporova zatražena naknada troškova, od kojih je u 91 slučaju odbijen takav zahtjev. **U 29**

**predmeta je naložena naknada troškova od strane tuženika (76.250,00 kn), a u 15 slučajeva naknada troškova od strane tužitelja zainteresiranoj osobi (37.500,00 kn).**

Posebno se ističe da se veći broj plaćanja dosuđenih troškova od strane Povjerenika kao tuženika, odnosi na situacije upravnog spora radi šutnje uprave (24 od 29 predmeta), u situaciji kad je Visoki upravni sud RH obustavio upravni spor jer je Povjerenik tijekom postupka postupio po tužbenom zahtjevu, a ista je rezultat promjene pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda RH.

Prema odredbi članka 43. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17), propisano je da ako tuženik u tijeku spora u cijelosti postupi prema tužbenom zahtjevu, sud će obustaviti spor.

U ranijoj praksi Visokog upravnog suda RH, do donošenja odluka Ustavnog suda RH, broj U-III-2986/19 od 9. travnja 2019. i broj U-III-2279/18 od 9. travnja 2019., primjenjivao se zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog sud RH, broj: Su-85/2018 od 12. veljače 2018., prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove kad je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda RH poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak.

Navedeno shvaćanje primjenjivalo se i na troškove u slučaju obustave spora iz članka 43. Zakona o upravnim sporovima, odnosno kad tuženik u cijelosti postupi prema tužbenom zahtjevu.

Iako se odluke Ustavnog suda RH broj: U-III-2986/19 od 9. travnja 2019. i U-III-2279/18 od 9. travnja 2019. odnose samo na pitanje troškova spora, u slučaju kad je poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, iste su dovele do promjene prakse Visokog upravnog suda RH.

U 2019., nakon što je Visoki upravni sud RH na sjednici dana 9. rujna 2019. donio zaključak (broj: Su-465/19) da se stavlja izvan snage zaključak sa sjednice svih sudaca Visokog upravnog suda RH broj: Su-85/18 od 12. veljače 2018., u slučajevima obustave upravnog spora i dalje nije dosuđivan trošak postupka, uz obrazloženje da trošak spora nije opravdan jer tužitelj nije koristio procesnu mogućnost proširivanja tužbenog zahtjeva na poništenje rješenja, već je protiv rješenja podnio novu tužbu (primjerice, odluke broj: UsII-411/19, UsII-413/19, UsII-415/19, UsII-417/19).

Osim toga, Visoki upravni sud RH je u svojim odlukama tijekom 2019. (primjerice, broj: UsII-101/18 i UsII-105/18), odnosno tijekom 2020. (primjerice, broj: UsII-60/20, UsII-62/20, UsII-63/20) zauzimao stajalište da i u slučaju obustave spora (što ne predstavlja meritorno rješavanje), tužitelju pripada pravo na naknadu troška upravnog spora.

Zbog opisane različite prakse oko troškova upravnog spora, Povjerenik je podnio Državnom odvjetništvu RH prijedlog za izvanredno preispitivanje pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH, o tome više u poglavlju 4.2.2.

## 4.2. Postupci pred Vrhovnim sudom RH

### 4.2.1. Zaprimljene odluke

Tijekom 2020. Povjerenik je zaprimio je dvije presude Vrhovnog suda RH, u predmetima u kojima je Državno odvjetništvo RH na prijedlog HBOR-a podnijelo Vrhovnom sudu RH zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH.

Presudama Vrhovnog suda RH broj: U-zpz-6/2018 od 1. rujna 2020. i U-zpz-15/2018 od 30. lipnja 2020., odbijeni su zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog RH, kao neosnovani.

Navedenim presudama Visokog upravnog suda RH potvrđene su odluke Povjerenika, kojima je poništio rješenja HBOR-a i naložio HBOR-u da korisniku omogući pristup informacijama o tome koliko izvoznika, u kojim sektorima i djelatnostima te u kojim zemljama je HBOR kreditirao kao izvozno kreditna agencija u razdoblju od 1. siječnja 2011. do 31. prosinca 2014. (U-zpz-6/2018 od 1. rujna 2020.) te popis korisnika kredita u razdoblju od 2014. do 2016. (U-zpz-15/18 od 30. lipnja 2020.).

### 4.2.2. Zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja Visokog upravnog suda RH po prijedlogu Povjerenika

Člankom 79. Zakona o upravnim sporovima, propisano je da stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu RH podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja upravnog suda i Visokog upravnog suda RH.

Povjerenik je u 2020. u četiri slučaja podnio Državnom odvjetništvu RH navedeni prijedlog, pri čemu se u dva slučaja prijedlog odnosio na preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, a u dva slučaja na preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH.

U dva predmeta prijedlog za izvanredno preispitivanje pravomoćnih presuda Visokog upravnog suda RH **odnosio se na pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama**, dok se u dva predmeta prijedlog za izvanredno preispitivanje pravomoćnih rješenja u bitnom **odnosio na pitanje troškova postupka u slučaju obustave upravnog spora**.

Što se tiče prijedloga za preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda, radi se o sljedećim slučajevima:

Prvi slučaj se odnosi na rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-08-07/19-01/203, URBROJ: 401-01/05-19-2 od 8. ožujka 2019., kojim je odbijena žalba korisnika kao neosnovana te je potvrđeno prvostupanjsko rješenje HBOR-a. Zahtjev žalitelja odbijen je temeljem članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-ja, odnosno zbog zlouporabe prava na pristup informacijama. Predmet zahtjeva za pristup informacijama bila je informacija o krajnjim korisnicima kredita u razdoblju od 1. do 31. prosinca

2018.

Citiranom presudom poništeno je rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-08-07/19-01/203, URBROJ: 401-01/05-19-2 od 8. ožujka 2019., pri čemu je Visoki upravni sud RH izrazio stajalište da se u slučaju traženja informacija o raspolaganju javnim sredstvima iz članka 16. stavka 3. Zakona ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.

U prijedlogu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Povjerenik je zauzeo stav da se svako pravo može zloupotrijebiti te je ukazao na odstupanje od prakse Visokog upravnog suda RH u odnosu na njegove ranije presude, kojima su potvrđivana rješenja Povjerenika u kojima je utvrđena zlouporaba prava na pristup informacijama od strane korisnika u traženju informacija o raspolaganju javnim sredstvima (presude Poslovni broj: UsII-255/17 od 22. studenog 2017., Poslovni broj: UsII-91/18 od 12. travnja 2018., Poslovni broj: UsII-225/19 od 16. svibnja 2019. i Poslovni broj: UsII-446/19 od 25. rujna 2019.).

Dopisom Broj: GZ-DO-103/20 od 23. rujna 2020., Državno odvjetništvo RH je obavijestilo Povjerenika da je prihvaćen prijedlog i podnesen zahtjev za preispitivanje navedene pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH.

Drugi slučaj se odnosi na rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/20-01/401, URBROJ: 401-01/06-20-4 od 20. srpnja 2020., kojim je odbijena žalba korisnika kao neosnovana te je potvrđeno prvostupanjsko rješenje Grada Zagreba. Zahtjev korisnika je odbijen temeljem članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona. Predmet zahtjeva bila je informacija o isplatama odvjetnicima za razdoblje od 1. do 31. siječnja 2019., odnosno isprave na temelju kojih su vršena knjiženja.

Presudom Visokog upravnog suda RH, broj UsII-298/20-5 od 23. rujna 2020., usvojen je tužbeni zahtjev korisnika te je poništeno rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/20-01/401, URBROJ: 401-01/06-20-4 od 20. srpnja 2020.

U citiranoj presudi Visoki upravni sud RH je u bitnom istaknuo da se tražena informacija odnosi na potrošnju sredstava jedinice lokalne samouprave, za koju postoji javni interes koji proizlazi iz članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, a što nadilazi eventualno opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti.

U prijedlogu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, Povjerenik je u bitnom opisao institut zlouporabe prava na pristup informacijama te istaknuo navode kao i u prijedlogu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Poslovni broj: UsII-195/19 od 12. ožujka 2020.

Dopisom Broj: GZ-DO-272/20 od 23. veljače 2021., Državno odvjetništvo RH je obavijestilo Povjerenika da je prihvaćen prijedlog i podnesen zahtjev za preispitivanje navedene pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH.

U odnosu na prijedloge za preispitivanje pravomoćnih rješenja, radi se o sljedećim slučajevima:

U prvom slučaju je korisnik Visokom upravnom sudu RH dana 25. veljače 2020. podnio tužbu zbog neodlučivanja Povjerenika u zakonskom roku o žalbi izjavljenoj zbog neodlučivanja prvostupanjskog tijela o njegovom zahtjevu u zakonskom roku.

U tijeku upravnog spora, Povjerenik je 25. veljače 2020. donio rješenje, kojim je odlučio o žalbi

žalitelja, nakon čega je Visoki upravni sud RH donio rješenje o obustavi upravnog spora, Poslovni broj: UsII-76/20 od 8. svibnja 2020. te naložio Povjereniku da korisniku nadoknadi trošak upravnog spora.

U prijedlogu za izvanredno preispitivanje pravomoćnog rješenja, Povjerenik je u bitnom ukazao na različitu praksu Visokog upravnog suda RH u pogledu priznavanja prava na trošak postupka u slučaju obustave upravnog spora te da se i u slučaju obustave upravnog spora mora procjenjivati uspjeh u sporu.

U drugom slučaju, korisnik prava podnio je dana 29. travnja 2020. tužbu Visokom upravnom sudu RH zbog neodlučivanja Povjerenika u zakonskom roku o njegovoj žalbi, izjavljenoj protiv rješenja Središnjeg klirinškog depozitarnog društva d.d.

U odgovoru na tužbu, Povjerenik je istaknuo da je 19. veljače 2020. donio odluku o navedenoj žalbi u zakonskom roku te je predmetno rješenje dostavio prvostupanjskom tijelu s uputom da primjerak rješenja dostavi korisniku, dakle Povjerenik je odlučio o žalbi u zakonskom roku i prije podnošenja tužbe.

Rješenjem Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-160/20 od 18. lipnja 2020., obustavljen je upravni spor te je naloženo Povjereniku da naoknadi tužitelju trošak upravnog spora.

U prijedlogu za izvanredno preispitivanje, Povjerenik je ukazao na očitu omašku Visokog upravnog suda RH u računanju rokova, odnosno da je Povjerenik u zakonskom roku odlučio o žalbi. Također je istaknuo da je iskoristio sva druga pravna sredstva protiv citiranog rješenja Visokog upravnog suda RH, ali bez uspjeha.

Dopisom Broj: GZ-DO-264/20 od 21. siječnja 2021., Državno odvjetništvo RH je obavijestilo Povjerenika da je prihvaćen prijedlog i da je Vrhovnom sudu RH podnesen zahtjev za preispitivanje navedenog pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH.

Povjerenik ističe da je **u sva četiri slučaja Državno odvjetništvo RH prihvatilo prijedlog Povjerenika te je Vrhovnom sudu RH podnijelo zahtjeve za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja Visokog upravnog suda RH.** Prihvaćeni prijedlozi ukazuju na potrebu da Vrhovni sud RH kao najviši sud osigura jedinstvenu primjenu odredbi ZPPI-ja, odnosno Zakona o upravnom sporovima, s obzirom na to da neujednačena praksa Visokog upravnog suda RH dovodi u pitanje pravnu sigurnost kao sastavni dio prava na pošteno suđenje zajamčeno člankom 29. Ustava RH i člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

### 4.3. Ustavne tužbe

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2020. zaprimio 21 ustavnu tužbu u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama po kojima je donio odluke u 13 predmeta, na način da je odbacio ustavne tužbe podnositelja, dok u osam predmeta postupak nije bio dovršen u 2020.

## 5. Predstavke na rad tijela javne vlasti i mišljenja o primjeni Zakona

### 5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavkama građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama ukazuju na moguće nepravilnosti u primjeni odredbi ZPPI-ja, a postupajući po njima Ured povjerenika upozorava tijela na nepravilno postupanje te traži uklanjanje nepravilnosti. Riječ je o načinu postupanja prije provedbe samog inspekcijskog nadzora, koji ima za cilj na brži i jednostavniji način uskladiti postupanje tijela sa Zakonom.

U slučajevima ogluhe na upozorenje Povjerenika, provodi se ciljani posredni inspekcijski nadzor i po potrebi izriču mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti.

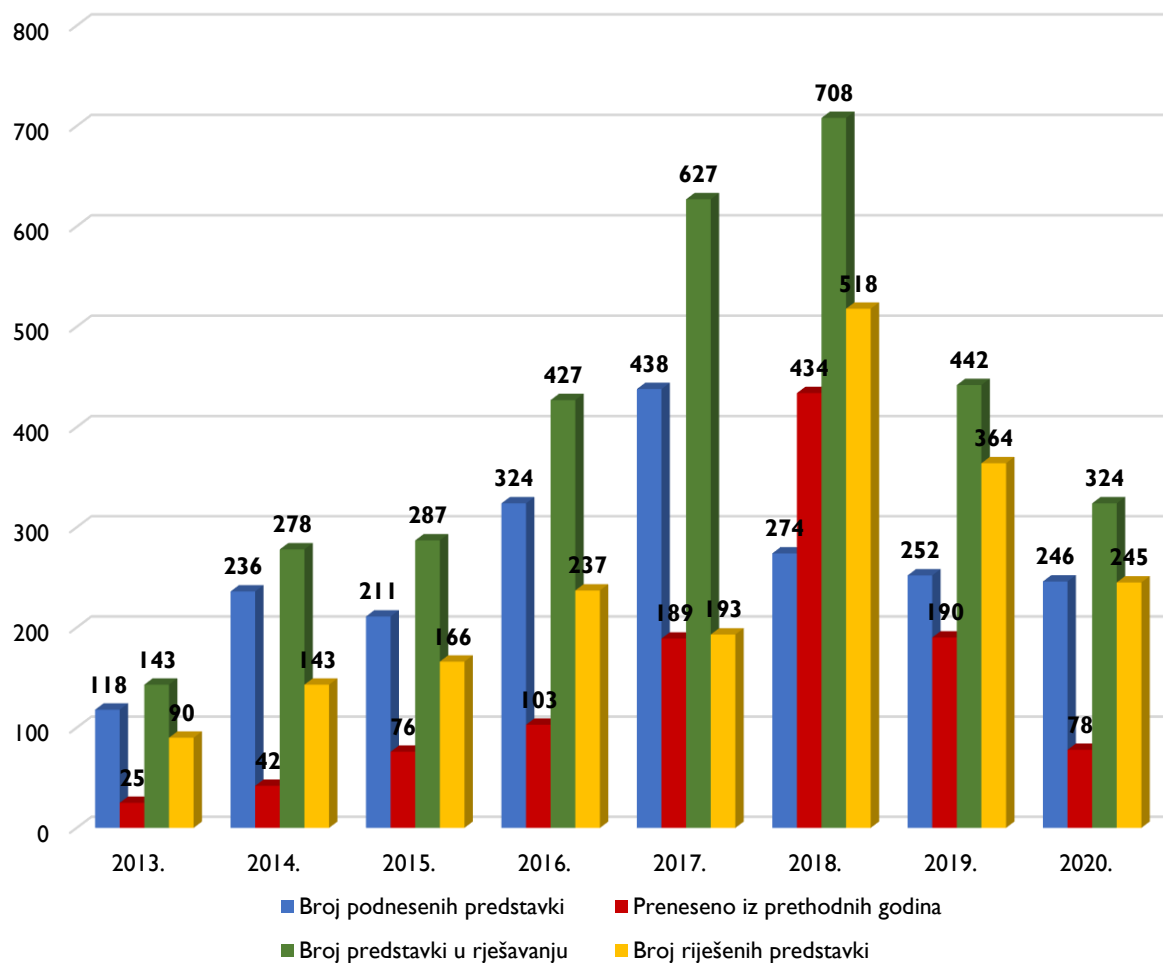
Tijekom 2020., Ured povjerenika je zaprimio 246 predstavki. Iz ranijeg razdoblja ostalo je neriješeno 78 predstavki, što znači da su 2020. u radu bile ukupno 324 predstavke. Tijekom 2020. riješeno je 245 predstavki (30 iz ranijih godina i 215 iz 2020.) ili 75,62% svih predstavki u radu (Tablica 5.1).

U odnosu na 79 neriješenih predstavki, Ured povjerenika je u 30 slučajeva tijelu javne vlasti uputio upozorenje, dao uputu za postupanje te zatražio izvješće o poduzetom, a što je vidljivo iz Tablice 5.3. Isto znači da je **postupano po 275 predstavki, što predstavlja 84,87% svih predstavki u radu**. Naime, postupajući po predstavci, osim inicijalnog akta Ureda povjerenika, kojim se traži izvješće i postupanje tijela, vrlo često se tek požurnicama službeniku za informiranje i u konačnici čelniku tijela, uspijeva pribaviti izvješće o s dokazima o postupanju.

Tablica 5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2020. godini	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2020.	Riješeno u 2020. (%)	Preneseno u 2021.
prenesene predstavke	78	30	38,46	48
predstavke 2020.	246	215	87,40	31
<b>UKUPNO</b>	<b>324</b>	<b>245</b>	<b>75,62</b>	<b>79</b>

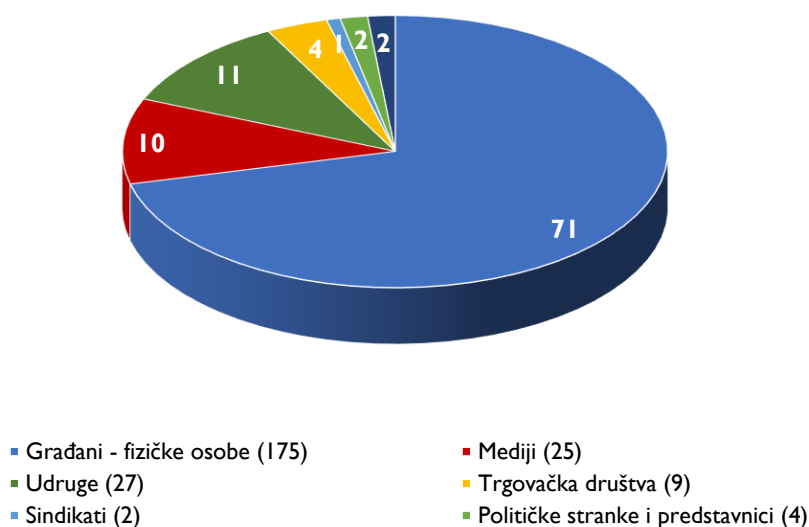
Slika 5.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2013. - 2020.



Iz prikaza strukture predstavki po podnositeljima (Slika 5.2.), evidentno je da su **građani i dalje najaktivniji u nadziranju tijela javne vlasti te su podnijeli ukupno 175 predstavki (71,14%)**, a značajniji udio u ukupnom broju podnositelja predstavki čine udruge, s 27 predstavki (10,98%) i mediji, s 25 predstavki (10,16%), dok je udio ostalih podnositelja predstavki u ukupnom broju gotovo zanemariv.

S obzirom na to da su novinari ujedno tražitelji informacija temeljem odredbi Zakona o medijima i ZPPI-ja, na specifičnosti predstavki i upita koje Ured povjerenika zaprima od medija, ukazuje se u posebnom osvrtu „Mediji i pravo na informaciju“.

Slika 5.2. Struktura predstavki po podnositeljima



Kada je riječ o kategorijama tijela na koja su se korisnici najviše prituživali (Tablica 5.2.), podaci pokazuju da se **gotovo trećina predstavki odnosi na postupanje JLP(R)S** (81 predstavka ili 32,93%), a najveći broj podnesen je na postupanje Grada Zagreba (8) i Grada Obrovca (4) te gradova Zadar, Supetar i Imotski te Općine Ivankovo (3). Slijede ih državna tijela i tijela državne uprave (52 predstavke ili 21,13%), od čega se najveći broj odnosi na postupanje Državnog inspektorata (8), Ministarstva znanosti i obrazovanja (5) te Vlade RH i Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (4).

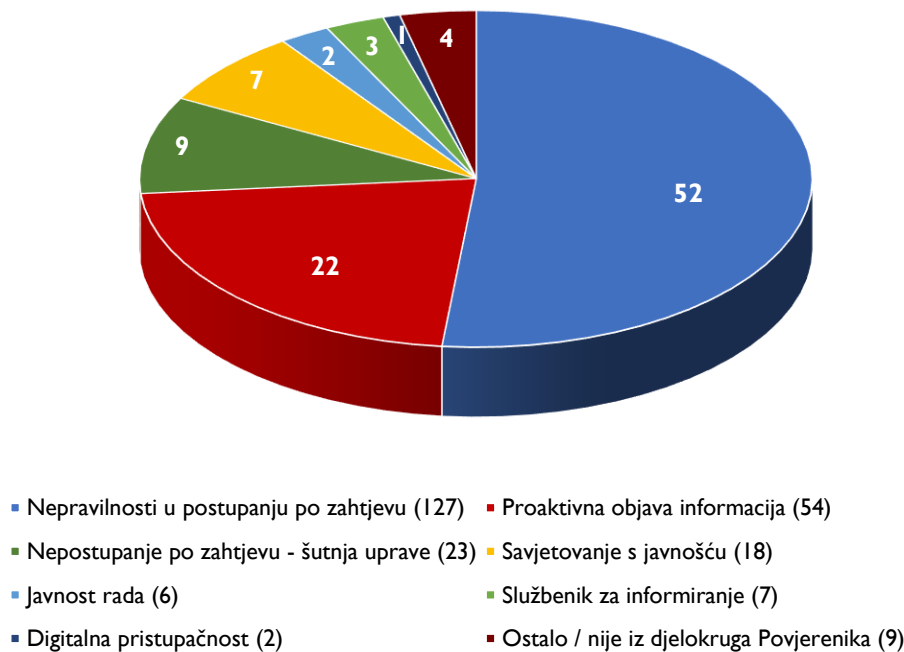
Značajan udio predstavki odnosi se i na trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH ili JLP(R)S (43 predstavke ili 17,48%) i ustanove (29 ili 11,79%), no s obzirom na brojnost tih tijela, broj podnesenih predstavki na njihov rad je, kao i prethodnih godina, relativno mali.

Tablica 5.2. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	n	%
Državna tijela	13	5,28
Tijela državne uprave	39	15,85
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	81	32,93
Pravosudna tijela	1	0,41
Agencije, zavodi, centri, fondovi	10	4,07
Ustanove	29	11,79
Trgovačka društva	43	17,48
Udruge	2	0,81
Ostala TJV	28	11,38
<b>Ukupno</b>	<b>246</b>	<b>100</b>

Glede razloga podnošenja predstavki (Slika 5.3.), vidljivo je da su korisnici, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, u najvećem broju ukazivali na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva (127 ili 51,63%), neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija na internetskim stranicama, uključujući i obvezu javnosti rada (60 ili 24,39%), nerješavanje zahtjeva u zakonom predviđenom roku (23 ili 9,35%) te neispunjavanja obveze provedbe savjetovanja s javnošću (18 ili 7,32%).

Slika 5.3. Struktura predstavki prema razlozima podnošenja predstavki



U 2020. je izraženija pojava podnošenja većeg broja predstavki istog korisnika (jedan korisnik 20, drugi korisnik 17 predstavki), kojima se, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama ili potrebu proaktivne objave informacija, ukazuje na tijela kojima je osnivač ili većinski vlasnik JLP(R)S, a koje nemaju imenovanog službenika za informiranje, niti proaktivno objavljuju informacije propisane ZPPI-jem. Nakon provjere statusa tijela i upozorenja Povjerenika da su obveznici primjene ZPPI-ja, tijela su postupila po nalogu.

S druge strane, zamijećeno je i podnošenje većeg broja povezanih predstavki istog korisnika na postupanje tijela u kojem je zaposlen, što s jedne strane ukazuje na nemogućnost dobivanja informacija unutar institucija, a s druge strane na loše međuljudske odnose koji se prelamaju preko instituta pristupa informacijama.

Potrebno je naglasiti da su tijela po upozorenju Povjerenika, nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, a o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavke.

Iz priložene Tablice 5.3., vidljiv je način postupanja Ureda povjerenika po predstavkama korisnika koje su zaprimljene u 2020. U 146 od zaprimljenih 246 predstavki (59,35%), Ured povjerenika

upozorio je tijelo na nepravilnosti i zatražio njihovo uklanjanje. U većini slučajeva, tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavi, naročito ako se predstavka odnosila na neispunjavanje cjelokupne obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada.

Budući da u 14 slučajeva tijelo nije otklonilo nepravilnosti u odnosu na rješavanje zahtjeva i dostavilo izvješće o poduzetom niti po upućenim požurnicama i dodatnim upozorenjima, provedeno je osam ciljanih posrednih nadzora, s fokusom na predmet predstavke i dva neposredna cjelovita inspekcijska nadzora, u kojima su obuhvaćene i predmetne predstavke.

Tablica 5.3. Postupanja Povjerenika za informiranje po predstavkama

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti)	146	58,4
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2020.)	30	12,0
Posredni inspekcijski nadzor	8	3,2
Neposredni inspekcijski nadzor	2	0,8
Ustupanje predmeta	9	3,6
Odgovor podnositelju (nema osnove za postupanje)	55	22,0

Relativno velik broj predstavki po kojima nije bilo pravne osnove za postupanje Povjerenika jer se ne odnose na kršenje ZPPI-ja, ukazuje da korisnici i dalje pribjegavaju podnošenju predstavke Povjereniku i kada se radi o postupanjima iz djelokruga tijela na koje se pritužuju (rješavanja predmeta u kojem je pritužitelj stranka u postupku, traženja pojašnjenja ili odgovora koja se odnose na pitanja iz djelokruga tijela, odnosno pojedinog upravnog područja), kako bi ukazali na neprimjereno trajanje postupka ili ignoriranje njihovih upita.

Ove godine je povećan broj takvih predstavki (55 ili 22,36% od ukupno zaprimljenog broja), u kojima nije bilo osnove za postupanje Povjerenika jer se nije radilo o povredi ZPPI-ja, već povredi propisa iz djelokruga tijela, a o čemu su povratno korisnici obaviješteni.

## 5.2. Mišljenja o primjeni Zakona

Jedna od aktivnosti Ureda povjerenika odnosi se na svakodnevno pružanje pomoći korisnicima i službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, davanjem odgovora na upite i mišljenja u vezi primjene ZPPI-ja. Aktivnost Ureda se bazirala na pisanim odgovorima (poštom/elektroničkom poštom), jer je u ovoj godini, zbog izvanredne situacije izazvane pandemijom, a djelomično i potresom, izostala neposredna komunikacija prijmom stranaka u Uredu povjerenika.

Jedan od načina pružanja informacija je i putem info telefona, koji nije bio u funkciji jedino tijekom travnja i svibnja 2020.

Sve to je utjecalo na značajno povećanje broja pisanih upita, kako od strane korisnika, tako i tijela javne vlasti. Povjerenik je u 2020. zaprimio **ukupno 547 pisanih upita – traženja mišljenja o**

**provedbi Zakona, što predstavlja povećanje za više od 82% u usporedbi sa 2019.** (300 upita). (Tablica 5.4.)

U bitnom, korisnici upitima u najvećoj mjeri traže mišljenje o primjeni pojedinih zakonskih odredbi i uputu o načinu ostvarivanja prava na informaciju, dok tijela (pretežito službenici za informiranje) traže mišljenje i pomoć u rješavanju konkretnog zahtjeva za pristup informacijama ili potrebi i načinu proaktivnog objavljivanja pojedinih informacija na internetskoj stranici.

Tablica 5.4. Broj zaprimljenih upita u razdoblju 2013. - 2020.

Godina	Broj upita	+/- (%)*
2013.	172	
2014.	368	113,95
2015.	417	13,32
2016.	492	17,99
2017.	413	-16,06
2018.	443	7,26
2019.	300	-32,28
2020.	547	82,33
<b>UKUPNO</b>	<b>3.152</b>	

\* porast odnosno smanje broja upita u odnosu na prethodnu godinu

S prenesenim neodgovorenim upitima iz 2019. (15 upita), bila su u izvještajnom razdoblju na rješavanju ukupno 562 upita, a **do kraja godine odgovoreno je na 554 ili 98,57% svih upita u radu.**

Iz analize upita zaprimljenih u 2020. po podnositeljima (Tablica 5.5.), vidljivo je da je došlo da značajnog porasta upita korisnika, osobito građana (222 upita), tako da je u izvještajnom razdoblju broj obraćanja tijela i korisnika podjednak, za razliku od ranijih godina kada su se Uredu povjerenika češće obraćala tijela, nego korisnici prava na pristup informacijama.

Tablica 5.5. Struktura upita prema podnositeljima

Podnositelj	Broj upita	%
Tijela javne vlasti	270	49,36
Građani - fizičke osobe	222	40,59
Mediji	27	4,94
Udruge	24	4,39
Trgovačka društva	2	0,37
Ostalo	2	0,37
<b>UKUPNO</b>	<b>547</b>	<b>100,00</b>

Prema sadržaju upita (Tablica 5.6.), vidljivo je da su se upiti tijela u najvećoj mjeri odnosili na način

rješavanja samog zahtjeva za pristup informacijama, a u manjoj mjeri i obvezu provedbe savjetovanja s javnošću i ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija, ali i upite vezane uz status tijela javne vlasti, odnosno tumačenje predstavlja li to tijelo obveznika primjene ZPPI-ja. Dio upita odnosio se i na usklađenost mrežnih stranica sa zahtjevima pristupačnosti, obzirom na početak primjene Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora, čiju usklađenost nadzire Povjerenik (više o tome u poglavlju C).

Tablica 5.6. Struktura upita tijela javne vlasti prema sadržaju

<b>Struktura upita – tijela javne vlasti</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
rješavanje zahtjeva	108	40,60
provedba savjetovanja	22	8,27
proaktivna objava	17	6,39
status tijela javne vlasti	18	6,77
službenik za informiranje	23	8,65
ostvarivanje prava na pristup informacijama	35	13,16
Ostalo	47	17,67
<b>UKUPNO</b>	<b>270</b>	<b>100,00</b>

S aspekta korisnika (Tablica 5.7.), najveći broj upita odnosio se na ostvarivanje prava na pristup informacijama postupanjem po zahtjevu i traženjem mišljenja Povjerenika o pravilnoj primjeni pojedinih odredbi ZPPI-ja.

Međutim, valja reći da je u izvještajnom razdoblju, značajnije nego ranijih godina, *povećan broj upita koji se nije odnosio na djelokrug Povjerenika (gotovo 42%), već na druga upravna područja*, odnosno na djelokrug pojedinog tijela. Iz upita je vidljivo da nezadovoljni korisnici kada nisu u mogućnosti dobiti informaciju nadležnog tijela, pribjegavaju podnošenju upita Povjereniku, kako bi Povjerenik potaknuo tijelo na postupanje odnosno davanje odgovora ili upute. U tome ističemo novinarske upite i obraćanja, koji zaslužuju posebnu analizu. Također, iz dijela upita je vidljivo da korisnici nisu sigurni kome se obratiti, pogrešno smatrajući da je „Povjerenik za informiranje zadužen za informiranje o svemu“.

Tablica 5.7. Struktura upita korisnika prema sadržaju

<b>Struktura upita - korisnici</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	51	18,41
Novinarski upit Povjereniku za informiranje	32	11,55
Ostalo (vijećnička pitanja)	2	0,72
Savjetovanje s javnošću	5	1,81
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika	71	25,63
Ostalo (nije djelokrug PI)	116	41,88
<b>UKUPNO</b>	<b>277</b>	<b>100</b>

Uopćeno gledano, upiti korisnika, ali i službenika za informiranje ukazuju na još uvijek nedovoljno poznavanje upravnog područja pristupa informacijama i samog Zakona, ali i smjera u kojem treba nastaviti razvijati edukativne sadržaje za tijela i korisnike, iako se davanjem pojedinačnih stručnih mišljenja i uputa, odnosno mišljenjima upućenim ciljanim skupinama korisnika ili tijela te njihovom objavom na Tražilici odluka i mišljenja, nastoji proširiti njihovo poznavanje Zakona i olakšati im korištenje i primjenu ovog Zakona.

U nastavku dajemo popis najznačajnijih stajališta i mišljenja Povjerenika koja su dostupna na Tražilici odluka i mišljenja - TOM:

- Podaci o dostupnosti informacija o bruto plaćama i evidencija o radu radnika te naknadama članovima uprave i nadzornog odbora, KLASA: 008-08/20-01/241; KLASA: 008-02/20-01/11
- Primjena instituta zlorabe prava na pristup informacijama od strane korisnika, KLASA: 008-08/20-01/95
- Status veleposlanstava i konzularnih ureda s aspekta primjene ZPPI-ja, KLASA: 008-08/20-01/216
- (Ne)mogućnost pristupa zapisniku o provedenom stručno-pedagoškom nadzoru primjenom ZPPI-ja, KLASA: 008-08/20-01/416
- Postupanje tijela po traženju informacije o svim prometima na računu/računima za duže vremensko razdoblje, KLASA: 008-08/20-01/468
- (Ne)mogućnost korištenja osobnih podataka zaposlenika za ponovnu uporabu informacija, KLASA: 008-08/20-01/484
- (Ne)mogućnost snimanja sjednica predstavničkih tijela (mjesnih odbora), KLASA: 008-08/20-01/74.

- **Mediji i pravo na informaciju**

U svrhu efikasnog obavljanja novinarskog posla, Ustav RH jamči novinarima pravo na slobodu izvještavanja i pristup informaciji. Novinari u obavljanju svoje djelatnosti ostvaruju pravo na dobivanje informacija temeljem odredbi Zakona o medijima (NN 59/04, 84/11 i 81/13) i ZPPI-ja.

Stoga, prilikom procjene koji od ova dva pravna temelja koristiti, novinari trebaju uzeti u obzir svrhu i karakter informacije te vrijeme potrebno za pribavljanje informacije, a na što im se u komunikaciji s njima redovito ukazuje.

U obavljanju svog posla novinari su u gotovo svakodnevnoj komunikaciji s institucijama, na državnoj i na lokalnoj razini, kako bi pravovremeno mogli izvještavati javnost o aktualnim pitanjima i problemima. Novinarski upiti se uglavnom temelje na zahtijevanju obrazloženja, odgovora na pitanja, davanja informacija o radu i postupanju tijela, najčešće o namjeranim aktivnostima ili se odnose na pitanja koja zapravo predstavljaju intervju ili davanje izjava. Stoga novinari u obavljanju svoje djelatnosti najčešće traže informacije temeljem odredbi Zakona o medijima.

Ako trebaju brz pristup informaciji i odgovor na neko pitanje, pogodnije je podnijeti novinarski upit temeljem Zakona o medijima, jer imaju pravo informaciju dobiti u kraćem roku i bez pretjeranih formalnosti, koji opterećuje opći postupak pristupa informacijama propisan ZPPI-jem. Naime, pristup informacijama po ZPPI-ju počiva na formaliziranom postupku, kojim se osigurava pristup samo materijaliziranoj informaciji, dakle nekom već postojećem dokumentu, skupu dokumenata ili dijelu dokumenta ili drugog zapisa (video, audio i sl.). Stoga pravni okvir određen ovim Zakonom nije najprikladnija forma za brzi dotok i razmjenu informacija radi informiranja javnosti. Tome služi Zakon o medijima. Zato će u većini slučajeva brzo i efikasno komuniciranje s glasnogovornicima tijela javne vlasti osiguravati novinarima sve potrebne informacije za redovito izvještavanje javnosti, neovisno o tome radi li se o komentaru, intervjuu ili dostavljanju dokumentacije.

Međutim, ako novinar ne može na taj „uobičajeni“ za novinare način doći do informacije, sugerira im se podnošenje zahtjeva za pristup informacijama putem službenika za informiranje. Zato je važno razumijevanje razlike između traženja komentara i stajališta od traženja postojećih informacija iz djelokruga rada tijela javne vlasti. Novinarima koji istražuju neki problem i imaju na raspolaganju više vremena, a potrebni su im postojeći dokumenti koje će sami protumačiti, pogodan instrument pribavljanja dokumentacije je ZPPI.

Međutim, zastarjelost Zakona o medijima onemogućava novinarima efikasnu pravnu zaštitu u slučaju uskrate informacija, s obzirom na to da podnošenje tužbe zbog nezakonite radnje predviđene Zakonom o medijima više nije moguće (drugačija rješenja u međuvremenu donesenog Zakona o upravnim sporovima), novinari nerijetko traže posredovanje Povjerenika i kada je riječ o klasičnom novinarskom upitu i primjeni Zakona o medijima. Svoje obraćanje tijelu dopunjuju slanjem obavijesti u kopiji i Povjereniku, kako bi „osnažili“ svoje obraćanje tijelu. Povjerenik po tome ne može postupati ako se radi o klasičnom novinarskom upitu jer zato nije ovlašten, a ako se radi o zahtjevu za pristup informacijama – rok za rješavanje zahtjeva od strane tijela javne vlasti je jednak za sve – 15 dana, što usporava novinara u obavljanju svakodnevnog posla.

Dakle, novinar, kao i svaka fizička ili pravna osoba, ima pravo zatražiti informaciju podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu. Podneseni zahtjev se rješava na način i u rokovima propisanim odredbama ZPPI-ja, sa svim njegovim uvjetima i ograničenjima.

U slučaju nepostupanja tijela u zakonskom roku (15 dana od zaprimanja zahtjeva), može se tražiti zaštita prava pred Povjerenikom ili provedba inspekcijskog nadzora. Međutim, kako ZPPI ne uključuje obvezu tijela da stvara nove informacije (odnosno da daje odgovore na upite, sastavlja izvješća, tumači propise, da obavlja dodatne aktivnosti radi stvaranja informacije), novinar takvu informaciju ne može dobiti primjenom ZPPI-ja.

U danim odgovorima novinarima ukazuje se na mogući put ostvarivanja i zaštite prava novinara na informaciju. Naime, obavljanju novinarskog posla koji češće traži brze odgovore, a ne postojeću dokumentaciju, daleko više odgovara slobodnija forma koju pruža Zakon o medijima, nego formalizirani postupak ZPPI-ja. Stoga se novinarima redovito ukazuje na sadržajnu razliku između novinarskog upita i zahtjeva za pristup informacijama, ali i potiče na traženje pristupa informaciji temeljem ZPPI-ja (osobito novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom i kada traže preslike

određene dokumentacije), zbog postojanja pravnog mehanizma – žalbe Povjereniku u slučaju nedobivanja tražene informacije, koji nije osiguran po Zakonu o medijima.

Uočavajući međusobnu neusklađenost šireg nacionalnog normativnog okvira povezanog s pravom na pristup informacijama novinara, Povjerenik u izvješćima stalno ukazuje na potrebu moderniziranja Zakon o medijima radi osiguranja učinkovitijeg mehanizama dostupnosti informacija za novinare.

Konzistentna primjena oba zakona omogućila bi kvalitetniju suradnju tijela javne vlasti i predstavnika medija na načelima suradnje i međusobnog uvažavanja, a time i olakšala obavljanje novinarskog posla.

U svrhu lakšeg razlikovanja medijskog upita od pristupa informacijama, kao i pomoći medijima u ostvarivanju Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama, Povjerenik je izradio „Vodič za medije i udruge“ 2018., objavljen na internetskoj stranici, ali i izradio mišljenje o načinu ostvarivanja prava novinara na informaciju, koja je dostavljena Hrvatskom novinarskom društvu koncem 2020.

- ***Predstavke i upiti vijećnika i pravo na informaciju***

U posljednjih nekoliko godina, pa tako i u izvještajnom razdoblju, prisutno je traženje informacija putem ZPPI-ja od strane zastupnika i vijećnika – od nacionalne, preko regionalne do lokalne razine, a u posljednje vrijeme sve je učestalije obraćanje vijećnika mjesnih odbora, bilo da se traže odgovori na vijećnička pitanja ili pristup informacijama koje bi im i bez posredovanja Povjerenika trebale biti dostupne, ali i sve češće traženja tonskih zapisa sjednica.

Slijedom toga, još u 2019. su donesene i objavljene dodatne smjernice za ostvarivanje prava zastupnika i vijećnika predstavničkih tijela, u kojima je pojašnjeno da zastupnici i vijećnici mogu zatražiti pristup informacijama kao i svi drugi građani primjenom ZPPI-ja, ali i pod uvjetima koji vrijede za sve građane, uključujući rokove rješavanja i moguća ograničenja.

Međutim, smjericama je također ukazano na omogućavanje zastupnicima i vijećnicima u predstavničkim tijelima da, pri obavljanju svojih dužnosti utvrđenih u općim aktima (Poslovniku Hrvatskog sabora, statutima, poslovnica, pravilnicima JLP(R)S), sukladno tim propisima postavljaju pitanja, traže, ali i dobivaju sve potrebne podatke kako bi mogli kvalitetno obavljati dužnost na koju su izabrani. Stoga zastupnici ili vijećnici putem postavljanja zastupničkih ili vijećničkih pitanja imaju mogućnost ostvariti veću dostupnost informacija nego što to im omogućavaju odredbe ZPPI-ja, jer mogu osim postojećih informacija, dobiti i dodatna pojašnjenja, a također i informacije ili odgovore koji su povjerljive naravi.

Zbog neobjavljivanja pravovremenih informacija na internetskoj stranici tijela (dnevnih redova sjednica, zaključaka/ zapisnika), sve su učestalija i traženja vijećnika (u posljednje vrijeme osobito vijećnika mjesnih odbora i gradskih četvrti) za pristup cjelovitim zapisnicima, tonskim zapisima ili za omogućavanje snimanja sjednica, putem ZPPI-ja.

Dodatnim smjericama Povjerenika o objavi dnevnih redova sjednica i zaključaka/zapisnika iz 2019., pojašnjena je važnost pravovremene objave zapisnika, kako za potrebe javnosti, tako i članove

predstavničkih tijela. U tom smislu ponovljena je preporuka za omogućavanje prijenosa sjednica putem interneta ili medija te objava video i/ili audio zapisa održanih sjednica na stranicama tijela javne vlasti.

- **Info-telefon**

Na upite korisnika i tijela o primjeni ZPPI-ja, kao i na upite o usklađivanju mrežnih stranica sa zahtjevima digitalne pristupačnosti, Ured povjerenika odgovarao je i putem posebnih info-telefona, kako bi na brz i jednostavan način pomogao korisnicima i službenicima tijela davanjem upućujućih informacija, odnosno smjernica vezanih uz ostvarivanje prava ili postupanja sa zahtjevom.

S obzirom na to da tijekom nekoliko mjeseci info-telefon nije bio u funkciji, broj poziva u 2020. bio je manji nego 2019. Ured povjerenika za informiranje telefonski je zaprimio ukupno 335 upita, od čega se 25 upita odnosi na osiguravanje pristupačnosti mrežnih stranica.

Tablica 5.8. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

<b>Struktura upita - po podnositeljima</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Tijela javne vlasti	161	48,06
Korisnici	171	51,04
Mediji	3	0,9
<b>UKUPNO</b>	<b>335</b>	<b>100</b>

U pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima, gledajući u cjelini, pored redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti te suradnje s tijelima i udrugama, tijekom 2020. je odgovarano promptno, čemu treba pribrojati, zbog bitno promijenjenih okolnosti poslovanja, i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda, radi informiranja o predmetima ili traženja pomoći.

## 6. Inspekcijski nadzor

Tijekom izvještajnog razdoblja, neposredni inspekcijski nadzori (izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada u nadziranom tijelu) nisu se mogli provoditi planiranom dinamikom zbog epidemioloških uvjeta, koji su otežavali mogućnosti njihove provedbe. Stoga su se više provodili posredni cjeloviti i ciljani inspekcijski nadzori (izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju s fokusom na predmet predstavke).

### 6.1. Neposredni inspekcijski nadzor

Godišnji plan provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora utemeljen je na predstavkama korisnika, žalbama i praćenju objavljenih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na

druge načine utvrđenom potrebom za obavljanjem inspekcijskog nadzora u određenim tijelima (primjerice, analizom podataka u Popisu tijela javne vlasti).

Pri određivanju broja nadzora i prioriteta uzeta je u obzir potreba da se inspekcijskim nadzorom obuhvate tijela različitih kategorija i područja rada zbog njihovih specifičnosti, kako bi se temeljem rezultata nadzora utvrdili sustavni problemi, ali i dobra praksa u pojedinim skupinama tijela.

Neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad šest tijela javne vlasti (Tablica 6.1.), što je smanjenje u odnosu na prethodne godine. Zbog nemogućnosti provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora zbog epidemioloških uvjeta, nad nekim tijelima obuhvaćenima objavljenim Okvirnim godišnjim planom provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora, inspekcijski nadzor je umjesto neposrednim, obavljen posrednim putem (njegova je provedba usporena zbog dostave dokumentacije poštom i pismene komunikacije s tijelom).

Tablica 6.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2020.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Tijela državne uprave	1	Državni inspektorat	10
JLP(R)S	4	Gradovi: Nova Gradiška, Slavonski Brod, Lipik Općine: Jakšić	32
Ustanove	1	Hrvatski zavod za norme	9
<b>Ukupno</b>	<b>6</b>		<b>51</b>

Predmet neposrednog inspekcijskog nadzora je provedba ZPPI-ja u svim segmentima: imenovanje i postupanje službenika za informiranje, način rješavanja zahtjeva za pristup, ispravak/dopunu i ponovnu uporabu informacija, vođenje Službenog upisnika, naplata naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija, provođenje postupka savjetovanja s javnošću, ispunjenje obveze javnosti rada, izvješćivanje o primjeni Zakona te ponovna uporaba informacija. U nekim tijelima nadzorom je obuhvaćeno i formalno postupanje po žalbenim predmetima koji su u postupku rješavanja pred Povjerenikom te predstavke na rad nadzorom obuhvaćenih tijela.

Zapisnikom o neposrednom inspekcijskom nadzoru tijelima je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, odnosno radi unaprjeđenja rada nadziranih tijela. Izrečena je ukupno 51 mjera, koje su po nadziranim tijelima podjednako izrečene u rasponu od 7 do 10 mjera po tijelu.

Utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti u primjeni ZPPI-ja i provedbenih propisa u provedenim neposrednim nadzorima ukazuju da nadzirana tijela, osim utvrđenih poteškoća u primjeni reaktivnog dijela prava na pristup informacijama (nerješavanje u zakonskim rokovima, nepravilna primjena odredbi ZPPI-a pri rješavanju zahtjeva, neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa, nedonošenje rješenja o djelomičnom usvajanju zahtjeva, čime se korisnicima uskraćuje mogućnost pravne zaštite te pogreške vođenja Službenog upisnika), velike poteškoće imaju i pri ispunjavanju ostalih obveza iz ZPPI-ja. Navedeno se odnosi prije svega na neispunjenje obveze proaktivne objave

te je uočeno da tijela naročito propuštaju objaviti informacije koje se tiču informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontaktima na internetskim stranicama, o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija te o registrima i bazama podataka u otvorenom, strojno čitljivom obliku i *asset listama*.

Nadalje, kod provedbe savjetovanja s javnošću, tijela često ne donose i ne objavljuju planove savjetovanja s javnošću, a u provedenim savjetovanjima nerijetko se uočavaju nepravilnosti koje se odnose na trajanje savjetovanja kraće od 30 dana.

Nezakonitosti vezane uz obvezu osiguravanja javnosti rada najčešće se odnose na neobjavlivanje informacija o mogućnostima neposrednog uvida te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela, i to kako kod JLP(R)S, tako i drugih tijela, kao što su vrtići, škole, komunalna trgovačka društva i sl. Ova zakonska obveza se odnosi jednako na sva tijela, ali je svakako prikladnija za provedbu od strane JLP(R)S. Način i dinamika rada uprava trgovačkih društava, školskih odbora, odbora dječjih vrtića i sl. nije uvijek pogodna za provedbu ove obveze te bi valjalo razmisliti o njezinoj odgovarajućoj prilagodbi. Naravno, to čini obvezu proaktivne objave zaključaka o radu tih tijela još imperativnijom.

Stoga su nadziranim tijelima, osim izricanja mjera kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih povreda ZPPI-ja i drugih propisa, predložene i mjere usmjerene na otklanjanje nepravilnosti i nedostataka u radu. Prije svega, predlaže se čelnicima tijela da osiguraju provođenje kontinuiranog usavršavanja službenika za informiranje i ostalih zaposlenika uključenih u primjenu prava na pristup informacijama putem besplatnih edukacija koje provodi Ured povjerenika samostalno ili u suradnji s drugim institucijama u područjima prava na pristup informacijama, ponovne uporabe informacija, savjetovanja s javnošću, te uporabu uputa i smjernica Ureda povjerenika, kao i uporabu Tražilice odluka i mišljenja.

Protiv zapisnika o neposrednom inspekcijskom nadzoru tijela nisu koristila mogućnost podnošenja prigovora. U postupku izvršenja mjera potrebno je istaknuti Grad Lipik, koji je jedini ispunio sve mjere izrečene u zapisniku. Ostalim nadziranim tijelima se kroz kontrolne nadzore prati izvršenje mjera te kroz daljnju pisanu komunikaciju i dodatne upute pomaže u njihovoj realizaciji.

## 6.2. Posredni inspekcijski nadzor

U 2020. provedeno je ukupno **28 posrednih inspekcijskih nadzora**. Posredni inspekcijski nadzori (Slika 6.1.) obavljani su po službenoj dužnosti, a njih osam je inicirano podnesenim predstavkama.

Posredni inspekcijski nadzori su provedeni zbog sljedećih razloga:

a) šest zbog nerješavanja zahtjeva (Ministarstvo poljoprivrede, Grad Obrovac - dva posredna nadzora, od toga se jedan zapisnik osim na nerješavanje zahtjeva odnosi i na neobjavu informacija iz članka 10. stavka 1. točke 13. ZPPI-ja i savjetovanje s javnošću, Općina Seget, Komunalac Korenica d.o.o. i Košarkaški klub Zadar s.d.d.)

b) jedan zbog neispunjavanja cjelovite obveze proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću

i javnosti rada (Općina Vir)

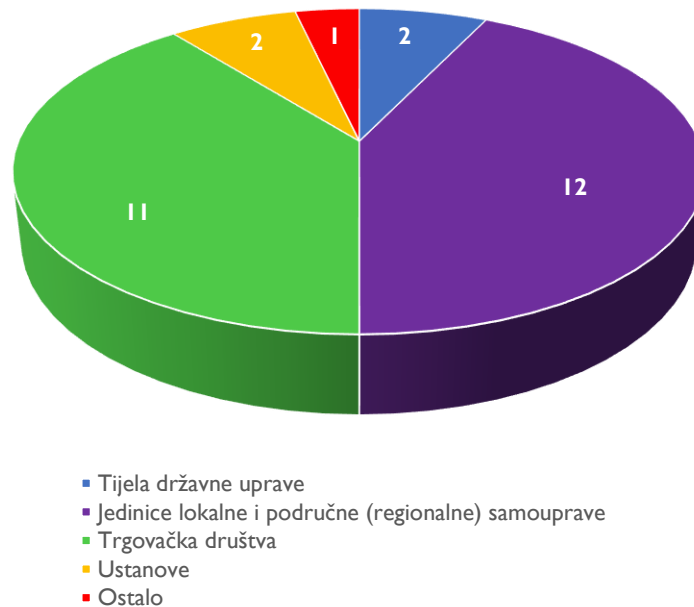
c) 12 zbog neodređivanja službenika za informiranje i neobjavlivanja informacija propisanih člankom 10. stavkom 1. točkom 13. ZPPI-ja (Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo d.o.o. za upravljanje alternativnim investicijskim fondovima, Hrvatsko mirovinsko osiguranje d.o.o., Aquacity d.o.o. za ugostiteljstvo, turizam i sportsku rekreaciju, Agencija za gospodarenje otpadom, Benković d.o.o. za usluge, Bošana d.o.o. za turizam i usluge, Čistoća i zelenilo Konavle d.o.o. za obavljanje komunalnih djelatnosti, ustanova za organizaciju, promidžbu i posredovanje u oblasti kulture „Festival Opatija“, Hripa d.o.o. za komunalnu djelatnost, Učilište „Centar izvrsnosti Splitsko-dalmatinske županije“ - ustanova za obrazovanje odraslih, "Vir turizam" d.o.o. za ugostiteljsko-turističke djelatnosti i djelatnosti turističke agencije, Odbor za državnu službu)

d) pet zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća za 2019. (Grad Popovača, Općina Kumrovec, Općina Pojezerje, Općina Feričanci i Općina Karlobag)

e) jedan zbog savjetovanja s javnošću (Grad Imotski)

f) tri cjelovita posredna inspekcijska nadzora (Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Grad Glina i Grad Senj).

Slika 6.1. Broj posrednih inspekcijskih nadzora u 2020. po pravnom statusu tijela javne vlasti



Četiri tijela javne vlasti iskoristila su mogućnost prigovora na zapisnik (Općina Seget, Općina Vir, Odbor za državnu službu i Hrvatsko mirovinsko investicijsko društvo d.o.o. za upravljanje alternativnim investicijskim fondovima), koji su odbijeni odlukama Povjerenika.

Zapisnikom o posrednom inspekcijskom nadzoru tijelima je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, odnosno radi unaprjeđenja rada nadziranih tijela. Izrečeno je ukupno 111 mjera.

U većini posrednih inspekcijskih nadzora broj izrečenih mjera je manji nego kod neposrednih inspekcijskih nadzora, jer su predmetni nadzori bili ciljani. Kod cjelovitih posrednih inspekcijskih nadzora najviše mjera izrečeno je Gradu Senju (17).

Sva tijela kod kojih je proveden ciljani posredni inspekcijski nadzor zbog neodređivanja službenika za informiranje i neobjavljivanja informacija propisanih člankom 10. stavkom 1. točkom 13. ZPPI-ja i nedostavljanja godišnjeg izvješća te savjetovanja s javnošću **ispunila su izrečene mjere, osim Odbora za državnu službu.**

Tijela kod kojih je proveden ciljani posredni inspekcijski nadzor zbog nerješavanja zahtjeva većinom su **postupili po zapisniku i izrečenim mjerama, osim Općine Seget i dijelom Grada Obrovca**, dok je u tijeku postupak izvršavanja mjera po provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru nad Općinom Vir i ispunjenje obveza proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i javnosti rada.

Broj provedenih posrednih inspekcijskih nadzora je blago povećan u odnosu na 2019., zbog izvanredne situacije uzrokovane bolešću COVID-19. Naime, umjesto tri neposredna cjelovita inspekcijska nadzora nad tijelima obuhvaćenima godišnjim planom provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora, provedena su tri posredna cjelovita inspekcijska nadzora.

Najveći broj posrednih inspekcijskih nadzora proveden je po službenoj dužnosti, nad tijelima koja još uvijek nisu odredila službenika za informiranje i zbog navedenog ne ispunjavanju niti druge zakonske obveze. Stoga im je također određeno i objavljivanje informacija vezanih uz pravo na pristup informacijama (članak 10. stavak 1. točka 13. ZPPI-ja). Riječ je o devet trgovačkih društava kojima je osnivač RH ili JLP(R)S, dvije ustanove kojima je osnivač JLP(R)S te Odboru za državnu službu, koji ima status pravne osobe s javnim ovlastima.

Također, kao i kod provođenja neposrednih inspekcijskih nadzora, utvrđeno je da veliki broj nadziranih tijela ne rješava zahtjeve za pristup informacijama u zakonskom roku odnosno da proaktivno ne objavljuju sve ZPPI-jem propisane informacije.

Provedbom ciljanih posrednih inspekcijskih nadzora, s fokusom na određeni segment zakonskih obveza, postignut je veći učinak u ispunjavanju izrečenih mjera i zakonskih obveza. Kod cjelovitih neposrednih i posrednih inspekcijskih nadzora, postupak izvršenja mjera traje dugo, jer nadzirana tijela nikada ne postupe u cijelosti po izrečenim mjerama, s obzirom na specifičnost ispunjenja obveze proaktivne objave informacija, koja je razrađena u 14 točaka i zahtijeva objavu većeg broja različitih dokumenata. Stoga je potrebno nakon provedbe inspekcijskog nadzora izvršiti još nekoliko puta provjeru internetskih stranica nadziranih tijela ili dostavljenih službenih upisnika i ponovno upućivati upozorenja, s objašnjenjima u čemu je nadzirano tijelo pogrešno postupilo (primjerice, pri objavi informacija ili vođenju Službenog upisnika ili nije u cijelosti ili djelomično ispunilo predmetnu zakonsku obvezu pri provedbi postupka savjetovanja s javnošću ili javnosti rada).

## 7. Sankcije

Povjerenik prema članku 35. ZPPI-ja ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za prekršaje iz članka 61. i 62. Zakona. Postupak pokretanja prekršajnog postupka propisan je Prekršajnim zakonom (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18), prema kojem se prekršajni postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja. Prekršajni nalog kao posebna odluka o prekršaju može se izdati prije pokretanja prekršajnog postupka ili nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provedbe glavne rasprave, odnosno postupka.

Prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, Povjerenik, kao i drugi ovlašteni podnositelji optužnog prijedloga, dužan je prema članku 109.a Prekršajnog zakona utvrditi točnu adresu počinitelja, tj. odgovornu osobu čijem je činjenjem ili nečinjenjem došlo do povrede ZPPI-ja i uručiti mu pisanu obavijest, u kojoj će ga upoznati s činjenicom da namjerava protiv njega podnijeti optužni prijedlog, s činjeničnim i pravnim opisom prekršaja, njegovim pravima, dokazima protiv njega i sl. te nakon toga podnijeti optužni prijedlog.

### 7.1. Poslane obavijesti

Povjerenik je u slučaju utvrđivanja počinjenih prekršaja kao prvi korak slao odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti obavijest po članku 109.a Prekršajnog zakona, nakon što je od Ministarstva unutarnjih poslova zatražen podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja. Tijekom 2020. upućeno je 18 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka odgovornim osobama u vrijeme počinjenja prekršaja u šest različitih tijela javne vlasti, i to: Hrvatskoj gospodarskoj komori u sedam predmeta, trgovačkom društvu Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. u šest predmeta, Gradu Obrovcu u dva predmeta te u jednom predmetu Općini Kolan, Općini Poveljana i trgovačkom društvu Zagrebački holding d.o.o.

U usporedbi s prethodnim razdobljem, kada je tijekom 2019. upućeno 10 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka, tijekom 2020. je *došlo je do povećanja broja izdanih obavijesti za 80%*.

### 7.2. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi

U 2020. su izrečena dva prekršajna naloga protiv jedne odgovorne osobe koja je istovremeno čelnik dva tijela javne vlasti, odnosno koja je načelnik Općine Stankovci i predsjednik Dobrovoljnog vatrogasnog društva Stankovci, zbog toga što u zapisnikom određenom roku nije otklonio nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom. Na oba prekršajna naloga su izjavljeni prigovori te se postupci vode pred Općinskim sudom u Zadru.

U 2020. podneseno je ukupno **16 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba** u četiri tijela javne vlasti, od kojih su tri JLP(R)S, a jedno je trgovačko društvo u vlasništvu Grada Zagreba.

Optužni prijedlozi su podneseni protiv gradonačelnika Grada Zagreba (9), direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. iz Zagreba (4), gradonačelnika Grada Obrovca (2) te jedan protiv načelnika Općine Poveljana.

Odgovorne osobe u tijelima javne vlasti su u svim navedenim slučajevima počinili prekršaj opisan u članku 61. stavku 1. ZPPI-ja, odnosno odbile su postupiti sukladno odlukama Povjerenika. Optužni prijedlog podnesen je protiv čelnika tijela kao odgovorne osobe polazeći od pretpostavke da je čelnik odgovoran za provedbu zakona i propisa u cjelini, osim ako u konkretnom slučaju ne postoji osnovana sumnja da je za nepoštivanje odredbi ZPPI-ja odgovoran službenik za informiranje.

Povjerenik je tijekom 2020. godine podnio više *optužnih prijedloga u odnosu na 2019.*, kada je podnesen jedan optužni prijedlog.

### **7.3. Odlučivanje prekršajnih sudova**

U 2020. su zaprimljene četiri odluke prekršajnih sudova, od kojih su dvije presude Visokog prekršajnog suda RH, jedna presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu te jedno rješenje Visokog prekršajnog suda RH, kojim se oglašava stvarno nenadležnim o odlučivanju o prigovoru okrivljenika.

Od tri zaprimljene meritorne odluke, Općinski prekršajni sud u Zagrebu je u jednom predmetu oslobodio gradonačelnika Grada Zagreba optužbe, obrazlažući odluku time da nema dokaza da je okrivljenik (gradonačelnik Grada Zagreba) odgovorna osoba. Na odluku Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu o oslobađanju optužbe, Povjerenik je izjavio žalbu Visokom prekršajnom sudu RH.

Visoki prekršajni sud RH je u jednom slučaju preinačio prvostupanjsku presudu i odbio optužbu protiv okrivljenice (predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta), zbog zastare prekršajnog progona, dok je isti Sud u drugom predmetu odbio žalbu okrivljenika (načelnika Općine Čeminac) te je potvrdio prvostupanjsku presudu Općinskog suda u Osijeku, Stalne službe u Belom Manastiru, Prekršajnog odjela, kojom je okrivljenik proglašen krivim.

Podaci o izdanim prekršajnim nalogima, optužnom prijedlogu i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 7.1.

Tablica 7.1. Prekršaji 2014.-2020.

<b>Prekršaji 2014.-2020.</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>	<b>2020.</b>
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25	8	10	18
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7	8	1	16
Izrečeni prekršajni nalozi	0	0	0	2	0	17	2
<b>Odluke prekršajnih sudova – ukupno</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>1</b>
Presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0	0	1	1
Rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0	0	0
Rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0	11	0
Izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0	17	0
Presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2	20	0
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	0	0	1	1	0
<b>Odluke Visokog prekršajnog suda RH (VPS)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2	3	1
Presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1	0	1
Presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prekršajnog suda	0	0	0	0	1	0	0
Rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1	0	0
Rješenje kojim se VPS proglašava stvarno nenadležnim	0	0	0	0	0	0	1
Presuda kojim se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana	0	0	0	0	2	1	0

#### 7.4. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Kao i u prethodnim izvješćima, posebno se ukazuje na problem ograničenih mogućnosti i svrhovitosti sankcioniranja. Na učinkovitost sankcioniranja utječe i dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili žalbe pred Visokim prekršajnim sudom RH, pri čemu dolazi do apsolutne zastare prekršajnog postupka i u onim slučajevima kada je Visoki prekršajni sud RH prihvatio žalbu Povjerenika protiv odluka prvostupanjskih sudova.

Važno je ukazati na neujednačenost prakse sudova kod određivanja tko je odgovorna osoba u tijelu javne vlasti, jer je iz zaprimljene nepravomoćne presude vidljivo da Općinski prekršajni sud u Zagrebu smatra da to nije čelnik tijela.

Posebno se ističe da je takav stav Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu suprotan dosadašnjoj praksi prekršajnih sudova, kao i praksi Visokog prekršajnog suda RH i da može stvoriti dalekosežne posljedice, jer se na taj način odgovornost sa čelnika tijela može prebaciti na službenika za informiranje, koji će u konkretnom slučaju donijeti odluku o zahtjevu za pristup informacijama po nalogu čelnika tijela javne vlasti ili u dogovoru s njime, a za što čelnik tijela neće biti odgovoran.

Prepreka efikasnijem ostvarivanju prava na pristup informacijama je postojeći sustav sankcioniranja koji se temelji isključivo na primjeni Prekršajnog zakona. Isto je prepoznato od strane GRECO-a te je u izvješću za Republiku Hrvatsku u 2019. preporučeno jačanje instrumenata za izvršavanje rješenja Povjerenika, propisivanjem mogućnosti izricanja izravnih sankcija odgovornim osobama tijela koja ne izvršavaju pravomoćna rješenja povjerenika ili nepostupaju po nalogima Povjerenika, njegovih inspektora ili drugih ovlaštenih službenika Ureda povjerenika.

U skladu s tim, Ured povjerenika je predložio nositelju izrade novele ovog Zakona koja je u tijeku, **propisivanje instituta izvršenja rješenja i izricanje izravnih sankcija (novčane kazne) odgovornoj osobi tijela** u slučaju neizvršavanja rješenja Povjerenika.

Uz institut izvršenja rješenja, izmjenom Poslovnika Povjerenika za informiranje koja je u tijeku, želi se dodatno ojačati i proširiti mehanizam za osiguranje postupanja po svim nalogima novim alatom, kojim će se ujedno proširiti izvješćivanje javnosti o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama - **javnom objavom Liste tijela javne vlasti, koja ne postupaju prema rješenjima i nalogima Povjerenika**. Objava Liste putem internetske stranice Povjerenika trebala bi dodatno potaknuti tijela javne vlasti na izvršavanje akata Povjerenika.

Uvođenje novih instrumenata izvršenja rješenja i objave Liste tijela javne vlasti koja ne postupaju po aktima Povjerenika, trebalo bi doprinijeti odgovornijem i transparentnijem postupanju tijela javne vlasti te učinkovitijem ostvarivanju prava na pristup informacijama.

## B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

### 8. Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti

#### 8.1. Proaktivna objava informacija

Jedna od najvažnijih zakonskih obveza tijela javne vlasti, propisana člankom 10. ZPPI-ja, odnosi se na proaktivnu, samoinicijativnu i kontinuiranu objavu informacija javnog karaktera na internetskim stranicama. Pritom one trebaju biti objavljene u skladu s načelom lake pretraživosti i, kad je to primjenjivo, u strojno čitljivom obliku (informacije koje se nalaze u određenim bazama podataka ili proračunskim tablicama). Proaktivnom objavom informacija osigurava se njihova dostupnost svima (a ne samo onima koji podnose zahtjev, dakle korisnici su ravnopravni) i štedi vrijeme, trud i sredstva tijela u rješavanju zahtjeva za istim informacijama od različitih korisnika.

ZPPI taksativno navodi informacije koje tijela trebaju proaktivno objavljivati: zakoni i ostali propisi (t.1.), opći akti i odluke (t.2.), nacrti akata za koje se provodi savjetovanje s javnošću (t.3.), planski i strateški dokumenti i izvješća (t.4.), popis skupova podataka te registri i baze pogodni za ponovnu uporabu (t.5.), informacije o javnim uslugama (t.6.), proračunski dokumenti (t.7.), popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa (t.8.), informacije o javnoj nabavi (t.9.), o natječajnim postupcima i ishodima (t.10.), o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podaci (t.11.), zaključci i dokumenti sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima (t.12.), informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (t.13.) te razne vijesti, obavijesti, informacije o načinu podnošenja upita itd. (t.14.).

Proaktivna objava jednako je obvezujuća za sva tijela javne vlasti, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima, što često dovodi do poteškoća u praksi. Naime, uvidom u Popis tijela javne vlasti, utvrđeno je da još uvijek **705 ili 12% od 5.845 tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu, niti objavljuje informacije na podstranici drugog tijela**, što je na gotovo jednakoj razini kao godinu ranije (12,6%). Najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (187), dječje vrtiće (111) i veterinarske ambulante (90), trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (75), društva Crvenog križa (58), knjižnice (45), kao i na domove za starije i nemoćne, različite centre i druge ustanove, turističke zajednice i dr.

Stoga je Povjerenik dao preporuku da, dok se ne steknu uvjete za pokretanje vlastite internetske stranice, navedena tijela, u suradnji i dogovoru s tijelima koja su ih osnovala, koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, objavljuju informacije propisane člankom 10. Zakona, na podstranicama njihovih internetskih stranica. Reagiranje na predstavljenke korisnika je u 2020. dovelo do niz pozitivnih primjera u kojima su trgovačka društva i ustanove, osnovane od strane jedinica lokalne samouprave, pokrenule vlastitu internetsku stranicu ili objavile propisane informacije na podstranicama osnivača. (Općina Bol – Dječji vrtić Mali princ pokrenuo vlastiti web, Grabov rat d.o.o. objavljuje na podstranicama Općine Bol, zatim Groblje Dubac d.o.o. objavljuje

na podstranicama Općine Župa Dubrovačka, Odvodnja Kali d.o.o. na podstranicama Općine Kali, Radio Otok Krk d.o.o. pokrenuo novu web stranicu i dr.).

S obzirom na neprimjenjivost pojedinih odredbi o proaktivnoj objavi na određene kategorije tijela javne vlasti (primjerice, tijela koja nisu obveznici provedbe Zakona o javnoj nabavi, koja ne provode savjetovanja, koja ne dodjeljuju sponzorstva i donacije, koja se financiraju u cijelosti iz vlastitih sredstava, odnosno osnivač im je privatna pravna ili fizička osoba, koja nemaju formalna, odnosno kolegijalna radna tijela te na sjednicama ne usvajaju odluke kojima se utječe na interese javnosti) te nedoumice koje se javljaju u praksi, unatoč nizu uputa i smjernica za provedbu navedenog članka koje je Povjerenik donio ranijih godina, u narednom razdoblju neophodna je šira rasprava o potrebi preciznijeg uređivanja pojedinih obveza po kategorijama tijela.

## 8.2. Javnost rada kolegijalnih tijela

Otvorenost sjednica kolegijalnih tijela standard je koji promiče transparentnu i otvorenu vlast, a sama obveza propisana ZPPI-jem (točka 12. članka 10. i članak 12.) podrazumijeva da tijela informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, da objavljuju zaključke sa sjednica, dokumente usvojene na njima te informacije o formalnim radnim tijelima iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika.

Odredba o javnosti rada službenih tijela vrlo je široko postavljena, stoga je i tijekom 2020. Ured povjerenika zaprimao upite glede primjenjivosti ove obveze, poglavito od strane ustanova i trgovačkih društava, u kojem slučaju su tijela upućivana na smjernice i upute Povjerenika. Primjerice, bilo je i slučajeva gdje su korisnici inzistirali na prisustvovanju sjednicama školskog odbora i odbora dječjeg vrtića, na način da se iste održavaju, u nedostatku prostora, u auli škole, hodniku ili sportskoj dvorani.

U praksi su se nerijetko pojavljivali i slučajevi kojima se ukazivalo na nemogućnost ostvarivanja vijećničkih prava na sjednicama mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva te gradskih i općinskih vijeća, međutim ta procedura nije povezana s odredbama ZPPI-ja te u slučaju izostanka odgovora na postavljena vijećnička pitanja ili nedobivanja materijala traženih za potrebe obavljanja predmetnih dužnosti, nije predviđeno pravo žalbe ili predstavke Povjereniku, osim kada je upućen zahtjev službeniku za informiranje tijela javne vlasti.

Na probleme u ispunjenju obveza proaktivne objave i osiguravanja javnosti rada ukazivali su i korisnici podnošenjem predstavki. Naime, **od ukupno 246 predstavki zaprimljenih tijekom 2020., 54 (21,9%, što je porast u odnosu na 14% u 2019.) se odnosila na proaktivnu objavu**, a šest (2,44%, što je pad u odnosu na 3% u 2019.) na objavu informacija kojima se osigurava javnost rada, s tim da je u radu bio i niz predstavki kojima su korisnici ukazivali ne nerješavanje njihovih zahtjeva kojima su traženi dokumenti sa sjednica, tonski zapisi i druge informacije o radu kolegijalnih i radnih tijela.

### 8.3. Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti

U godišnjem izvješću tijela javne vlasti trebala su odgovoriti na 35 pitanja o objavi propisanih informacija, a na koja su pored odgovora 'da' i 'ne', mogli u većini slučajeva odgovoriti i s 'djelomično' i 'nije primjenjivo'. Navedena pitanja se odnose na šest manjih cjelina, a u nastavku se prikazuju odgovori 5.145 tijela koja su dostavila izvješće po predmetnim cjelinama.

#### 8.3.1. Propisi, opći akti i odluke

Slika 8.1. Objava propisa, općih akata i odluka tijela javne vlasti



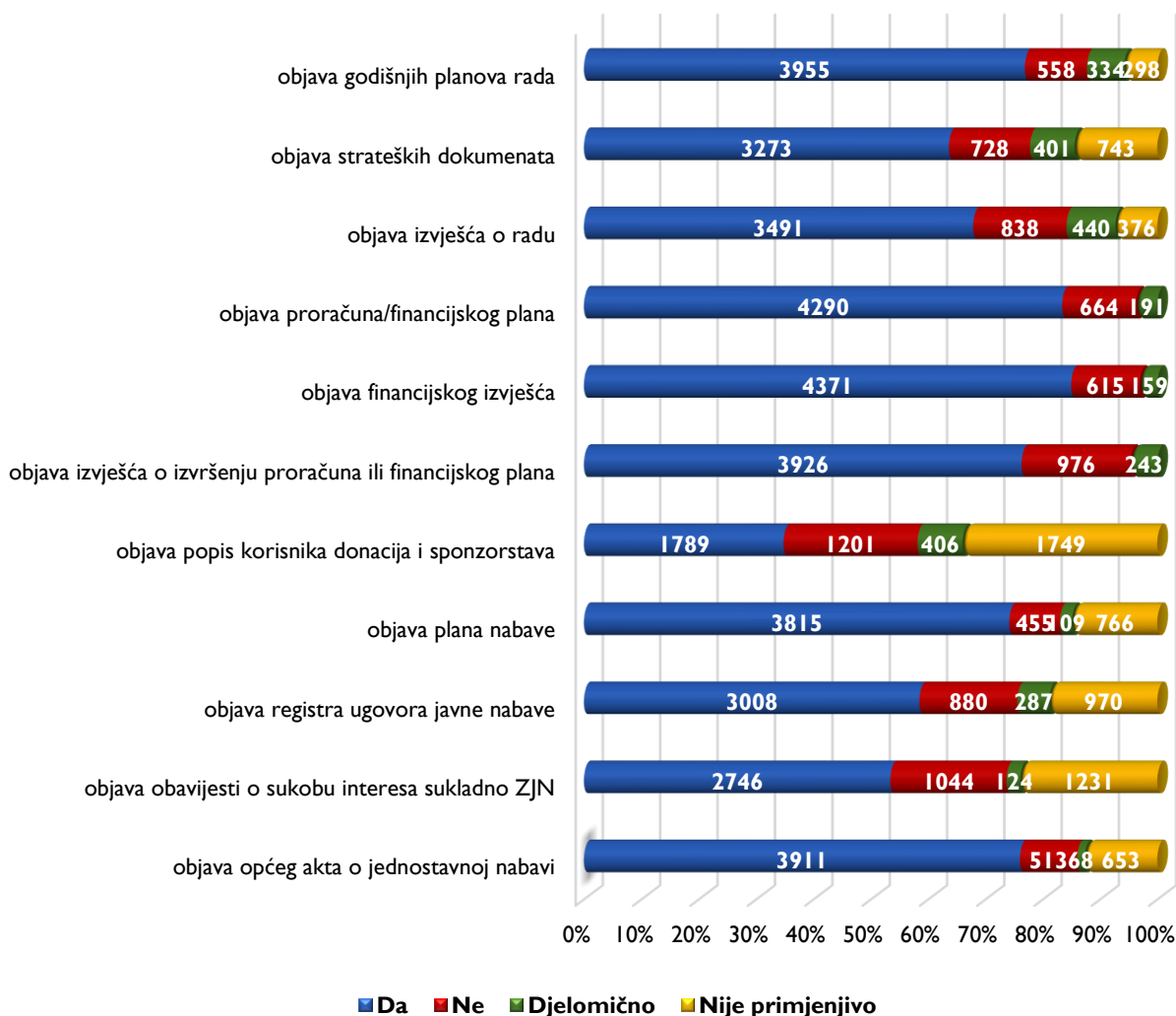
Iako je i u izvješću za 2020. (isto kao i za 2019.), **oko 77% tijela navelo da objavljuje navedene dokumente**, i još oko 11% da to čini djelomično, **postupanja Ureda povjerenika po predstavkama i provedba ciljanih analitičkih praćenja upućuju na bitno drugačiju sliku u praksi**, s izraženom niskom prosječnom razinom objave zakona i ostalih propisa te visoku razinu nepravilnosti u objavi općih akata i odluka (nežurnost, nepotpunost, nepreglednost). Primjerice, JLP(R)S često objavljuju akte samo u sklopu nepretraživih službenih glasnika, a većina tijela ne objavljuje cjelovite propise koji se odnose na njihovo područje rada, kao ni poveznicu na mjesto gdje resorno ministarstvo objavljuje predmetne propise.

Također, iako Zakon propisuje objavu akata kojima se utječe na interese korisnika, navedeno ne isključuje i objavu internih odluka i općih akata kojima se reguliraju pitanja unutarnje organizacije tijela, podjela i sistematizacija zadataka i sl., a sve u svrhu ostvarivanja transparentnosti u donošenju odluka, ali i transparentnosti u odnosu na zaposlene (primjerice, pravilnika o unutarnjem redu,

pravilnika o radu i sl.), a što velik broj tijela u praksi ne objavljuje.

### 8.3.2. Planiranje i izvještavanje

Slika 8.2. Objava informacija o planiranju i izvještavanju tijela javne vlasti



Što se tiče skupa dokumenata obuhvaćenih u ovoj cjelini, najviša razina objave uočena je kod objave financijskih dokumenata: 85% tijela objavljuje financijska izvješća (u 2019. 83%), 83,4% financijski plan/proračun (u 2019. 82%), 77% godišnje planove/programe rada (u 2019. 76%) i 76,3% izvješća o izvršenju financijskog plana/proračuna (u 2019. 75%). Visoka je i prosječna razina objave dokumenata sukladno Zakonu o javnoj nabavi (kad se izuzmu tijela koja su navela da nisu obveznici tog Zakona), s tim da je i ove godine odgovor o neprimjenjivosti obveze objave pojedinih dokumenata u diskrepanciji s onim što zakon propisuje (poglavito kod objave popisa gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njim povezane osobe u sukobu interesa ili obavijesti da takvi subjekti ne postoje).

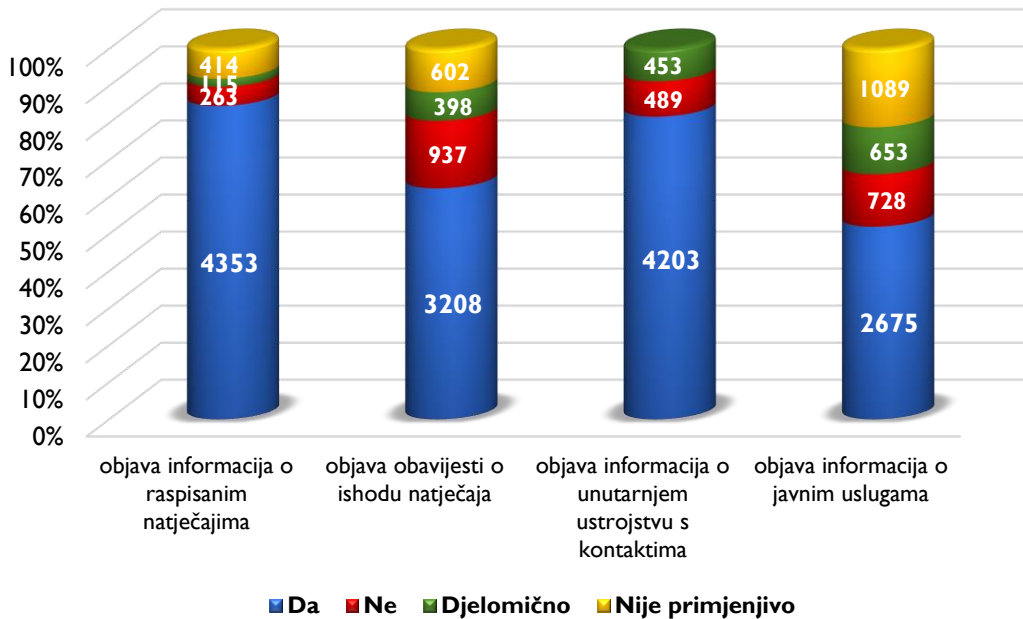
Najniža prosječna razina objave utvrđena je za popis donacija i sponzorstava, a što se potvrđuje i u praksi. Ove godine je oko 35% tijela odgovorilo da objavljuje navedeni popis, njih 34% da navedena obveza na njih nije primjenjiva (porast u odnosu na 29% tijela koje je tako odgovorilo u 2019.), a čak 23% tijela navelo je da nije objavilo predmetni popis.

Dakle, **u prosjeku se stanje u ovoj cjelini neznatno popravilo** na način da tijela u većoj mjeri objavljuju propisane informacije, iako je i dalje velik broj tijela koja navedeno ne objavljuju ažurno, na lako pretraživ način i u otvorenom formatu (gdje je to primjenjivo), kao i onih koji pokazuju nerazumijevanje propisanih obveza (primjerice, dosta lokalnih jedinica ne objavljuje izvješća o radu izvršnog tijela, što potpada pod obvezu iz točke 4. članka 10.).

U ovom dijelu je 77% tijela (prošle godine 72%) odgovorilo da financijske dokumente (financijsko izvješće, izvješće o izvršenju proračuna i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa) objavljuje u strojno čitljivom formatu, što ne odgovara zatečenom stanju kod provedbe analitičkih praćenja ili inspekcijskog nadzora, a 85% tijela je odgovorilo da ima arhivu, odnosno da ima objavljene navedene dokumente za najmanje tri godine unatrag (u 2019. 82%).

### 8.3.3. Organizacija i rad

Slika 8.3. Objava informacija o organizaciji i radu tijela javne vlasti



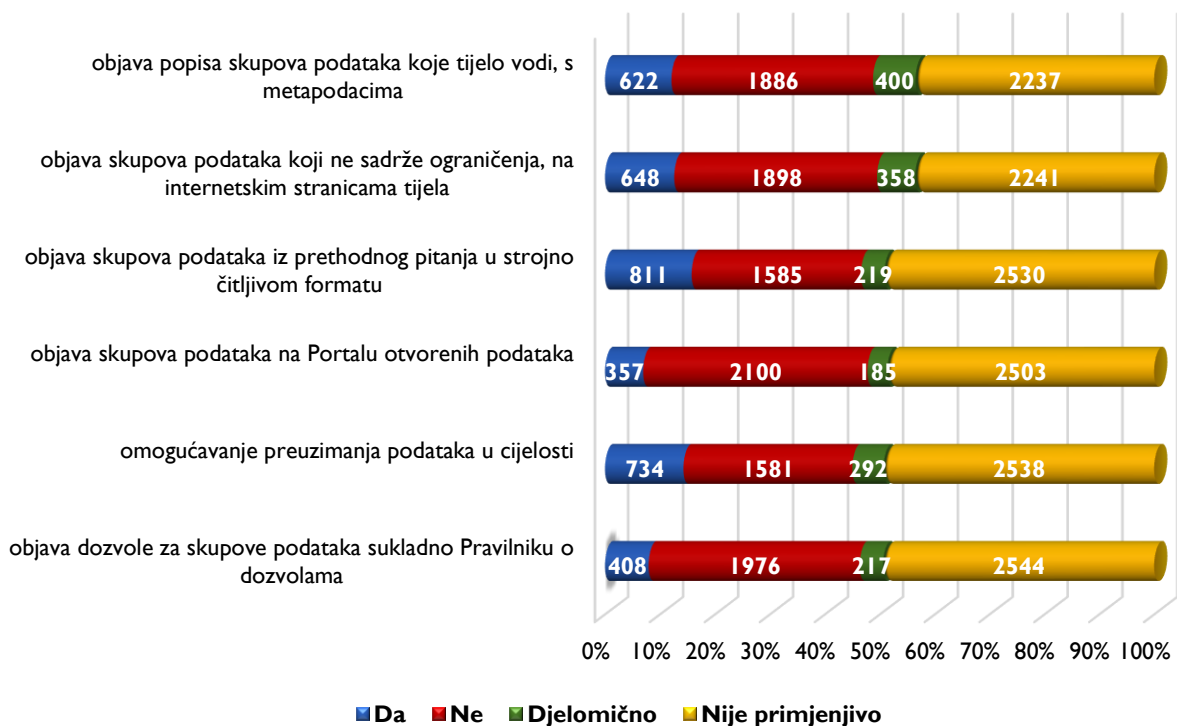
Što se tiče objave informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podataka, nešto više od 81% tijela odgovorilo je potvrdno (ista razina kao i u 2019.), što također nije u suglasju s dosad uočenim primjerima iz prakse koji ukazuju da **većina tijela nema objavljena imena voditelja ustrojstvenih jedinica niže razine i njihove kontakte te stoga ne ispunjava obvezu iz točke 11. u cijelosti.**

Čak 1.145 tijela koja objavljuju informacije o raspisanim natječajima, ne objavljuju obavijesti o ishodu istih, što dovodi do netransparentnosti provedenih postupaka, a navedeno se često potvrđuje i u praksi, budući da su neobjavljeni ishodi natječajnih postupaka učestalo predmeti podnošenja predstavki ili žalbi korisnika. Stoga i navedenih 62% potvrdnih odgovora tijela glede objave ishoda natječaja treba uzeti s dozom opreza, budući da je dosadašnja praksa pokazala da je riječ o vrsti informacije s najnižom prosječnom razinom objave.

Što se tiče objave informacija o javnim uslugama koje tijela pružaju, oko 52% tijela je izvijestilo da objavljuje predmetne informacije, a njih 14% to ne čini, dok ih više od 21% smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva. **U praksi se često uočava visoka razina nepravilnosti u objavi informacija o javnim uslugama**, od objave potrebnih obrazaca u neodgovarajućem formatu, do nedostajućih opisnih informacija o načinu pružanja i ostvarivanja pojedine usluge.

### 8.3.4. Registri i evidencije

Slika 8.4. Objava registara/evidencija i informacija o registrima/evidencijama tijela javne vlasti



Vezano za cjelinu pitanja koja se odnosi na obvezu objave popisa skupova podataka koje tijela vode u okviru svojih nadležnosti (tzv. asset lista), samo 622 od 5.145 tijela je odgovorilo potvrdno (60 tijela manje nego u 2019.), i to šest državnih tijela, 13 tijela državne uprave, 16 agencija, 135 JLP(R)S, 22 pravosudna tijela, 314 ustanova, 38 udruga, 51 trgovačko društvo i 29 ostalih pravnih osoba. Međutim, u postupanjima Povjerenika i provedenim analitičkim praćenjima, na razini dvije kategorije tijela – tijela državne uprave i JLP(R)S-ova, utvrđena su bitna odstupanja od potvrdnih

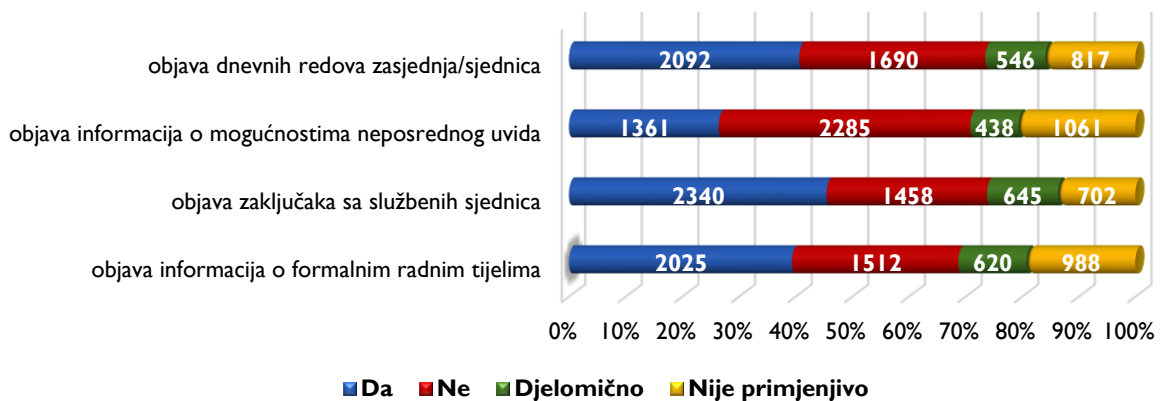
odgovora tih tijela. Primjerice, od 28 praćenih tijela državne uprave, utvrđeno je da samo četiri (od toga dva djelomično) imaju objavljenu asset listu, dok je od 142 praćene lokalne jedinice u 2020., to djelomično učinilo njih samo devet, a od 143 jedinice praćene u 2019. niti jedna nije imala objavljenu asset listu (samo njih tri djelomično). Također, iz odgovora tijela proizlazi da, s jedne strane, među tijelima koja su odgovorila da ova zakonska obveza na njih nije primjenjiva, ima onih koja u okviru svog djelokruga vode skupove podataka, kako one pogodne za ponovnu uporabu, tako i one koje bi trebalo objaviti djelomično (uz zaštitu dijela osobnih podataka), a s druge strane, niz tijela koja su odgovorila potvrdno, uopće ne vode skupove podataka koji se mogu popisati u obliku asset liste i objaviti u cijelosti ili djelomično.

Navedeno ukazuje na i dalje **visoku razinu nerazumijevanja ove zakonske obveze kod velikog broja tijela**. Iako Ured povjerenika prilikom edukacija i odgovaranja na upite upućuje tijela na način provedbe ove zakonske obveze i primjere dobre prakse, poput objavljene asset liste na stranicama Povjerenika, Hrvatskog sabora, Hrvatske psihološke komore, Hrvatske odvjetničke komore, Ministarstva zdravstva, Krapinsko-zagorske županije i dr., razina objave je vrlo niska.

I ove je godine cijeli niz dječjih vrtića, knjižnica, domova za starije i nemoćne, centara za socijalnu skrb, osnovnih i srednjih škola te drugih tijela koja u okviru svog djelokruga ne vode registre i baze podataka pogodne za javnu objavu, navelo da objavljuje skupove podataka za ponovnu uporabu, iako na njih ova obveza nije primjenjiva. To što je 811 tijela odgovorilo da je navedene skupove objavilo u strojno čitljivom formatu, što je 163 tijela više u odnosu na broj tijela koji je odgovorio da ih je objavio (neovisno o formatu), kao i da je 734 omogućilo preuzimanje podataka u cijelosti, potvrđuje nerazumijevanje ove zakonske obveze. Ujedno je 357 tijela odgovorilo da je svoje skupove podataka objavilo i na Portalu otvorenih podataka, a uvidom u Portal utvrđeno je da je samo 91 tijelo izdavač, odnosno da su objavili barem jedan skup podataka (pri čemu je taj broj i manji jer je među njima i 10 ureda državne uprave koji više ne djeluju kao samostalna tijela, kao i tri ureda Vlade).

### 8.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela

Slika 8.5. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela

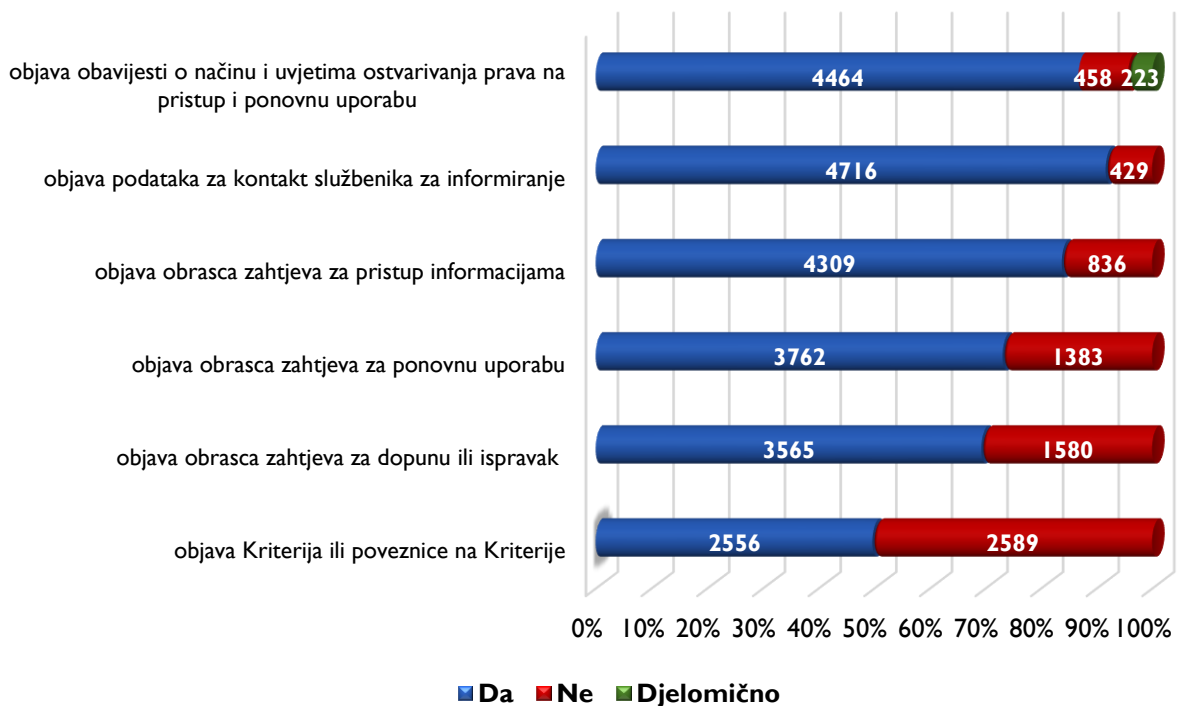


Prema dostavljenim podacima iz izvješća, utvrđena je jednaka razina objave dnevnih redova sjednica kao i prošle godine – oko 40% te nešto veća razina objave informacija o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela (s 24 na 26,5%). Oko 45,5% tijela navelo je da objavljuje zaključke sa sjednica (u prethodnoj godini 44%), dok 39% objavljuje informacije o formalnim radnim tijelima (u 2019. 36%).

Međutim, kad se promatraju odgovori tijela koja smatraju da obveza osiguravanja javnosti rada na njih nije primjenjiva, uočena je diskrepancija između četiri postavljena pitanja – primjerice, neka tijela smatraju da obveza objave dnevnih redova na njih nije primjenjiva, a istovremeno su odgovorili da objavljuju zaključke sa sjednica. I **praćenjem jedinica lokalne i regionalne samouprave utvrđeno je niz nepravilnosti u ispunjenju ovih obveza**, a koje su poglavito za tu kategoriju i predstavnička tijela na lokalnoj i regionalnoj razini od iznimne važnosti za ostvarenje transparentnosti i otvorenosti prema građanima i pravnim osobama.

### 8.3.6. Objava informacija o pravu na pristup i ponovnoj uporabi informacija

Slika 8.6. Objava informacija o pravu na pristup i ponovnoj uporabi informacija



U ovom dijelu odgovor 'nije primjenjivo' nije bio ponuđen, budući da su sva tijela u obvezi objaviti informacije propisane točkom 13. članka 10. ZPPI-ja. Gotovo 87% tijela navelo je da objavljuje obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava (u 2019. 84%), a oko 4% više objavljuje i kontakt službenika za informiranje. Kod objave obrazaca zahtjeva, najniža razina uočena je kod objave obrasca zahtjeva za ponovnu uporabu, a nešto manje od 50% navelo je da objavljuje Kriterije ili poveznicu na iste (u 2019. 46%).

U praksi je uočeno niz nepravilnosti u ispunjenju obveza objave informacija propisanih točkom 13. članka 10., od neažurne i nepotpune obavijesti, preko neodgovarajućeg formata objavljenih obrazaca, do objavljenih kataloga informacija, pravilnika o ostvarivanju prava te raznih akata koji nemaju zakonsko utemeljenje te ih tijela trebaju ukloniti sa svojih internetskih stranica.

Slijedom navedenog, utvrđeno je da su na razini svih propisanih informacija u 2020. temeljem odgovora tijela, utvrđena poboljšanja za 1-2 postotna boda u odnosu na prethodnu godinu, što se može pripisati i činjenici da je veći ukupan broj tijela koja su dostavila izvješća. Ove godine je, kao i ranije, **usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i rezultata provedenih praćenja te prakse postupanja Povjerenika, u velikom opsegu odgovora vidljiva neusuglašenost u razini objave pojedinih vrsta informacija propisanih člankom 10.**, budući da dosadašnji nalazi u najvećoj mjeri ukazuju na to da većina tijela, suprotno navedenom u izvješću, ne objavljuju zakone i ostale propise, popis skupova podataka te registre i baze pogodne za ponovnu uporabu, kao i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa te ne objavljuju na cjelovit i pravilan način informacije o javnim uslugama, natječajnim postupcima i ishodima istih, o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke čelnika i rukovodećih službenika, zaključke i dokumente sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima i informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija. Navedeno je potvrđeno i rezultatima analitičkih praćenja, koji su prikazani u nastavku.

#### **8.4. Analitičko praćenje proaktivne objave i javnosti rada odabranih tijela javne vlasti od strane Povjerenika**

Tijekom 2020., Povjerenik je nastavio s provedbom analitičkih praćenja ispunjenja obveza propisanih člancima 10., 11. i 12. ZPPI-ja od strane ciljanih skupina tijela javne vlasti. Nastavljeno je praćenje transparentnosti i otvorenosti JLP(R)S po županijama (pet županija – 142 jedinice).

Provedena su četiri specijalizirana praćenja pojedinih segmenata obveze proaktivne objave, i to:

- popis skupova podataka te registri i baze pogodni za ponovnu uporabu na razini tijela državne uprave (o tome više u poglavlju 9. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu)
- informacije o javnim uslugama na razini odabranih 18 tijela
- informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podaci na razini tijela državne uprave i ureda Vlade RH
- informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija na razini nacionalnih sportskih saveza

Analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>, a u nastavku se iznose ključni rezultati praćenja ispunjenja obveza proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada, dok su rezultati praćenja provedbe savjetovanja s javnošću opisani u poglavlju 10.

#### 8.4.1. Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – nastavak godišnjeg praćenja

U 2020. završen je projekt praćenja JLP(R)S s područja svih 20 županija u Republici Hrvatskoj, izuzev Grada Zagreba, koji ima poseban status i koji će biti predmetom praćenja u 2021. S ciljem identifikacije dobre prakse na lokalnoj i regionalnoj razini te ključnih nedostataka u ispunjenju zakonskih obveza proaktivne objave informacija, analizirane su internetske stranice 142 JLP(R)S s područja Bjelovarsko-bilogorske, Brodsko-posavske, Primorsko-goranske, Karlovačke i Varaždinske županije.

Pritom je korištena metodologija praćenja uspostavljena 2019., prema kojoj se pratilo pojedinačno izvršenje svake propisane obveze, s tim da je od 14 točaka članka 10. ZPPI-ja, obuhvaćeno njih 11, uključujući i informacije čiju obvezu objave propisuju članci 11. i 12. ZPPI-ja. Način proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti izražen je bodovima ili opisno, a svaka JLP(R)S mogla je ostvariti ukupno maksimalno 35 bodova. Nisu praćene točke 1., 7. i 14. članka 10., budući da je ranijim praćenjima utvrđeno uobičajeno stanje glede objave zakona i propisa koji uređuju njihov djelokrug rada (izrazito niska razina objave navedenih informacija) i vijesti, obavijesti i drugih informacija (gotovo sve jedinice objavljuju navedene informacije), dok točka 7. (prijedlog proračuna, usvojeni proračun i izvršenje istog) nije praćena jer Institut za javne financije svake godine provodi istraživanje transparentnosti lokalnih proračuna, čiji se rezultati javno objavljuju na [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr).

Što se tiče **ukupnih rezultata po županijama, praćenja u 2020. su pokazala da su najbolji prosječni rezultat ostvarile jedinice na području Karlovačke županije** (prosječno 61,6% objavljenih praćenih informacija od strane 23 jedinice), kao i da u većini slučajeva sama županija i veći gradovi u toj županiji ostvaruju u prosjeku visoke rezultate. Međutim, gledajući pojedinačno sve jedinice praćene u 2020., **kao apsolutno primjer najbolje prakse, ne samo među praćenim jedinicama s područja Primorsko-goranske županije, već i među svim ostalim praćenim jedinicama, predstavlja Grad Rijeka, s gotovo maksimalnim brojem bodova i isticanjem u svakom praćenom segmentu**, odnosno svakoj pojedinoj kategoriji te načinu objave informacija, dokumenata i skupova podataka sukladno ZPPI-ju. Grad Rijeka ispunjava sve zakonske obveze te drugim jedinicama može poslužiti kao ogledni primjer u proaktivnoj objavi informacija, provedbi savjetovanja s javnošću na zasebnom portalu i osiguravanju javnosti sjednica, uključujući objavu informacija o javnim uslugama na zasebnom portalu, objavu skupova podataka pogodnih za ponovnu uporabu na posebnom portalu otvorenih podataka i objavu informacija u svrhu ostvarenja financijske transparentnosti. Od mogućih 35 bodova (ne računajući dodatne bodove za objavu skupova podataka, u kojima Grad Rijeka također prednjači pred svim drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, s preko 100 objavljenih skupova na lokalnom portalu), Grad Rijeka je ostvarila 34,5 boda (98,6%), pri čemu je u objavi obavijesti o ishodu ostalih natječajnih postupaka dodijeljeno pola, umjesto cijelog boda, budući da je praćenjem utvrđeno da se navedeno objavljuje djelomično, odnosno nije bilo moguće utvrditi je li za svaki raspisani natječaj ujedno objavljena i obavijest o ishodu (primjerice, natječaj za zakup poslovnog prostora, prodaju nekretnina i sl.).

**Također, s visokih 90% istaknule su se Karlovačka županija i Grad Varaždin**, zatim Općina Lasinja s 87,1% (osobito se istaknula objavom anonimiziranih službenih upisnika, čime se doprinosi visokoj razini transparentnosti i otvorenosti prema korisnicima); Grad Bjelovar i Općina Ljubešćica s 85,7%; Primorsko-goranska županija, Grad Karlovac, Općina Punat, Općina Šandrovac i Općina Žakanje s 84,3% itd. Na području Brodsko-posavske županije su najviši ostvareni rezultati nešto niži u odnosu na druge županije pa su tako najbolje rezultate ostvarile Županija i Općina Donji Andrijevc, s nešto manje od 75% objavljenih praćenih informacija.

Najslabiji rezultat ostvarila je Općina Brod Moravice s područja Primorsko-goranske županije (samo 15,7% objavljenih praćenih informacija), dok su s područja drugih županija najniže rangirane jedinice ostvarile oko 30% (Severin, Zrinski Topolovac, Mrkopalj, Cetingrad, Sveti Đurđ, Vinica).

Tablica 8.1. Rezultati praćenja proaktivne objave u 142 JLP(R)S

Županija	Broj praćenih jedinica	Ukupni rezultat
Bjelovarsko-bilogorska	24	53,6%
Brodsko-posavska	29	52,2%
Primorsko-goranska	37	60,8%
Karlovačka	23	61,6%
Varaždinska	29	60,9%

Praćenjem je potvrđena najniža razina prosječne objave u odnosu na iste informacije kao i kod drugih, ranije praćenih županija – informacije propisane točkama 5. (asset liste, registri i baze podataka), 8. (donacije i sponzorstva), 10. (ishodi natječajnih postupaka) i 12. (pravovremena objava dnevnih redova i zaključaka sa sjednice, objava informacija o formalnim radnim tijelima i o mogućnosti ostvarenja neposrednog uvida). Također, uočena je visoka razina nepravilnosti kod objave informacija iz točke 13. (neažurirana obavijest, neadekvatan format obrazaca, objava kataloga informacija i raznih pravilnika o pravu na pristup itd.).

Istovremeno je identificirana i dobra praksa, koja bi trebala postati standard u objavi pojedinih informacija i dokumenata. Primjerice, u objavi lako pretraživih službenih glasnika istaknuli su se Varaždinska i Primorsko-goranska županija, Varaždin, Beretinec, Barilović, Krnjak, Delnice, Rijeka, Čavle, Fužine, Slavonski Brod, Bebrina, Gornja Vrba, Gornji Bogičevci, Rovišće, Šandrovac i dr. S druge strane, niz jedinica nema na stranicama objavljene posljednje izmjene i dopune i/ili pročišćene verzije temeljnih općih akata – statuta i poslovnika o radu predstavničkog tijela (točka 2.), a neke jedinice nemaju ni funkcionalnu tražilicu stranice te ne ažuriraju pojedine rubrike. Također, utvrđeno je da velik broj jedinica ne objavljuje izvješća o radu izvršnog tijela (točka 4.), njih čak 95 od 142 (67%).

Nadalje, velik broj jedinica ne objavljuje obrasce potrebne za ostvarivanje javnih usluga u odgovarajućem formatu, niti na lako dostupnom i vidljivom mjestu, a gotovo kod svih nedostaje opisni dio (točka 6.). Čak 72 jedinice prilikom provedbe praćenja nisu imale objavljen popis donacija i sponzorstava za 2019. (točka 8., 51%), dok su se neke istaknule objavom popisa u otvorenom, XLS formatu, u kojem neke jedinice objavljuju i planove nabave te registre ugovora (točka 9.).

U svezi točke 5., uočeno je da su (većinom djelomične) asset liste objavili Šandrovac, Rijeka, Punat, Mali Lošinj, Dobrinj, Varaždin, Ivanec, Ludbreg i Martijanec, dakle samo 9 praćenih jedinica (6%), pri čemu se Rijeka istaknula s vlastitim portalom otvorenih podataka, na kojem je objavljeno preko 100 skupova, a svoj portal ima i Varaždin (tek 4 objavljena skupa).

Što se tiče objave ishoda natječajnih postupaka (točka 10.), svega 17 jedinica (12%) objavljuje u cijelosti ili djelomično ishode natječaja za zapošljavanje (Rovišće, Šandrovac, Velika Trnovitica, Donji Andrijevi, Sikirevci, Stara Gradiška, Rijeka, Viškovo, Opatija, Karlovačka županija, Ogulin, Karlovac, Krnjak, Saborsko, Varaždin, Varaždinske Toplice, Martijanec). Također, izraženo je niska prosječna razina objave obavijesti o mogućnostima neposrednog uvida u rad na sjednicama predstavničkog tijela (objavilo svega 38 ili 27% jedinica) i informacija o radu formalnih radnih tijela (bez ikakvih informacija preko 80 jedinica). Čak 56 jedinica je zbog objave kataloga informacija, pravilnika o ostvarivanju prava te drugih dokumenata koje je potrebno ukloniti s internetskih stranica ostvarilo bod manje u okviru provedenih praćenja.

Umjesto pet planiranih regionalnih edukacija za praćene županije, zbog situacije s pandemijom i potresima, održane su tri online regionalne radionice za praćene jedinice s područja Primorsko-goranske, Karlovačke i Varaždinske županije putem Zoom platforme, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, na kojima su predstavljeni rezultati praćenja i dane preporuke za poboljšanje stanja.

#### **8.4.2. Objava informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama od strane nacionalnih sportskih saveza**

S ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri nacionalni sportski savezi ispunjavaju zakonsku obvezu imenovanja službenika za informiranje i objave informacija propisanih točkom 13. članka 10. ZPPI-ja (obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, kontakt podaci službenika za informiranje, pomoćni obrasci i kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova), Povjerenik je tijekom lipnja proveo izravan uvid u službene internetske stranice 84 nacionalna sportska saveza koja se nalaze na Popisu tijela javne vlasti.

Prema podacima s Popisa, šest sportskih saveza nema vlastitu internetsku stranicu (Hrvatski bob i skeleton savez, Hrvatski jet ski savez, Hrvatski savez tajlandskog boksa, Hrvatski savez za moderni pentatlon, Hrvatski savez za skijanje na vodi i wakeboard i Hrvatski sanjkaški savez), niti objavljuje propisane informacije na stranicama Hrvatskog olimpijskog odbora kao krovnog sportskog udruženja kojeg su članovi, dok njih 19 nije imenovalo službenika za informiranje ili nije Povjerenika izvijestilo o tome.

Provedenim praćenjem internetskih stranica, utvrđeno je da 57 od 84 praćena sportska saveza **(68%) nema objavljene informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama**. Među preostalim 27 saveza, njih 14 uglavnom ima objavljeno samo jedno ili više godišnjih izvješća o provedbi ZPPI-ja ili jedan ili više pomoćnih obrazaca, uglavnom u zatvorenom, PDF formatu. Na stranicama četiri saveza objavljeni su pravilnici o ostvarivanju prava ili katalog informacija, što su dokumenti koji nisu u skladu s važećem zakonskim okvirom te ih je potrebno ukloniti. Međutim, **nekoliko saveza istaknulo se i kao primjer dobre prakse u objavi praćenih informacija**,

**i to Hrvatski akademski sportski savez, Hrvatski savez za skokove u vodu i Hrvatski sportski plesni savez.**

Praćenjem je utvrđeno da 72 saveza (86%) nema odgovarajuću rubriku posvećenu ostvarivanju prava na pristup informacijama. Njih 74 (88%) nema objavljenu obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. 58 saveza (69%) nema objavljen kontakt službenika za informiranje, a njih 69 (82%) nema objavljene potrebne obrasce ili poveznice na obrasce, dok 78 saveza (93%) nije objavilo visinu naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno kriterijima iz članka 19. stavka 3. ZPPI-ja.

Važno je naglasiti da Savezi koji nisu imenovali službenike za informiranje, u pravilu sebe ne smatraju tijelom javne vlasti, a time i obveznikom primjene Zakona.

Svim praćenim nacionalnim sportskim savezima dana je uputa da, ako već nisu, odlukom imenuju službenika za informiranje i u roku od mjesec dana od dana njena donošenja o tome izvijeste Povjerenika, kao i da objave kontakt podatke službenika za informiranje na svojim internetskim stranicama (ili stranicama Hrvatskog olimpijskog odbora ako je riječ o savezima koji nisu stekli nemaju uvjete za pokretanje vlastite internetske stranice), i to unutar zasebne i na vidljivom mjestu istaknute rubrike posvećene pravu na pristup informacijama, uključujući i ostale informacije propisane točkom 13.

Tijekom listopada provedeno je kontrolno praćenje, kojim se utvrdilo da je samo 17 nacionalnih sportskih saveza ostvarilo veći broj bodova u odnosu na praćenje provedeno u lipnju, jer su na svojim internetskim stranicama objavili sve ili neke od informacija propisanih točkom 13.

Prilikom praćenja u lipnju, nijedan od 84 nacionalna sportska saveza nije ostvario maksimalna 4,5 boda. Nakon kontrolnog praćenja, utvrđeno je da je njih osam ostvarilo maksimalne bodove te da su tri saveza ostvarila 4 od moguća 4,5 boda (uz Hrvatski savez za skokove u vodu i Hrvatski sportski plesni savez koji su ostali na ostvarena 4 boda), pri čemu neki od njih predstavljaju primjere dobre prakse drugim savezima.

Ono što je i dalje zabrinjavajuće jest da je i nakon kontrolnog praćenja još uvijek ostao velik broj saveza koji nisu ostvarili nijedan bod, ikao je taj broj je smanjen s 57 na 47.

**8.4.3. Objava informacija o unutarnjem ustrojstvu od strane tijela državne uprave i ureda Vlade Republike Hrvatske**

Početak studenog 2020. provedeno je i praćenje internetskih stranica 28 tijela državne uprave, odnosno 16 ministarstava i 12 držanih upravnih organizacija te Glavnog tajništva Vlade RH te 10 ureda Vlade RH, sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri ispunjavaju obvezu propisanu člankom 10. stavkom 1. točkom 11. ZPPI-ja, odnosno jesu li i na koji način na njihovim službenim internetskim stranicama objavljene informacije o unutarnjem ustrojstvu, s imenima i kontaktima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica.

Praćenjem su obuhvaćene rubrike gdje su objavljene informacije o ustrojstvu i kontakti, zatim objava uredbi o unutarnjem ustrojstvu i pravilnika o unutarnjem redu, objava podataka o

unutarnjim ustrojstvenim jedinicama (naziv i djelokrug), podataka o čelniku tijela te o voditeljima ustrojstvenih jedinica svih razina (uprave, sektori, službe, odjeli, ispostave i sve ostale jedinice). Dodatno je praćeno jesu li ispunjene i neke druge preporuke Povjerenika, kao što su objava organizacijskog ustrojstva u grafičkom obliku, objava adresara (u otvorenom formatu) i objava životopisa dužnosnika i rukovodećih državnih službenika.

Vezano za objavu uredbe o unutarnjem ustrojstvu, praćenjem je utvrđeno da 15 od 28 tijela državne uprave nije objavilo važeću uredbu usvojenu tijekom 2020., a **nijedno tijelo državne uprave nije objavilo pravilnik o unutarnjem redu**. Utvrđeno je da većina tijela državne uprave ima objavljene informacije o unutarnjem ustrojstvu, u rubrikama Ustroj/Ustrojstvo (opisni dio), dok se u rubrici Kontakti objavljuju podaci za kontakt, opći i po ustrojstvenim jedinicama. Opisni dio, odnosno opisan djelokrug pojedine unutarnje ustrojstvene jedinice nije objavilo 16 tijela državne uprave, a grafički prikaz organizacijskog ustrojstva objavilo je osam tijela.

Praćenjem je utvrđeno da **nijedno tijelo državne uprave u trenutku praćenja nije imalo objavljene u cijelosti imena i kontakt podatke voditelja ustrojstvenih jedinica svih razina**, već je uglavnom obveza objave ispunjena na razini uprava, sektora i eventualno službi. Međutim, nakon što su upoznata s rezultatima izvješća o praćenju, pregledom stranica pojedinih tijela, utvrđeno je da su postupila po preporuci i otklonila uočeni nedostatak.

Glede ureda Vlade, jedino na stranici Direkcije za korištenje službenih zrakoplova nije utvrđena objava uredbe, a ta tijela također ne objavljuju pravilnike o unutarnjem redu. Također je utvrđeno da svi uredi Vlade imaju objavljena imena čelnika, dok njegove kontakt podatke dodatno trebaju objaviti četiri ureda. Većina ureda, sukladno strukturi unutarnjeg ustrojstva, treba objaviti i imena i kontakt podatke voditelja ustrojstvenih jedinica niže razine kojima upravljaju.

#### 8.4.4. Objava informacija o pružanju javnih usluga

Sukladno članku 10. stavku 1. točki 6. ZPPI-ja tijela javne vlasti su obvezna na svojim mrežnim stranicama, na lako pretraživ način, objaviti informacije o javnim uslugama koje pružaju, i to na vidljivu mjestu, uz poveznicu na informacije koje se pružaju elektroničkim putem, kako bi građani imali potpunu informaciju o uslugama koje tijela javne vlasti pružaju, uvjetima i načinu pružanja usluga.

Sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri tijela javne vlasti različitih kategorija ispunjavaju ovu zakonsku obvezu, tijekom kolovoza i rujna 2020. provedeno je praćenje internetskih stranica odabranih 18 tijela javne vlasti pojedinih kategorija (osim udruga i ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima) i to: Ustavni sud RH, Pučki pravobranitelj, Državna geodetska uprava (DGU), Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova, Grad Rijeka, Istarska županija, Općinski kazneni sud u Zagrebu, Trgovački sud u Zadru, Agencija za elektroničke medije, Financijska agencija (FINA), Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo, Županijska uprava za ceste Split, Centar za profesionalnu rehabilitaciju Split, Centar za socijalnu skrb Zagreb, Komunalac d.o.o. Jurdani, Split parking d.o.o. i Gradska toplana Karlovac d.o.o., sa ciljem dobivanja uvida u način i cjelovitost objave informacija o uslugama pojedinih kategorija tijela javne vlasti, a time i utvrđivanja nedostataka, kako bi se, na osnovu provedene analize, mogle dati preporuke za njihovo ublažavanje

ili otklanjanje.

Metodologija praćenja svakog pojedinog tijela javne vlasti uključivala je analizu po četiri kriterija praćenja pa je tako, osim popisa i opisa usluga (temeljem kojeg propisa se pružaju usluge, kako se ostvaruju, kojim kategorijama osoba su namijenjene, koji su rokovi za pružanje usluga, koji pravni lijekovi postoje ako korisnik nije zadovoljan određenom javnom uslugom), posebna pažnja posvećena i identifikaciji objavljenih obrazaca (ukupno je tijekom praćenja identificiran 691 objavljeni obrazac) koji korisnicima olakšavaju ostvarivanje određenih javnih usluga.

Nadalje, promatran je oblik objavljivanja obrazaca, tj. mogući način njihove popune (primjerice, da li su objavljeni u elektroničkom obliku, poput objave u MS Word formatu, .PDF formatu s mogućnošću popune elektroničkim putem, putem e-obrazaca ili je obrasce potrebno ručno popuniti u fizičkom obliku, te kao četvrti kriterij ukupna transparentnost objave s obzirom na procjenu lake dostupnosti svim zainteresiranim građanima i pravnim osobama i/ili lake pretraživosti istih.

**Gotovo sva analizirana tijela javne vlasti objavljivala su popise te obrasce za svoje javne usluge**, no, to nikako ne znači da su njima obuhvaćene sve javne usluge koje pojedino tijelo nudi. U tom smislu tijelima javne vlasti je dana preporuka, ovisno o broju javnih usluga koje tijelo nudi, povremeno (najmanje jednom godišnje) revidirati svoje javne usluge te donijeti akcijski plan za njihovo identificiranje te pravodobno ažuriranje i/ili objavu.

**Iako su obrasce tijela javne vlasti uglavnom su objavljivala na transparentan, lako dostupan način**, usmjeren ka korisnicima, **često sve informacije o javnim uslugama koje pružaju nisu objavljivala na jednom mjestu**, bilo da su objavljivane na različitim internetskim podstranicama istog tijela, bilo da su dijelom objavljivane na internetskim stranicama drugog tijela, a čest je slučaj i djelomična objava na Središnjem državnom portalu e-Građani. Stoga je dana preporuka uspostave jedinstvenog mrežnog mjesta za pojedine usluge kojem se može pristupiti poveznicom sa naslovnice internetske stranice tijela javne vlasti, a koje bi sadržavalo informacije i obrasce javnih usluga ili, u slučaju objave obrazaca na drugom mjestu, poveznice do objavljenih obrazaca uz obavezan opis navedenog postupka.

Vezano uz način objave obrazaca pohvalno je što je utvrđeno kako sve više tijela javne vlasti svoje obrasce objavljuje u nekom od e-oblika, pogodnom za elektroničku popunu, no dio tijela i dalje odabire zatvoreni PDF oblik bez mogućnosti elektroničke popune. **No najviše je nedostataka utvrđeno pri analizi opisa javnih usluga tijela javne vlasti** budući da ih gotovo niti jedno analizirano tijelo nije u potpunosti opisalo. Sukladno tome, preporučeno je navedene opise objaviti na središnjem mrežnom mjestu javnih usluga ili uz jasno istaknutu poveznicu na tom mjestu koja vodi do podstranice opisa javnih usluga, a predložena je objava primjera/uzorka popunjenih obrazaca za sve objavljene obrasce.

U cjelini gledano, informacija o uslugama treba informirati građane o načinu njezina ostvarivanja. Stoga, mora biti jasno opisana i lako dostupna na internetskoj stranici, s pridruženim obrascima koji se popunjavaju u pravilu elektroničkim putem, a iznimno ručno.

Analitičkim praćenjem je utvrđeno da niti jedno tijelo ne udovoljava u potpunosti svim zahtjevima,

najviše u pogledu opisa usluge te oblika obrasca za popunu.

### **8.5. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata RH**

Kao posebnu obvezu proaktivne objave informacija, dio tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, pravne osobe koje Republika Hrvatska osniva zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH, radi njihove trajne dostupnosti.

U Izvešću o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2020., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, navedeno je da je u 2020. u Središnji katalog uključeno 16.567 novih dokumenata: 1.309 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 5.391 svezak službenih glasnika JLP(R)S i 9.867 ostalih dokumenata i publikacija.

## **9. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu**

Otvaranje podataka tijela javne vlasti u javnom je interesu jer omogućava povećanje odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti javne uprave i javnog sektora, a ujedno se otvara mogućnost stvaranja dodane vrijednosti i koristi za društvo i gospodarstvo u cjelini.

Koncept ponovne uporabe u najvećoj mjeri se temelji i ostvaruje kroz proaktivnu objavu informacija, s naglaskom na objavi registara i baza podataka, kao i informacija o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela s naznakom načina pristupa i ponovne uporabe.

Dakle, u svrhu ponovne uporabe tijela su prvenstveno dužna stvarati, objavljivati i besplatno stavljati na raspolaganje informacije nastale u okviru javnog posla, a u slučajevima neobjavljivanja skupova podataka, dužna su rješavanjem pojedinačnih zahtjeva odlučiti o mogućnosti korištenja podataka za ponovnu uporabu.

### **9.1. Pravni okvir i politika otvorenih podataka**

17. srpnja 2019. na snagu je stupila OD Direktiva koju su države članice dužne transponirati u nacionalno zakonodavstvo do 17. srpnja 2021. Naime, pravila koja je postavila Direktiva iz 2003. i 2013. ne idu u korak s tehnološkim razvojem (razvojem digitalnih tehnologija, internetskih aplikacija, umjetne inteligencije i dr.) i zahtjevom da informacije javnog sektora važne za europsko gospodarstvo, trebaju biti usmjerene prvenstveno na pružanje pristupačnih dinamičkih podataka u stvarnom vremenu i povećanje ponude vrijednih podataka za ponovnu uporabu.

Novom Direktivom dodatno se naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka „za otvaranje“ radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka. Novine se odnose na definiranje visokovrijednih skupova podataka i njihovu lakšu dostupnost zbog njihova društvenog i gospodarskog potencijala, na pružanje pristupa dinamičkim podacima u stvarnom vremenu s

pomoću odgovarajućih tehničkih sredstava, kao i omogućavanje otvorenog stavljanja na raspolaganje istraživačkih podataka financiranim javnim sredstvima.

Poseban naglasak stavljen je na visokovrijedne skupove podataka, odnosno dokumente čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje širokog spektra informacijskih proizvoda i usluga s dodanom vrijednošću, otvaranja novih radnih mjesta te zbog brojnih mogućih korisnika usluga s dodanom vrijednošću i aplikacija koje se temelje na tim skupovima podataka.

Kako bi se uspostavili uvjeti kojima se podupire ponovna uporaba visokovrijednih skupova podataka, u prilogu Direktive utvrđen je popis tematskih kategorija takvih skupova podataka, koji uključuje geoprostorne podatke, podatke koji se odnose na okoliš, meteorološke i statističke podatke, podatke o trgovačkim društvima i vlasništvu nad trgovačkim društvima te podatke koji se odnose na mobilnost. Kako su imatelji visokovrijednih skupova podataka javna poduzeća, **Direktiva obvezu stvaranja i stavljanja na raspolaganje podataka proširuje i na javna poduzeća** koja djeluju u područjima primjene Direktive.

Status provedbe politike otvorenih podataka i zrelosti portala otvorenih podataka, Europska komisija svake godine vrednuje putem izvješća *Open Data Maturity in Europe*, temeljem podataka dostavljenih u obliku tzv. *landscaping* upitnika, kojeg ispred Republike Hrvatske dostavlja SDURDD, u suradnji s Povjerenikom. U istraživanju za 2020. koje je obuhvatilo ukupno 32 države, Republika Hrvatska rangirana je na 18. mjestu (12. u 2019.). Prema izvješću, Republika Hrvatska ostvarila je napredak u odnosu na ostvarivanje utjecaja otvorenih podataka, koji je u izostao u području strateškog, pravnog i institucionalnog okvira i kvaliteti otvorenih podataka.

Vlada RH je u srpnju 2018. usvojila Politiku otvorenih podataka - krovni dokument čija je svrha izgraditi i trajno razvijati okruženje poticajno za stvaranje nove društvene i gospodarske vrijednosti korištenjem podataka javnog sektora, a u kojem su utvrđeni temeljni ciljevi za čiju provedbu je odgovoran SDURDD. Međutim, iako je s ciljem operacionalizacije ciljeva Politike bilo predviđeno donošenje Akcijskog plana s razrađenim mjerama i aktivnostima provedbe, Akcijski plan nije donesen, a što je ograničavajuće utjecalo na daljnje pozitivne pomake u području otvaranja podataka pa time i olakšavanja ponovne uporabe.

Iako se otvoreni podaci često karakteriziraju kao javno dobro te se ističe njihov potencijal da postanu resurs budućnosti, kao i da njihovom ponovnom uporabom u javnom, neprofitnom i poslovnom sektoru mogu postati ključ za razvoj društva, podizanje kvalitete života te sveukupan rast i razvoj, u Republici Hrvatskoj nije uspostavljeno dovoljno učinkovito obavljanje poslova oko unaprjeđenja otvaranja podataka u posjedu tijela javne vlasti.

Sam institucionalni okvir potrebno je postaviti na način da Vlada RH putem SDURDD kao tijela državne uprave, preuzme glavnu ulogu u koordinaciji i poticanju tijela na sustavno otvaranje podataka, dok Povjerenik, kao neovisno državno tijelo odgovorno parlamentu, obavlja zaštitnu ulogu u slučaju izjavljivanja žalbe zbog nemogućnosti ostvarenja prava na ponovnu uporabu informacija, surađuje s ključnim tijelima te potiče tijela i korisnike kroz edukativno-promotivne aktivnosti na objavu i korištenje otvorenih podataka.

## 9.2. Praćenje objave asset lista od strane tijela državne uprave

Nedovoljno razumijevanje režima ponovne uporabe informacija, nedostatak interesa za otvaranje skupova podataka u svrhu uklanjanja prepreka za ponovnu uporabu informacija, ali i nepostupanje po obvezi objave skupova podataka u strojno čitljivom, otvorenom formatu, predstavlja najveći izazov u primjeni članka 10. ZPPI-ja, i to kako od strane tijela državne uprave tako i JLP(R)S, ali jednako tako i ostalih obveznika primjene Zakona. Stoga je Povjerenik, da potakne prvenstveno tijela državne uprave kao imatelje respektabilnog broja registara i baza podataka, 3. ožujka 2020. zatražio od njih da sukladno zakonskoj obvezi objave Popis svih registara i baza podataka iz svoje nadležnosti, s kratkim opisom (metapodaci), kao i načinom pristupa, u skladu s ranijim uputama Povjerenika (objava tzv. *asset lista*).

Naime, člankom 28. stavkom 1. ZPPI-ja propisana je obveza tijela javne vlasti da, u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija, na lako pretraživ način objave informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.

Sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri tijela državne uprave ispunjavaju navedene zakonske obveze, tijekom listopada i studenog 2020. provedeno je praćenje internetskih stranica 28 tijela državne uprave. Cilj praćenja bio je dobiti uvid u način objave informacija o registrima i bazama iz nadležnosti tijela državne uprave te na temelju provedene analize dati preporuke za otklanjanje uočenih nedostataka.

Rezultati praćenja ukazuju da dio tijela državne uprave uopće ne objavljuje registre i baze iz svoje nadležnosti, dok većina tijela podatke za ponovnu uporabu ne objavljuju sukladno odredbama Zakona i uputama Povjerenika.

Od 28 praćenih internetskih stranica tek njih 14 (50%) na jednom mjestu objedinjuje podatke pogodne za ponovnu uporabu, najčešće u obliku posebne podstranice u okviru rubrike „Pristup informacijama“, dok ostala tijela podatke objavljuju na raznim tematskim stranicama, što mogućim korisnicima onemogućava pronalaženje skupova podataka pogodnih za ponovnu uporabu. **Samo četiri tijela (14,29%) objavila su popis svih baza, registara i očevidnika iz svoje nadležnosti.** Ministarstvo zdravstva i Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje objavili su popis sukladno Uputama Povjerenika, odnosno u obliku cjelovite *asset liste* (sadrži podatke i o bazama i registrima koji nisu dostupni s razlozima nedostupnosti, metapodatke, informaciju o načinu pristupa, poveznicu na mjesto na kojem je baza ili registar objavljen te uvjete ponovne uporabe podataka), dok popis Ministarstva pravosuđa i uprave te Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, nije cjelovit.

Nadalje je utvrđeno da je **samo osam tijela (32,14%) podatke pogodne za ponovnu uporabu objavilo je u strojno čitljivom obliku** ili unutar aplikacije koja omogućuje izvoz (konverziju) u strojno čitljivi oblik, a šest tijela (21,42%) objavilo je uvjete ponovne uporabe (Otvorena dozvola).

Slijedom utvrđenog stanja, tijelima državne uprave izdane su preporuke za ispravno ispunjavanje zakonske obveze iz članka 10. stavka 1. točke 5. ZPPI-ja, a sukladno uputama i smjernicama

Povjerenika.

### **9.3. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka**

Prema podacima s Portala otvorenih podataka (rdd.gov.hr), na nacionalnom portalu objavljeno je 814 skupova podataka, što čini značajan porast objavljenih podataka u odnosu na 2019. (595 skupova podataka), odnosno 2018. (575 skupova podataka), od čega je 525 skupova podataka u otvorenom formatu (CSV, XML, WMS i slično) a 424 u XLS formatu (pojedini skupovi podataka objavljuju se u više formata). U 2020. na Portal je dodano 17 novih izdavača (91 u odnosu na 74 u 2019.), dok se broj društveno korisnih aplikacija koje koriste otvorene podatke nije mijenjao od 2017. (21).

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 163 skupova podataka (47 skupova podataka više u odnosu na 2019., kad je bilo objavljeno 116 skupova podataka), Grad Zagreb sa 71 (porast za 4 skupa podataka) i Grad Virovitica s istih šest skupova kao i prethodnih godina. Krajem veljače 2020., otvoren je Portal otvorenih podataka Grada Varaždina, na kojem se trenutno nalaze četiri skupa podataka.

### **9.4. Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive**

Iako se poseban režim ponovne uporabe informacije primjenjuje i na dio kulturnih djelatnosti, odnosno na knjižnice, muzeje i arhive, njihovo su otvaranje i digitalizacija opsežne građe potpuno razdvojeni od cjelokupnog koncepta i shvaćanja ponovne uporabe i otvaranja podataka u Republici Hrvatskoj. To potvrđuju i brojni odgovori knjižnica i muzeja u godišnjim izvješćima, iz kojih proizlazi da zahtjeve za posudbom knjiga ili za pristupanjem muzejskoj građi svrstavaju u zahtjeve za ponovnom uporabom informacija u njihovom posjedu. Budući da se radi o primjeni zakonskih odredbi o pravu na pristup i ponovnu uporabu informacija, Povjerenik je zatražio izvješće od Ministarstva kulture i medija i Nacionalne i sveučilišna knjižnice (NSK).

Ministarstvo kulture i medija u 2020. financiralo je mrežnu dostupnost kulturne baštine putem godišnjeg Javnog poziva za predlaganje programa javnih potreba u kulturi Republike Hrvatske za programe digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe. Financirano je 45 programa u iznosu od 655.743,75 kn. Sukladno Nacionalnom projektu „Hrvatska kulturna baština“, Vijeće projekta donosi Kriterije za vrednovanje i odabir programa digitalizacije arhivske, knjižnične, muzejske građe.

Vijeće projekta daje prednost sadržajima od interesa za Republiku Hrvatsku koji uključuju visoku razinu kvalitete i stručne utemeljenosti i koji hrvatsku kulturu stavljaju u europski kontekst, promiču interkulturni dijalog te razvoj civilnog društva. Prednost imaju ustanove koje imaju vrijednu knjižničnu, arhivsku i muzejsku građu te koje svojim programima djeluju u cilju izrade metapodataka digitalizirane baštine prema formatima Europeane i valorizacije u europskom

kontekstu. Vijeće projekta razmatra prijedloge programa koji sadrže detaljan Plan projekta digitalizacije građe izrađen prema smjernicama za pripremu digitalizacije građe.

NSK provodi aktivnosti poticanja objave i ponovne uporabe knjižničnih otvorenih podataka kroz razvoj Dijeljenih usluga NSK: <http://buki.nsk.hr/programi/>. Centar dijeljenih usluga obuhvaća izgradnju organiziranih zbirki otvorenih knjižničnih podataka kroz usluge Podatkovni centar NSK te portal [data.nsk.hr](http://data.nsk.hr) - smart library.

Podatkovni centar NSK (<http://buki.nsk.hr/programi/podatkovni-centar-nsk/>) omogućuje pristup te ponovnu uporabu otvorenih knjižničnih podataka putem Z39.50, OAI-PMH protokola te API upita na cjelovite baze Kataloga NSK, Hrvatskog nacionalnog skupnog kataloga i Hrvatskih nacionalnih bibliografija. Tijekom 2020. pristigao je jedan zahtjev na dostavu bibliografskih podataka u MARC formatu zbirke Domovinskog rata. Portal [data.nsk.hr](http://data.nsk.hr) - smart library omogućuje pristup zbirka otvorenih povezanih podataka NSK, a sadrži objavljeno 5 skupova podataka. Tijekom 2020. započete su i aktivnosti na istraživanju u području primjene BIBFRAME međunarodnog formata za otvorene knjižnične zapise.

Na Portalu otvorenih podataka Republike Hrvatske NSK je objavila šest skupova otvorenih podataka - Adresar narodnih knjižnica za 2019. godinu, Adresar narodnih knjižnica po županijama, Adresar školskih knjižnica za 2019. Adresar sveučilišnih, visokoškolskih i znanstvenih knjižnica za 2019., Adresar specijalnih knjižnica za 2019. i Upisnik knjižnica u Republici Hrvatskoj (<http://data.gov.hr/publisher/nacionalna-i-sveucilisna-knjiznica>).

Što se tiče digitalizacije knjižnične građe NSK, u 2020. izrađeno je 73.330 digitalnih snimaka građe. U sustave Digitalne knjižnice NSK (Digitalne zbirke NSK, HAW, ZIR, DR) u 2020. ukupno je uneseno 44.756 jedinica građe te su sustavi s krajem 2020. sadržavali ukupno 229.107 objavljenih jedinica građe.

## 10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

Povjerenik je i u 2020. nadzirao primjenu zakonske obveze provedbe savjetovanja s javnošću – i kvalitativno i kvantitativno – u postupku pripreme zakona, podzakonskih akata, strateških i planskih dokumenata te općih akata kad se njima utječe na interese korisnika. Praćenje se provodi na godišnjoj razini i prema potrebi. Postupajući po predstavkama, ali i na vlastitu inicijativu, Povjerenik se obraća tijelima s pozivom da usklade svoja postupanja s odredbama ZPPI-ja.

Osim postupanja s ciljem pozivanja tijela javne vlasti da otklone uočene nepravilnosti u provedbi savjetovanja, Povjerenik je davao mišljenja tijelima javne vlasti, kako bi se doprinijelo standardizaciji primjene ove obveze, s obzirom da stipulacija zakonske odredbe o trajanju savjetovanja "u pravilu 30 dana" ostavlja prostor za različito tumačenje. Ured povjerenika sudjelovao je i u educiranju službenika za informiranje i koordinatora provedbe savjetovanja.

Za prikaz provedbe savjetovanja korišteni su podaci koje su dostavila tijela javne vlasti, podaci o praćenju procesa savjetovanja pojedinih tijela prema zaprimljenim predstavkama korisnika, podaci

iz analitičkog praćenja Povjerenika o usklađenosti postupanja Ministarstva poljoprivrede s člankom 11. ZPPI-ja, podaci prikupljeni analitičkim praćenjem na lokalnoj razini i podaci Ureda za zakonodavstvo Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

## 10.1. Izvešća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću

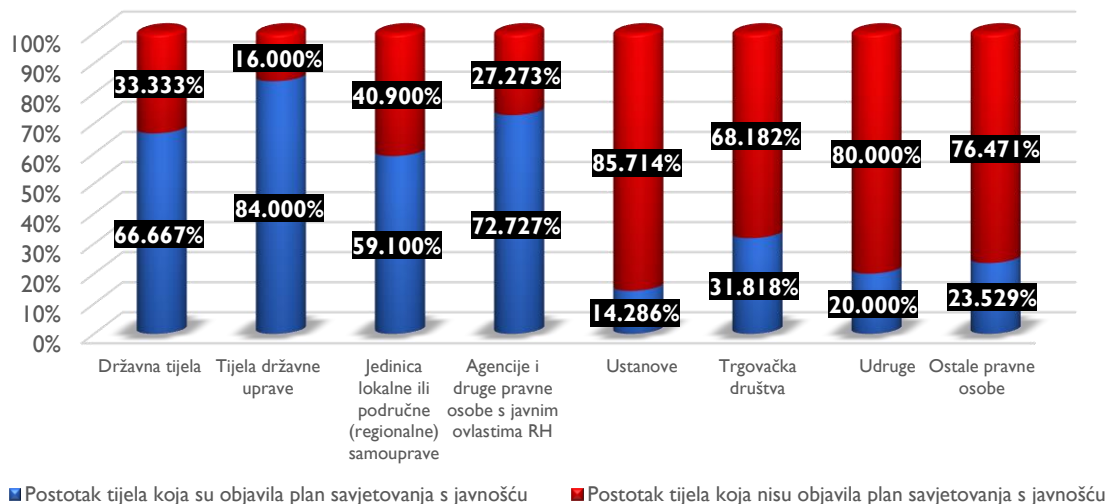
### 10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti ukazuje da se 30,36% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke, prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što otprilike korespondira s podacima za godinu ranije.

Polazište za ispunjavanje ove zakonske obveze je izrada i objava plana savjetovanja s javnošću za sljedeću kalendarsku godinu, koji sadrži popis akata koji se planiraju donijeti u sljedećoj godini, orijentacijski termin provedbe savjetovanja i planirani kvartal donošenja akta, kao i drugi predviđeni načini provedbe savjetovanja s javnošću. Vežano uz obvezu objave plana savjetovanja, iz zaprimljenih podataka proizlazi da je *razina ispunjenja ove obveze bitno povećana* - **plan savjetovanja objavilo je 50,50% tijela** koja su prijavila da su u 2020. provodila savjetovanja s javnošću.

Također, obveznici provedbe savjetovanja s javnošću koji su donijeli i objavili plan savjetovanja, izvijestili su i kako su po potrebi u cijelosti ili djelomično ažurirali plan. Iz podataka (Slika 9.1.) je vidljivo da ovu zakonsku obvezu najbolje ispunjavaju tijela državne uprave, a vrlo je niska razina objave kod ustanova i trgovačkih društava.

Slika 10.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2020.



Međutim, s obzirom da gotovo 50% tijela ne donosi i ne objavljuje plan savjetovanja s javnošću kao prvi i temeljni korak u provedbi ove zakonske obveze, ukazuje se na trajnu potrebu educiranja

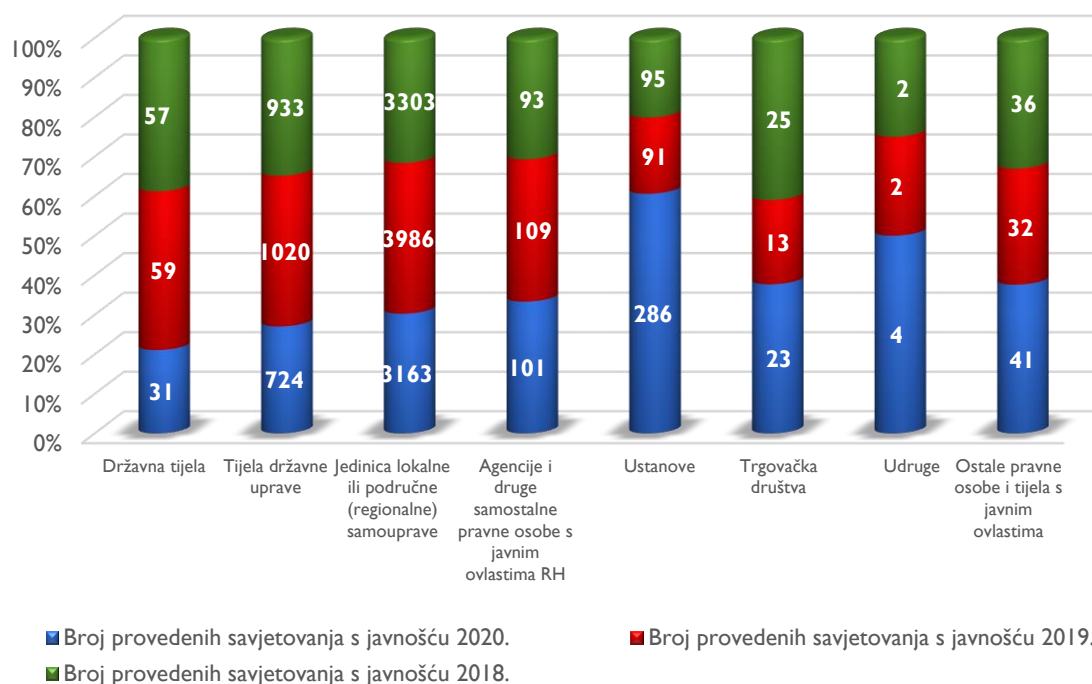
obveznika provedbe savjetovanja s javnošću. Naime, i kada tijelo javne vlasti ne planira u sljedećoj kalendarskoj godini pripremati i usvajati akte za koji postoji zakonska obveza provedbe savjetovanja, trebalo bi informaciju o tome objaviti na internetskoj stranici.

### 10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću

Prema dostavljenim podacima, tijela javne vlasti su tijekom 2020. provela ukupno 4.373, odnosno gotovo **18% manje savjetovanja u odnosu na 2019.**, kad su izvijestila da su provela 5.313 savjetovanja.

Prema kategorijama tijela, najviše savjetovanja provele su JLP(R)S – 3.163, odnosno 20,7% manje nego 2019., kad ih je provedeno 3.986. Tijela državne uprave provela su 724 savjetovanja, odnosno 29% manje nego 2019., kad je provedeno 1.020 savjetovanja. Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 101 savjetovanje, što je oko 8% više nego godinu ranije, kad su provela 93 savjetovanja. Neznatan trend smanjenja broja provedenih savjetovanja vidljiv je u kategoriji ustanova, na razini trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima.

Slika 10.2. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2018.-2020.



### 10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću

Ako se naliziraju podaci o trajanju savjetovanja koje su dostavila tijela javne vlasti, podaci pokazuju da su tijela državne uprave, JLP(R)S, agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima te druga državna tijela svoja savjetovanja u 2020. provodila **u prosječnom trajanju od 24 dana**. Ukupno uzevši, **rezultati praćenja rokova provedbe savjetovanja s javnošću ne podudaraju se s**

podacima portala e-Savjetovanja niti analitičkim praćenjima internetskih stranica tijela od strane Ureda povjerenika, koja ukazuju na kraće trajanje savjetovanja od iskazanih u izvješćima samih tijela javne vlasti. Stoga podatke tijela o prosječnom trajanju savjetovanja i kvaliteti njegove provedbe treba uzeti s rezervom. Ujedno, zabrinjava činjenica da se skraćivanje roka ne smatra iznimkom za kojom se poseže samo u opravdanim situacijama, već je skraćivanje roka postalo u najvećem broju slučajeva pravilo.

Sukladno Smjernicama Povjerenika za primjenu članka 11. ZPPI-ja, savjetovanjem u trajanju od 30 dana postiže se svrha provedbe savjetovanja (stvarna participacija građana u kreiranju javnih politika), a svako skraćivanje odnosno odstupanje od pravila potrebno je obrazložiti opravdanim i izvanrednim razlozima u dokumentu koji se objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Tablica 10.1. Analiza roka provedbe savjetovanja s obzirom na vrstu tijela 2015.-2020.

Vrsta tijela	Prosječno trajanje (u danima, za sve kategorije praćenih tijela)					
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Državna tijela	15,67	24,50	24,00	28,83	27,01	23,5
Tijela državne uprave	17,88	18,83	23,84	24,23	17,9	24,4
JLP(R)S	3,73	19,72	22,41	22,28	10,57	27,8
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67	24,44	26	19,9	19,9
<b>Prosječno</b>	<b>7,62</b>	<b>17,13</b>	<b>19,05</b>	<b>24,77</b>	<b>18,84</b>	<b>23,9</b>

Iz Tablice 10.1. vidljivo je kretanje prosječnog trajanja savjetovanja po godinama i kategorijama tijela javne vlasti koja su ih dužna provoditi. Važno je napomenuti da su navedene podatke o trajanju savjetovanja dostavila sama tijela javne vlasti te obzirom da je riječ o samoprocjeni treba ih uzeti s dozom opreza. Usporedba s drugim relevantnim podacima i praćenjima Ureda povjerenika o trajanju savjetovanja, ukazuje na kraće prosječno trajanja savjetovanja po svim kategorijama tijela javne vlasti.

Potvrđno je o objavi razloga za skraćivanje savjetovanja s javnošću izvijestilo manje od polovine obveznika provedbe savjetovanja koja su ispunila izvješće, a njihova objava je jedan od mehanizama kontrole provedbe članka 11. Zakona.

Kad je riječ o drugim segmentima provedbe savjetovanja, tijela su izvijestila kako ih je 74,53% oformilo posebne rubrike za provedbu savjetovanja s javnošću, te kako ih više od 75% o provedbi savjetovanja s javnošću, obavještava javnost putem svojih internetskih stranica.

Kad je riječ o objavi izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću, kao posljednjem i ključnom koraku u dijalogu u postupku pripreme akata i drugih propisa, 78,27% tijela javne vlasti je izvijestilo kako objavljuju izvješća ili to čine makar djelomično. Valja naglasiti da izostanak objave izvješća bitno narušava odnos povjerenja i suradnje između građana i javne uprave, posebno na lokalnoj razini.

## 10.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika

U okviru svog redovnog postupanja Ured povjerenika je i tijekom 2020. postupao po predstavkama korisnika ili samoinicijativno te su provedena praćenja postupaka provedbe savjetovanja na internetskoj stranici tijela javne vlasti i portalu e-Savjetovanja.

Nepravilnosti kao i u ranijim razdobljima, odnosile su se najčešće na trajanje savjetovanja i nedostatak obrazloženja za skraćivanje roka. U situacijama kada akt još nije formalnopravno bio donesen, Povjerenik je tražio produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka. Tijela koja su bila stručni nositelji izrade akta, upućivalo se na ispravnu procjenu valjanih razloga za skraćivanje roka provedbe savjetovanja, kao i na objavu argumentiranog obrazloženja za skraćivanje roka u dokumentu uz savjetovanje, koji se prema ZPPI-ju, objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Osim skraćivanja roka, korisnici su ukazivali i na neobjavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju, ali i nedonošenje i/ili neobjavljivanje planova savjetovanja s javnošću. Provedba savjetovanja na lokalnoj razini, ukazala je da tijela još uvijek nedovoljno precizno identificiraju akte za koje je potrebno provoditi savjetovanje s javnošću te da objava provedbe savjetovanja nije dovoljno vidljiva i pregledna na internetskoj stranici. Kvaliteta izrade izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno nedokumentiranje svih pristiglih prijedloga i mišljenja, na koje korisnici ukazuju, potvrđena je i provedenim praćenjima.

Ukazivanje korisnika na nepravilnosti u provedbi savjetovanja s javnošću, zahtijevaju kontinuiranu provedbu ciljanih inspekcijskih nadzora vezanih uz provedbu postupka savjetovanja te ciljanu edukaciju u tom važnom području, posebno na lokalnoj razini.

### 10.2.1. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave

Kao provedbu aktivnosti iz Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.–2019., Povjerenik je od 2016. provodio analitičko praćenje primjene članka 11. ZPPI-ja, kojim su bili obuhvaćeni zakoni, drugi propisi i dokumenti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, a koji su objavljeni u Narodnim novinama u razdoblju od 2016. do 2019.

Nalazi praćenja pokazuju *kontinuiran rast udjela akata za koje je provedeno savjetovanje s javnošću, uz dosizanje standarda 100% provedbe savjetovanja za zakonske prijedloge, uz kontinuiran rast udjela i za druge vrste akata, posebno za pravilnike.*

Budući da je 2016. za svega nešto više od 40% akata bilo provedeno savjetovanje, porast na više nego dvostruko veći udio govori o porastu razine odgovornosti tijela javne vlasti koja su stručni nositelj pripreme akata o potrebi vođenja dijaloga s građanima sukladno članku 11. ZPPI-ja.

Tablica 10.2. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u razdoblju, 2016.-2019.

Vrsta propisa	Udio provedenih savjetovanja 2016. (%)	Udio provedenih savjetovanja 2017. (%)	Udio provedenih savjetovanja 2018. (%)	Udio provedenih savjetovanja 2019. (%)
Zakon	47,62	68,89	100,00	100,00
Uredba	28,57	53,85	83,33	81,81
Pravilnik	41,5	48,55	66,57	86,45
Odluka	0	11,86	16	0
Standardi/kriteriji	0	0	0	0
Plan/Program	66,66	66,67	0	77,77
Smjernice	50	0	0	0
Poslovnik	0	0	0	0
Strategija	83,33	66,67	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>40,37</b>	<b>45,39</b>	<b>71,33</b>	<b>84,35</b>

Nalazi praćenja pokazuju *kontinuiran rast udjela akata za koje je provedeno savjetovanje s javnošću, uz dosizanje standarda 100% provedbe savjetovanja za zakonske prijedloge, uz kontinuiran rast udjela i za druge vrste akata, posebno za pravilnike.*

Budući da je 2016. za svega nešto više od 40% akata bilo provedeno savjetovanje, porast na više nego dvostruko veći udio govori o porastu razine odgovornosti tijela javne vlasti koja su stručni nositelj pripreme akata o potrebi vođenja dijaloga s građanima sukladno članku 11. ZPPI-ja.

Nakon završetka četverogodišnjeg ciklusa, s polaznim točkama koje su utvrđene u provedenim praćenjima provedbe savjetovanja s javnošću za isti krug obveznika, Povjerenik je dosadašnju **metodologiju praćenja primjene obveze savjetovanja s javnošću korištenu u razdoblju 2016.-2019, u 2020. zamijenio i počeo provoditi prema novoj, sveobuhvatnijoj metodologiji praćenja.** Riječ je o dubinskom praćenju provedbe savjetovanja za određeno vremensko razdoblje kojim će biti obuhvaćene ključne sastavnice provedbe savjetovanja u pojedinim tijelima - donošenje plana savjetovanja s javnošću i njegova usklađenosti s provedenim savjetovanjima, broj i vrsta akata za koje je provedeno savjetovanje, rokovi provedbe savjetovanja, objava izvješća o provedenom savjetovanju, broj pristiglih komentara i kvaliteta njihove obrade (argumentirano obrazloženje neprihvaćenih komentara).

### 10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva poljoprivrede

Za prvo cjelovito praćenje provedbe savjetovanja s javnošću odabrano je Ministarstvo poljoprivrede, kao tijelo koje na godišnjoj razini provodi najveći broj savjetovanja od svih tijela državne uprave.

Praćenjem, koje je provedeno **za razdoblje od 1. siječnja do 31. kolovoza 2020.** je bilo obuhvaćeno ukupno 87 akata (pravilnika, odluka, popisa i obavijesti) Ministarstva poljoprivrede. Pregledom akata objavljenih u Narodnim novinama u praćenom razdoblju, utvrđeno je kako su predmetom provedbe savjetovanja trebala biti obuhvaćena ukupno 73 pravilnika. Od 73 pravilnika, 28 se odnosilo na cjelovito uređenje pojedinih pitanja, dok se 45 pravilnika odnosilo na izmjene i dopune postojećih akata.

S obzirom na specifičnost aktualne zdravstvene i gospodarske situacije s pandemijom COVID-19, 6 pravilnika se odnosilo na pružanje pomoći i asistenciju sektorima Ministarstva vezano uz pandemiju, a promatrani su izdvojeno obzirom na postojanje opravdanih razloga za skraćivanje trajanja savjetovanja.

**Nadalje od 73 akta za koje je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću, samo je 18 akata uvršteno u plan savjetovanja.**

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, važno je reći da su **savjetovanja provedena za 68 akata ili 93,15%**, dok savjetovanje s javnošću nije provedeno za 5 akata (6,85%).

Izvešće o provedenom savjetovanju je objavljeno za 48 akata, odnosno za 70,58%, iz kojih je vidljivo da su komentari pristigli samo na 19 akata (ukupno 254 komentara). Ministarstvo poljoprivrede je putem svojih internetskih stranica na pravilan način informiralo javnost o provedbi savjetovanja za akte na čijoj se pripremi radi, s naznačenim trajanjem savjetovanja i poveznicom na portal e-Savjetovanja za svaki pojedini akt.

Kad je riječ o trajanju savjetovanja s javnošću za promatrane pravilnike koji su često veoma značajni za korisnike s aspekta ostvarivanja određenih prava (bilo građane, bilo pravne osobe), zamjetno je izuzetno raznoliko tumačenje zakonske formulacije trajanja savjetovanja „u pravilu 30 dana“. Naime, za samo 4 pravilnika provedeno je savjetovanje s javnošću trajalo 30 dana, dok je za preostale akte taj rok bio manji, prosječno ispod 10 dana.

**Prosječno trajanje savjetovanja za sve akte je nezadovoljavajuće i iznosi svega 11 dana.**

Od 6 pravilnika koji uređuju specifična pitanja vezana uz pandemiju COVID-a, savjetovanje je provedeno za 2, i to jedan u trajanju od 3 dana, a drugi od 15 dana. Iz prakse Povjerenika i smjernica za primjenu ove obveze Zakona, proizlazi da se u izvanrednim okolnostima provedba savjetovanja svakako može skratiti, no ne i sasvim izostati, a da je svako skraćivanje roka nužno obrazložiti u dokumentu koji se dostavlja uz savjetovanje, kako bi korisnici imali uvid u navedene razloge. Sukladno nalazima ovog analitičkog praćenja, **niti uz jedan pravilnik koji su bili na savjetovanju u skraćenom trajanju, nije objavljeno obrazloženje za navedeno skraćivanje roka trajanja savjetovanja.**

Nadalje, utvrđeno je kako za 20 provedenih savjetovanja s javnošću (31,25%) nisu objavljena izvješća s pristiglim komentarima i mišljenjima, unatoč značajnom proteku vremena od najmanje 60 dana od zaključenja postupka savjetovanja s javnošću. Unatoč činjenici da rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću nije propisan, svakako ne bi trebao biti dulji od 30 dana, kako bi ispunio svoju svrhu.

Kad je riječ o kvaliteti obrade komentara koja je u načelu nezadovoljavajuća, savjetovanje o Pravilniku o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore za štete od raznih vrsta ptica i ostalih životinja na šaranskim ribnjacima u 2020. i ističe se kao primjer dobre prakse dijaloga s korisnicima.

S druge pak strane, primjer loše prakse je Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2020. koje je trajalo svega 5 dana, ali je i za to kratko vrijeme pristiglo 35 komentara, što ukazuje na nedostatnost trajanja savjetovanja. U takvim slučajevima potrebno je produžiti rok provedbe savjetovanja, posebno zato što je riječ o pravilniku koji izravno utječe na potpore poljoprivrednicima i koji se donosi svake godine, pa je potrebno adekvatno planirati normativne aktivnosti na razini Ministarstva.

Također, ukazuje se na Pravilnik o izmjenama Pravilnika o sigurnosti hrane za životinje, za koji je objavljeno izvješće, ali bez odgovora na konkretan prijedlog/pitanje korisnika, što također nije prihvatljiva praksa. Ovakvim postupanjem korisnike se odvraća od njihove buduće participacije u kreiranju propisa, a čemu savjetovanje s javnošću prvenstveno služi.

### 10.2.3. Provedba savjetovanja s javnošću odabranih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

U izvještajnom je razdoblju Povjerenik nastavio s praćenjem transparentnosti i otvorenosti 142 JLP(R)S u 5 županija – Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj, Karlovačkoj, Brodsko-posavskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji te je u njegovu okviru provedeno i praćenje provedbe savjetovanja s javnošću.

Nalazi i ovog ciklusa praćenja provedbe savjetovanja s javnošću pokazuju kao i u drugim ranije praćenim županijama, da je **razina provedbe obveze savjetovanja s javnošću na lokalnoj razini izrazito niska.**

Među JLP(R)S u županijama koje su bile predmetom praćenja u 2020. **najbolje se pozicionirala Karlovačka županija.** Naime, od 23 praćene jedinice, njih je 74% provodilo savjetovanja s javnošću u praćenom razdoblju, a među njima su se kao najuspješniji istaknuli gradovi Karlovac, Duga Resa, Ogulin i Ozalj te općine Lasinja i Rakovica.

Analizom postupanja u jedinicama s područja Varaždinske županije, utvrđeno je kako 67% od njih 29 provodilo savjetovanja s javnošću, a najdosljednije su to radilo u Ludbregu, Ivancu, Varaždinu, Varaždinskim Toplicama te općinama Ljubešćica i Gornji Kneginec. Također, **potrebno je izdvojiti Grad Varaždin,** koji se među svim praćenim jedinicama lokalne uprave i samouprave unatrag četiri godine istaknuo činjenicom da svoja savjetovanja s javnošću provodi na način koji građanima omogućuje ulazak u sve propisane dokumente (nacrt, obrazac, izvješće) putem plana savjetovanja s javnošću, čime je ujedno omogućeno i praćenje ispunjenja plana, kao i smanjena mogućnost da se ne objavi ažurirani plan savjetovanja za aktualnu kalendarsku godinu. Time je Grad Varaždin uspostavio primjer dobre prakse u provedbi članka 11. ZPPI-ja na lokalnoj razini.

U Primorsko-goranskoj županiji su najuspješnije među jedinicama bili gradovi Crikvenica, Kastav, Kraljevica, Krk, Mali Lošinj, Rijeka i Vrbovsko te općina Viškovo, dok je ukupno gledavši, 65% jedinica s ovog područja provodilo savjetovanja s javnošću.

**Kao primjer dobre prakse izdvaja se Primorsko-goranska županija** radi činjenice da je donijela Pravilnik o utvrđivanju općih načela za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja akata od strane tijela Primorsko-goranske županije, u kojemu se navodi, među ostalim, da savjetovanje ne može trajati kraće od 30 dana, osim u slučaju izvanrednih okolnosti ili zakonitosti npr. proračunskog ciklusa te kako se izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću mora objaviti u roku od 15 dana od dana zaključenja savjetovanja.

Također, osobito **uspješan primjer predstavlja i Grad Rijeka**, koji na svom specijaliziranom portalu za provedbu savjetovanja s javnošću objavljuje i razlike predloženih rješenja u odnosu na postojeća, pa i na taj način građanima pruža potpunu informaciju.

U Brodsko-posavskoj županiji samo je Općina Podcrkavlje ostvarila najveći broj bodova, a tek je 48% tijela provodilo savjetovanja s javnošću, dok je u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji to je činilo samo 37% praćenih tijela, a kao najuspješniji se istaknuo Grad Bjelovar.

Temeljni problem s provedbom savjetovanja s javnošću na lokalnoj razini jest utvrđivanje obveze provedbe savjetovanja za akte koji se donose i nepoštivanje zakonskog roka trajanja savjetovanja, kao i da su informacije vezane za savjetovanja objavljene na različitim portalima i u raznim rubrikama, odnosno nisu u skladu s načelom lake pretraživosti, što predstavlja značajan problem za uspostavljanje dijaloga s građanima.

Nalaz analitičkog praćenja provedbe savjetovanja vezano uz koji je potrebno sustavno ulagati dodatne napore je činjenica da se građani rijetko uključuju u komentiranje akata na savjetovanju.

U cjelini gledano, podatak koji proizlazi iz ovog analitičkog praćenja – da su **samo 84 od 142 JLP(R)S (59,15%) u određenoj mjeri provodile savjetovanja s javnošću**, izuzetno je nezadovoljavajući. Naime, postupajući po predstavkama, Povjerenik je obavljao i pregled službenih glasila te je utvrđeno da je donesen i objavljen značajan broj akata za koje je po njihovoj prirodi razvidno da je postojala obveza provedbe savjetovanja.

Potreba ulaganja dodatnih napora u kapacitiranje JLP(R)S za provedbu obveze savjetovanja s javnošću pri donošenju brojnih i važnih općih i planskih akata kojima se bitno utječe na interese korisnika i osiguravanje potpore kakvu pruža centralizirani portal za provedbu savjetovanja i za tijela i za korisnike predstavljao bi alate za poboljšanje stanja na ovom području. Također, u kontaktima s jedinicama na lokalnoj razini, Povjerenik je ukazivao na zakonsku odredbu o prilaganju izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću te je ukazivao na mogućnost usklađivanja internih akata tijela s tom normom.

Rezimirajući analizu svih podataka korištenih za praćenje provedbe savjetovanja s javnošću na nacionalnoj i regionalnoj razini, uočljiv je manji broj provedenih savjetovanja, ali i značajno povećanje broja korisnika i broja komentara. Međutim, potrebno je naglasiti da je udio prihvaćenih komentara smanjen, uz istodobni porast udjela komentara koji su samo primljeni na znanje, ali nažalost i porast udjela komentara koji su ostali bez odgovora. Usprkos obvezi da se izvješće o

provedenom savjetovanju priloži uz akt koji se šalje u daljnju proceduru, očito je da određeni broj izvješća s odgovorima na komentare ostaje neobjavljen.

Dodatno se naglašava ranije iznesena ocjena da je potrebno jačati edukativne aktivnosti kako one usmjerene na koordinatore za savjetovanja, tako i na čelnike tijela i rukovodeće službenike u tijelima koja su stručni nositelji izrade akata, kako bi razina objave izvješća o provedenom savjetovanju i njihova kvaliteta bila viša. U tu je svrhu radionica koja se na ovu temu provodi u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, te vladinim uredima - za zakonodavstvo i za udruge, proširena i nadograđena relevantnim sadržajima za JLP(R)S.

Također, kontinuiranu podršku trebaju dobiti i korisnici kako bi učinkovitije koristili ovu zakonsku mogućnost – komentari često nisu strukturirani i vezani uz pojedine članke. Ponekad se ne odnose ni na temu kojom se akt bavi, ili su pak uopćeni, pa na njih nositelj izrade akta teško može kvalitetno odgovoriti.

Nadalje, o ranije navedenoj potrebi za stručnom podrškom tijelima govori 7% svih predstavljeni temeljem kojih je Povjerenik poduzimao aktivnosti kad je riječ o nadzoru provedbe savjetovanja s javnošću. Kad je riječ o najčešćem razlogu podnošenja predstavljeni, i dalje se odnose na trajanje provedbe savjetovanja i na objavu izvješća o provedenom savjetovanju.

Rokovi provedbe savjetovanja s javnošću, kako ih je Zakon formulirao, ostaju temeljne točke prijepora primjene ovog važnog i korisnog zakonskog instituta.

Od početka praćenja primjene ove zakonske obveze evidentno je da se, u smislu broja dana trajanja savjetovanja, ovaj institut, posebno za akte nižeg ranga, razvija u smjeru koji je obrnut od onog koji bi bio poželjan – u pravilu 30 dana, a samo iznimno i uz obrazloženje, kraće. Nalazi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u Ministarstvu poljoprivrede (samo 11 dana) jasno govore o potrebi cjelovitijeg propisivanja rokova provedbe savjetovanja i mogućih iznimki. Navedeno je nužno kako se nedostaci u planiranju i kašnjenju pri izvršavanju normativnih aktivnosti, ne bi otklanjali na način da se provode samo da se zadovolji forma što negativno utječe na razvoj tek afirmiranog instituta.

Naime, savjetovanje s javnošću ima svoju svrhu samo kad se pruži stvarna prilika javnosti da svojim komentarima i prijedlozima utječe na kvalitetu akata koji se predlažu, pritom poštujući načela suradnje i dijaloga.

### **10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-savjetovanja**

Pored analitičkog praćenja provedbe savjetovanja od strane Povjerenika, u nastavku se daje prikaz provedbe savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, kojim je obuhvaćen veći broj tijela, pa samim time i veći broj akata. Ovaj sustav pruža mogućnost provedbe savjetovanja za tijela državne uprave, kao i za niz drugih tijela – prije svega agencije i komore te drugih državnih tijela, koja su iskazala interes, dok druga tijela, primarno županije, gradovi i općine, to čine putem vlastitih internetskih stranica. Povjerenik opetovano ukazuje na mogućnost proširenja provedbe savjetovanja za korisnike važnih dokumenata, putem centraliziranog sustava i za tijela lokalne i regionalne razine,

a radi podizanja standarda i kvalitete provedbe ove zakonske obveze, ali i poboljšanja kvalitete dijaloga s korisnicima.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH koji je od 2019. u suradnji s SDURDD-om nadležan za administriranje i upravljanje centraliziranim portalom za provedbu savjetovanja s javnošću, sustav bilježi 36 091 korisnika i njihov broj iz godine u godinu raste.

Sukladno podacima s portala e-Savjetovanja, na dan 26. siječnja 2021., provedeno je 749 savjetovanja prema Zakonu o pravu na pristup informacijama te prema Zakonu o procjeni učinka propisa 2 zakonska prijedloga i 9 savjetovanja o ad-hoc procjenama.

Budući da je tijekom 2019. provedeno 1.031 savjetovanje, a sličan broj savjetovanja bio je proveden 2018. (1033 savjetovanja), možemo utvrditi kako je **u 2020. broj provedenih savjetovanja pao za 26,3%**.

Što se tiče trajanja savjetovanja, podaci koji su generirani iz sustava e-Savjetovanja, još su niži nego podaci koji proizlaze iz izvješća samih tijela – **prosječno savjetovanja traju svega 17 dana, za propise svih razina**. Ovaj je nalaz još lošiji od prošlogodišnjeg, kad je prosječan broj dana trajanja savjetovanja bio 18. Od ukupno 760 provedenih savjetovanja, samo njih 70, odnosno 9,2% trajalo je 30 ili više dana, dok je preostalih 690 akata bilo na savjetovanju u skraćenom roku.

U izvještajnom je razdoblju 7.211 sudionika dostavilo putem sustava svojih 21.797 komentara, mišljenja i prijedloga, što predstavlja povećanje u odnosu na podatke iz 2019., kad je 4.150 registriranih korisnika dostavilo 19.543 mišljenja, prijedloga i komentara. Ovaj je podatak još zanimljiviji ako ga se sagleda u kontekstu činjenice da je u odnosu na raniju godinu bilo 26,3% manje akata na savjetovanju, odnosno manje prilika za sudjelovanje u savjetovanjima.

Prihvaćeno ih je 1.916 odnosno 8%, ili upola manje nego godinu ranije (2019. prihvaćeno je 16%, a 2018. 13% komentara), a djelomično prihvaćeno 1.524 (7%), dakle ukupno oko 15%, što predstavlja smanjenje od 7% u odnosu na godinu ranije. Nije prihvaćeno 3.882 komentara (oko 18%, odnosno oko 2% više nego ranijih godina). Unatoč padu u 2019., u 2020. ponovno raste udio onih komentara koji su samo primljeni na znanje – 6965, odnosno 32% (u 2019. bilo ih je 25%, a 2018. 37%). Opetovano je veliki broj komentara na koji nije odgovoreno – njih 7510, odnosno 34% (u 2019. je komentara koji su ostali bez odgovora bilo 21,7%, a 2018. 12,5%).

Najbrojniji i najaktivniji su bili korisnici s područja Grada Zagreba (2003 korisnika dostavilo 6941 komentar), Splitsko-dalmatinske (757 korisnika dostavilo 2010 komentara), Osječko-baranjske (657 korisnika dostavilo 1766 komentara) i Primorsko-goranske županije (463 korisnika dostavilo 1430 komentara).

Najbrojnija i najaktivnija skupina korisnika koji su komentirali propise na savjetovanju bili su pojedinci (6.342 s 16.236), udruge (284 s 1.977 komentara), trgovačka društva (284 s 1.394) i ustanove (131 komentar), a relativno su aktivne bile i JLP(R)S (35 s 583 komentara) i komore (25 s 690 komentara).

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2020., provelo je Ministarstvo poljoprivrede (159), kao i ranijih godina, a također u skladu s rezultatima ranijih godina najveći broj savjetovanja s

javnošću organizirali su resori u čijem se djelokrugu na godišnjoj razini priprema veliki broj akata - Ministarstvo financija (70) i Ministarstvo znanosti i obrazovanja (49).

## **II. Promicanje prava na pristup informacijama**

Unaprjeđivanje razine stručnih znanja s područja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija među službenicima za informiranje, ali i izgradnja većeg kapaciteta za učinkovito korištenje pristupa informacijama među pripadnicima akademske zajednice, udrugama, medijima, građanima, kao i čelnicima u tijelima javne vlasti, trajna je zadaća Povjerenika. Tijekom 2020. se radi epidemiološke situacije nisu mogle izvoditi planirane edukacije, konzultacije i sastanci, pa je Ured povjerenika, čim su se za to stekli uvjeti nakon useljenja u novi prostor, ponudio izvođenje novog formata online krojenih edukacija temeljenih na nalazima analitičkih praćenja i održao seriju tematskih webinarara. Posljedično, i sudjelovanje na javnim događanjima bilo je ograničeno.

### **II.1. Edukacijske aktivnosti**

Povjerenik je nadležan za predlaganje mjera za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ZPPI-ja. Edukacije s ovog područja provode se samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za zakonodavstvo Vlade RH, Ured za udruge Vlade RH, SDURDD i to putem sustava DŠJU ili samostalno.

Pri planiranju edukacija, uzimaju se u obzir rezultati praćenja primjene Zakona, tematska raznolikost, postupanja Povjerenika u žalbenom postupku i po predstavkama građana, kao i pokazatelji edukacijskih ciklusa iz prethodnih godina.

U suradnji s Državnom školom za javnu pravu, nastavljeno je s provedbom planiranih edukacija, koliko su prilike to dopuštale, i to *putem 3 temeljna programa* - Pravo na pristup – osnovni modul (3 radionice), Pristup informacijama i transparentnost tijela javne vlasti za JLPRS (1 radionica) te nova dvodnevna radionica - Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (1 radionica - u suradnji s Uredom za udruge i Uredom za zakonodavstvo Vlade RH). U nemogućnosti provedbe klasičnih edukativnih radionica, tijekom druge polovice godine preseljenjem u novi poslovni prostor, započeto je s provedbom on-line radionica (uz postojeće webinarare), kao zamjene za klasične radionice, a radi upoznavanja tijela s rezultatima analitičkih praćenja.

Nastavno na nalaze analitičkih praćenja Povjerenika, za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave održane su krojene online edukacije o proaktivnoj objavi, savjetovanjima s javnošću i javnosti rada, pa su polaznici edukativnih radionica upoznati s uočenom razinom usklađenosti postupanja tijela sa Zakonom te su dobili preporuke za poboljšanje.

Uspostavljena je suradnja i sa drugim tijelima za koje je identificirana potreba specijaliziranih

edukacija, kao što su knjižnice.

U izvještajnom razdoblju nastavljeno je s edukacijom kroz provedbu kampanje Pravo na pristup informacijama za mlade *Želim znati, želim sudjelovati* (poblize u točki 11.2.).

Dodatno tijekom 2020., **održano je ukupno 15 online tematskih webinar**a, osmišljenih na način da kroz kratko vrijeme pruže sve relevantne informacije, i to 12 za službenike tijela javne vlasti na sljedeće teme: Osobni podaci, Evidentiranje zahtjeva u službeni upisnik, Poslovna, profesionalna i porezna tajna, Proaktivna objava informacija, Savjetovanja s javnošću i Ponovna uporaba informacija, a 2 za korisnike prava na pristup informacijama o tome kako efikasno ostvarivati svoje pravo na pristup informacijama te o razlikama između ostvarivanja prava na pristup informacijama prema ZPPI-ju i prema posebnim propisima.

Ovako koncipirane kratke edukacije su bile dostupno i razumno rješenje za ovu vrstu aktivnosti u razdoblju kad nije bilo moguće održavati radionice uživo radi epidemiološke situacije. Također valja kazati kako su i ove mogućnosti bile ograničene jer je Ured povjerenika uselio u nove uredske prostore tek u srpnju 2020.

Ukupno uzevši, tijekom 2020. održane su **23 edukacije za ukupno 614 polaznika**, od čega je 18 bilo za službenike za informiranje i službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te koordinate savjetovanja s javnošću, dok je 5 edukacija održano za korisnike prava na pristup informacijama kako bi ih se uputilo da svoje pravo efikasnije i slobodnije koriste. Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2020. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / DŠJU	4	59
Edukacije za JLPRS/ DŠJU	1	13
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje	1	136
Webinari za tijela javne vlasti	12	294
<b>Ukupno edukacija za tijela javne vlasti</b>	<b>18</b>	<b>502</b>
Kampanja Želim znati, želim sudjelovati/ Split, Zagreb	2	75
Webinari za korisnike	2	17
Open Climate Youth Lab	1	20
Ukupno edukacija za korisnike	5	112
<b>Ukupno</b>	<b>23</b>	<b>614</b>

Krojene radionice i webinar i za pojedine kategorije tijela ili vezanih uz pojedine institute Zakona se provode i provodit će se i dalje. Međutim, kada je riječ o korisnicima, Ured je pokušao s provedbom webinar a za određene skupine korisnika (sindikati, udruge koje se bave zaštitom okoliša i građani), ali je interes korisnika za takvim edukativnim sadržajima bio ograničen. Posebno se to odnosi na građane kao korisnike. Stoga je zadaća Ureda povjerenika da u narednom periodu iznađe modalitete edukacije za ciljane skupine korisnika.

- **Godišnje savjetovanje službenika za informiranje**

Povjerenik je 25. i 26. studenog 2020., unatoč okolnostima s pandemijom COVID-19, organizirao godišnje savjetovanje službenika za informiranje tijela javne vlasti, kako bi održao kontinuitet u omogućavanju daljnje stručne specijalizacije službenika za informiranje, uz istovremeni dijalog oko pojedinih pitanja vezano uz unaprjeđivanje primjene ZPPI-ja. Savjetovanje je uz podršku Državne škole za javnu upravu održano na platformi ZOOM, a sudionici su se mogli uključiti i postavljanjem pitanja na aplikaciji Slido ili putem chata na ZOOM-u. Unatoč okolnostima u kojima je bilo moguće održati samo online savjetovanje, valja napomenuti kako veliki broj sudionika ukazuje na potrebu stalnog dijaloga i razmjene mišljenja svih dionika uključenih u provedbu i nadzor prava na pristup informacijama.

Održana su tri tematska panela:

- *Ostvarivanje prava na pristup informacijama i klasificirani podaci, pravo korisnika na informaciju i zaštita javnog/državnog interesa,*
  - istaknute su specifičnosti područja u odnosu na zakonsku obvezu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa kroz uloge tijela javne vlasti, Povjerenika i Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. U okviru ovoga panela predstavljene su i Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima, uz prikaz konkretnih primjera iz prakse Povjerenika
- *Ponovna uporaba i otvoreni podaci – koliko je posla pred nama?*
  - izazovi u implementaciji i primjeni europske regulacije na području otvorenih podataka, s naglaskom na obvezi tijela javne vlasti da stvaraju i objavljuju na svojim stranicama informacije pogodne za ponovnu uporabu
- *Učinimo Zakon o pravu na pristup informacijama efikasnijim*
  - analiza temeljnih instituta i njihovu sukladnost konceptu Zakona o općem upravnom postupku te predstavljanje mogućih dorada postojećeg zakonskog okvira kako bi se uklonili uočeni nedostaci

Na Forumu službenika za informiranje, kao zasebnom dijelu savjetovanja, bilo je moguće razmijeniti mišljenja i stavove o potrebi daljnjeg razvoja institucionalnog i funkcionalnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

## **11.2. Promotivne aktivnosti**

Promicanje prava na pristup informacijama, kao sastavni dio zakonom utvrđenih zadaća Povjerenika nastavljeno je u smanjenom opsegu i tijekom 2020. najviše putem on-line alata, s obzirom da su događanja, okrugli stolovi i konferencije bile odgođene ili organizirane putem on-line platformi. Osim provedbe ciljanih korisničkih kampanja, kroz suradnju s drugim tijelima javne vlasti stvarale su se pretpostavke da se instrumenti koje nudi ZPPI dodatno afirmiraju u ključnim korisničkim

skupinama poput akademske zajednice i strukovnim udruženjima.

Tijekom izvještajnog razdoblja na prijedlog Povjerenika, Agencija za odgoj i obrazovanje je edukativne spotove Pristup informacijama za građane i Uloga prava na pristup informacijama u ostvarivanju transparentne i otvorene vlasti te suzbijanju korupcije uvrstila u virtualni repozitorij drugih obrazovnih materijala za izvođenje u gimnazijskim programima Politike i gospodarstva i/ili međupredmetnog Građanskog odgoja i obrazovanja.

U suradnji Ureda povjerenika s Uredom za zakonodavstvo Vlade RH i uredništvom Narodnih novina od početka 2020. je dostupna ažurirana baza objavljenih akata u Narodnim novinama, u otvorenom formatu, za preuzimanje. Navedena je baza sistematizirana prema predlošku s kategorijama informacija o samom aktu koje mogu biti od interesa akademskoj zajednici i istraživačima čiji je fokus na normativnim aktivnostima.

Okosnica promotivnih aktivnosti u izvještajnom razdoblju, osim Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, bilo je i obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama pokretanjem ciklusa prethodnih stručnih rasprava s tijelima javne vlasti, akademskom zajednicom i korisničkim skupinama o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja te načinu preuzimanja OD Direktive, provedba medijske kampanje Ostvari svoje pravo na informaciju i provedba kampanje Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati (brojčano prikazane aktivnosti u Tablici 10.1.).

- Ciklus prethodnih rasprava o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja u povodu Međunarodnog dana prava na pristup informacijama

Obilježavajući Međunarodni dan prava na pristup informacijama, Povjerenik je u rujnu 2020. započeo ovaj ciklus održavanjem tematskih rasprava s predstavnicima akademske zajednice, predstavnicima institucija koje djeluju na komplementarnim područjima zaštite posebnih interesa (osobni podaci, klasificirani podaci), nizom tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.

Taj se proces uslijed pandemijskih okolnosti nastavio online i pisanim putem, i to s udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijelima koja su imatelji značajnih podataka pogodnih za ponovnu uporabu, te udruga i u konačnici medija, pribavljanjem korisnih komentara na otvorene teme, ukazujući na različite aspekte regulacije pojedinih instituta.

Kao predložak za raspravu o pojedinim institutima prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija korišten je prikaz mogućeg noveliranja Zakona o pravu na pristup informacijama temeljen na postupanju i praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, a koji je bio sastavni dio Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja u 2019. Dodatno, posebno se zatražilo očitovanje od imatelja i korisnika otvorenih podataka vezano uz preuzimanje OD Direktive iz 2019.

Ured povjerenika je prikupio 25 mišljenja i stajališta koja je, uz svoj prijedlog, dostavio nositelju izrade Zakona Ministarstvu pravosuđa i uprave, kao stručnu pomoć u zauzimanju stajališta o pristupu i opsežnosti interveniranja u Zakon radi obveze implementacije OD Direktive.

- Kampanja Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati

Povjerenik je u 2020. nastavio s provedbom uspješne ciljane kampanje Pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati, pa je tijekom izvještajnog razdoblja održao radionice za ukupno 75 studenata na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu, te Visokom učilištu za komunikacijski menadžment Edward Bernays. Radionicama je prethodilo ispunjavanje anketnog upitnika kojima se željela utvrditi razina upoznatosti s načinima ostvarivanja i zaštite prava na informaciju. Radionice su bile osmišljene na način da studente i nastavnike potaknu da koriste mogućnosti koje im pruža ZPPI prije svega u njihovim akademskim naporima, prilikom obrađivanja pojedinih stručnih tema ili u fazi pripreme za izradu stručnih i diplomskih radnji.

Dodatno, jedan od ciljeva je bio i ukazivanje na mogućnost korištenja otvorenih podataka u svrhu njihove ponovne uporabe i razvoja novih vrijednosti, kao i sudjelovanja u donošenju odluka na europskoj, nacionalnoj i lokalnoj razini.

Zbog pandemijskih uvjeta, radionica koja je planirana za svibanj na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu morala je biti odgođena. Provedba ove aktivnosti planirana je i u 2021., u drugoj polovini godine.

- Otvorena klima - program za mlade

Kao partner u projektu, Ured povjerenika je sudjelovao u organizaciji i održavanju trodnevnog programa "Otvorena klima" za mlade koji dijele interes za klimatske promjene, a koji su imali priliku raditi s preko 20 hrvatskih i europskih stručnjaka na razvoju javnih politika na području zaštite okoliša i tako utjecati na donositelje odluka.

Tijekom edukacije sudionici su naučili koristiti vještine kao što su online istraživanje, dostupnost i provjera podataka i informacija, izrada rješenja temeljnih odrednica javnih politika, zagovaranje i lobiranje, timski rad i umrežavanje.

Kao doprinos promicanju ovih tema među studentima i općenito mlađom populacijom, Povjerenik je izradio letak *Otvoreni podaci – otvorene mogućnosti*, dostupan na poveznici <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/10/otvoreni-podaci-za-mlade.pdf?x58018>.

### 11.3. Ostale promotivne aktivnosti

U 2020. Povjerenik i Ured povjerenika aktivno su sudjelovali na 6 događanja:

- u prigodi obilježavanja *Međunarodnog dana otvorenih podataka* u organizaciji GONG-a i Code for Croatia održano je predavanje na panelu „Otvoreni podaci za otvorenu demokraciju“, tijekom kojega je predstavljeno djelovanje Povjerenika i aktivnosti vezane uz proaktivnu objavu otvorenih podataka;
- u okviru projekta ODEON u organizaciji HAMAG-Bicro održana je radionica "Otvoreni podaci u Republici Hrvatskoj", na kojoj je održano izlaganje o ulozi Povjerenika u zaštiti

prava na ponovnu uporabu i proaktivnoj objavi otvorenih podataka;

- u prigodi obilježavanja *Međunarodnog dana ljudskih prava* Hrvatsko knjižničarsko društvo i Odsjek za informacijske i komunikacijske znanosti Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu organizirali su okrugli stol „Dva desetljeća okruglih stolova o slobodnom pristupu informacijama“, na kojemu je održano predavanje *Pristup informacijama tijela javne vlasti – evolucija i problemi primjene prava o razvoju ovog prava*, uz naznaku uočenih problema u primjeni zakonodavnog okvira za njegovo ostvarivanje;
- u prigodi obilježavanja *Međunarodnog dana prava na pristup informacijama*, u okviru tribine „Imamo pravo znati, vlast nam ne smije skrivati“, u organizaciji GONG-a održano je izlaganje o praksi Povjerenika i mogućim izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama;
- u prigodi obilježavanja *Međunarodnog dana borbe protiv korupcije* na okruglom stolu „Nova Strategija za sprječavanje korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine“;
- na Godišnjem sastanku ravnatelja Hrvatskog Crvenog križa.

#### 11.4. Informiranje javnosti

- Kampanja Ostvari svoje pravo na informaciju

Značajan dio promotivnih aktivnosti odnosio se na provedbu medijske kampanje Ostvari svoje pravo na informaciju koju je na inicijativu Povjerenika dodjelom besplatnih termina za emitiranje video i audio promotivnih filmova o pravu na pristup informacijama **podržalo preko 20 nacionalnih i regionalnih radijskih i televizijskih kuća.**

Spotovi su nastali u okviru provedbe projekta sufinanciranog od strane Europskog socijalnog fonda Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu ZPPI-ja.

**Spotovi su emitirani preko 355 puta**, a bili su dostupni za pregled i klikom na prigodne bannere na portalima. S obzirom na dosadašnje teškoće vezane uz promociju prava na pristup informacijama što širem krugu korisnika (građana) ova kampanja može se smatrati izuzetno značajnom i uspješnom. Prema okvirnoj procjeni vrijednost odobrenih besplatnih emitiranja preko 150.000,00 kn.

U odnosu na prethodna razdoblja, zabilježen je dodatni interes medija za specijalizirane teme i specifičnosti primjene ZPPI-ja, posebno kad je riječ o ograničenjima prava na pristup informacijama.

Javnost se nastoji informirati putem kontinuirane komunikacije s novinarima, objavom sadržaja na internetskoj stranici [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), a također se objavljuju i dostavljaju stručnoj javnosti newsletteri s najnovijim vijestima na području prava na pristup informacijama.

Sadržaj koji se objavljuje na internetskim stranicama Povjerenika i dalje se konceptijski dograđuje, a najkorištenije i najposjećenije su aplikacije – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika i Visokog

upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća. Također je dostupan i novi alat za samoprocjenu tijela javne vlasti o usklađenosti vlastitih internetskih stranica s pojedinim odredbama Zakona.

Tijekom 2020. su na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvješćavanja javnosti i ciljnih skupina, objavljene ukupno 42 vijesti i obavijesti, a internetska stranica bila je posjećena 72.111 puta. Stranicama je pristupalo oko 13.205 korisnika, a posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice u nešto ispod 20.197 sesija.

### 11.5. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata

Osim pokretanja dijaloga sa stručnom javnosti u okviru prethodnih rasprava o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja, Povjerenik i službenici Ureda bili su aktivno uključeni u provedbu i izvješćavanje o provedbi mjera prema Akcijskom planu za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., za 2019. i 2020., Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje do 2020., Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. te o provedbi mjera iz Akcijskog plana za suzbijanje diskriminacije 2019.-2020.

U okviru Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020., za 2019 i 2020., Povjerenik je proveo kao **nositelj ukupno 8 mjera**, a kao sunositelj je sudjelovao u provedbi još 7 mjera, s gotovo 100% izvršenosti mjera (jedan dio edukacija u suradnji s DŠJU je radi epidemiološke situacije bio odgođen), a s jednakim je uspjehom bio uključen i u provedbu Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, za razdoblje do 2020., u okviru kojega je **bio nositeljem 7 mjera**, a sunositeljem još 8 mjera.

Povrh toga, Povjerenik i Ured povjerenika bili su tijekom 2020. aktivno uključeni u izradu Nacrta Strategije za borbu protiv korupcije od 2021. do 2030., kao i planovima za izradu sljedećeg Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast.

Ponovo se ukazuje na činjenicu da, iako pripremljen, do danas nije usvojen Akcijski plan za provedbu Politike otvorenih podataka, čime se propušta intenzivirati sinergiju na daljnjem otvaranju podataka u Republici Hrvatskoj, što se čini posebno važnim i u odnosu na činjenicu da Republika Hrvatska mora preuzeti OD Direktivu do sredine 2021.

### 11.6. Međuinstitucionalna suradnja, međunarodna suradnja i projekti

Povjerenik i njegov Ured redovito surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima. Najintenzivnija suradnja ostvaruje se na provedbi mjera i aktivnosti iz pojedinih nacionalnih strateških dokumenata, pružanjem stručne pomoći temeljem upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, a osobito suradnjom na promotivnim i edukativnim događanjima, i to s Ministarstvom pravosuđa i uprave, Uredom za zakonodavstvo i Uredom za udruge Vlade RH, SDURDD-om, UVNS-om, AZOP-om te DŠJU-om.

Osobito je vidljiva kvalitetna suradnja pri održavanju redovitog Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje koje je 2019. pokrenuo Povjerenik.

U okviru ranije navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova, pravo na pristup informacijama, ponovna uporaba informacija te savjetovanja s javnošću, identificirani su kao ključni instrumenti za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave, suzbijanje korupcije, zaštite ljudskih prava te reforme javne uprave.

Povjerenik i predstavnici Ureda povjerenika redovito sudjeluju u radu savjeta i koordinacija za izradu i provedbu strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova, godišnjih sastanaka koordinatora provedbe savjetovanja s javnošću.

U okviru Savjeta za suzbijanje korupcije, radnog tijela Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., Povjerenik sudjeluje od osnutka te je do sada proveo aktivnosti iz tri akcijska plana, a važna i intenzivna suradnja odvija se od samih početaka djelovanja i u okviru Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast.

U suradnji s drugim tijelima, Povjerenik je izradio i prilog za Antikorupcijski priručnik za dužnosnike na državnoj i lokalnoj razini u okviru provedbe aktivnosti Akcijskog plana za 2019. i 2020., uz Strategiju suzbijanje korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a koje je koordiniralo Ministarstvo pravosuđa i uprave. Također, predstavnici Ureda povjerenika sudjelovali su u virtualnoj regionalnoj školi antikorupcije.

U suradnji s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova, predstavnici Ureda povjerenika sudjelovali su u izvještavanju i intervjuu s Europskom komisijom (DG JUST), koja je tijekom 2020. izradila specijalizirano izvješće o vladavini prava u državama članicama.

Također je, uz posredovanje Ministarstva kulture i medija te Državnog zavoda za statistiku, podneseno izvješće o ispunjavanju ciljeva održivog razvoja (SDG) 16.10.2. Pristup informacijama za Republiku Hrvatsku, uz sudjelovanje na virtualnom sastanku o metodologiji praćenja ispunjenja indikatora ovog izvješća.

Suradnja s JLP(R)S odvijala se je ponajviše kroz edukativne aktivnosti, temeljene na uočenim odstupanjima tijekom provedbe praćenja, kao i putem dijaloga o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja, uz posredovanje Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova i Hrvatske zajednice općina.

Nastavljeno je s aktivnom suradnjom u okviru multilateralnih mreža i drugih skupina, prije svega Europske komisije za podatke javnog sektora (PSI – Public Sector Information), koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija.

S predstavnicima tajništva *International Conference of Information Commissioners (ICIC)*, svjetskog udruženja povjerenika za informiranje, razmijenjena su iskustva vezana uz pristup informacijama u uvjetima pandemije COVID-19, kao i o modelima osiguranja transparentnosti unatoč otežanim okolnostima. S tim u vezi, od Povjerenika je zatražena podrška i pristupanje zajedničkoj izjavi ICIC-a o potrebi očuvanja razine transparentnosti. Također, pokrenuti su razgovori o službenom pristupanju Povjerenika ovom međunarodnom udruženju, koje je 2019. formaliziralo svoje djelovanje.

U okviru višegodišnjeg djelovanja Povjerenika za suradnju i razmjenu iskustava u regiji, tijekom 2020. se priključio i Inicijativi 2020., pokrenutoj od strane Povjerenika za informiranje (Informacijski pooblaščenec) iz Republike Slovenije, a koja okuplja predstavnike tijela koji se bave zaštitom prava na pristup informacijama iz Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Kosova. S obzirom na epidemiološku situaciju, i nakon pomaknutog datuma sastanka, navedeno je bilo moguće samo putem online platforme. Planirano je da se svake godine u drugoj zemlji održi regionalni sastanak Inicijative 2020.

- *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za standardizaciju ostvarivanja prava na pristup informacijama*

Tijekom 2020. su nastavljene pripreme vezane uz odobrenje za dodjelu bespovratnih sredstava iz Europskog socijalnog fonda za provedbu projekta *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za standardizaciju ostvarivanja prava na pristup informacijama* putem korištenja e-Upisnika.

Okosnica projekta je uvođenje centraliziranog e-Upisnika za evidentiranje zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama, a koji će službenicima za informiranje u oko 5.800 tijela javne vlasti bitno olakšati rad na rješavanju navedenih zahtjeva i povećati kvalitetu upravnog postupanja, budući će navedeni e-Upisnik imati integriran i postupovnik te će time imati i edukativnu ulogu za službenike za informiranje.

Integracijom ovog e-Upisnika u postojeći sustav podnošenja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja, olakšao bi se i posao službenika za informiranje na ispunjavanju ove zakonske obveze, kao i povećala kvaliteta ulaznih podataka za sastavljanje godišnjeg izvješća o provedbi ovog Zakona.

Također, uvođenjem ovog sustava Povjereniku bi bila bitno olakšana ovlast provedbe inspekcijskog nadzora, budući bi uvidom u tako integriran upisnik, imao mogućnost kontinuiranog praćenja rada tijela javne vlasti te promptnog reagiranja u slučaju uočene nepravilnosti.

Ciljevi provedbe ovog projekta višeznačni – imaju operativnu, edukativnu i promotivnu dimenziju.

Procijenjena vrijednost projekta je 1.238.670,00 kn, od čega bi 85% bilo financirano iz Europskog socijalnog fonda, a u okviru projekta provodile bi se aktivnosti izrade softvera, njegovog povezivanja s aplikacijom za podnošenje godišnjih izvješća i popisom tijela javne vlasti, dok značajan dio otpada i na pilotiranje primjene i edukacije za korištenje sustava od strane službenika za informiranje. Trajanje projekta procijenjeno je na 18 mjeseci.

## C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

### 12. Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost

Povjerenik je žalbeno tijelo za pristup informacijama o javnom arhivskom gradivu i pristup informacijama o okolišu te tijelo nadležno za provedbu inspekcijskog nadzora u području digitalne pristupačnosti. Iako je riječ o upravnim područjima koja su uređena posebnim propisima, u okviru nadležnosti Povjerenika upućuju na odgovarajuću primjenu ZPPI-ja.

#### 12.1. Dostupnost informacija o okolišu

Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 18/18), kojim je preuzeta Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu i koji je usklađen s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), odredio je Povjerenika kao žalbeno tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu.

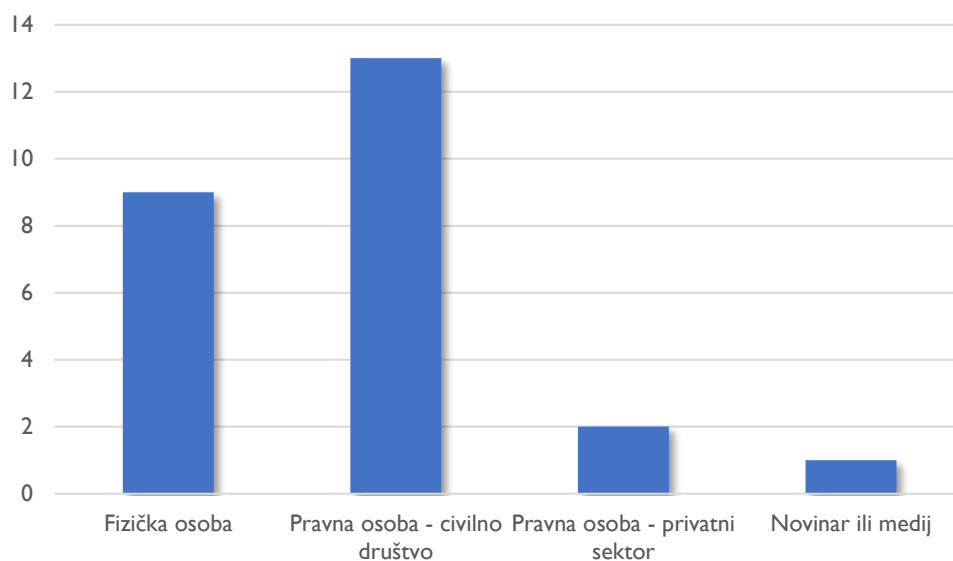
Kao i ranije, Povjerenik ni u 2020. nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe citiranih propisa, međutim i ove je godine uočeno da se korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš, odnosno u istovrsnim žalbenim postupcima, pozivaju na odredbe ZPPI-ja, a ne Zakona o zaštiti okoliša, s obzirom na povoljnije pravno uređenje.

Tako je u 2020. zaprimljeno **25 žalbi vezanih uz informacije o okolišu**, a navedena brojka ukazuje na  *smanjenje u odnosu na 2019.* kada je bilo 38 podnesenih žalbi vezanih uz informacije o okolišu.

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2020., 18 (72%) izjavljeno je zbog neodlučivanja tijela javne vlasti u rokovima propisanim ZPPI-jem, a 8 ih je izjavljeno protiv rješenja o odbijanju/odbacivanju zahtjeva. Navedene brojke ukazuju na neznatno smanjenje udjela broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada je on iznosio 79%.

I dalje, kao podnositelji žalbi u najvećem broju nastupaju udruge koje se bave zaštitom okoliša (52%) i građani (36%), kao što je to bilo i 2019., dok s druge strane među tijelima javne vlasti u gotovo jednakom broju nalaze jedinice lokalne samouprave, tijela državne uprave, trgovačka društva i ustanove. Među tijelima državne uprave najveći broj žalbi odnosi se na Državni inspektorat, s obzirom da je u njegovom djelokrugu rada provođenje i inspekcijskih nadzora koji su vezani uz zaštitu okoliša.

Graf 12.1. Broj izjavljenih žalbi vezanih uz informacije o okolišu u 2020. po podnositeljima



Nadalje, riješene su 23 žalbe, dok su 2 žalbe, za čije rješavanje nisu protekli rokovi, prenesene u rješavanje u 2021.

Među informacijama koje su bile predmetom interesa podnositelja zahtjeva ističu se one koje se odnose na sustav vodoopskrbe i odvodnje, zaštitu od buke, postavljanje odašiljača i vrijednosti zračenja elektromagnetskih polja, kontrolu drvne zalihe i prostorni planove.

## 12.2. Dostupnost arhivskog gradiva

Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18 i 98/19) propisano je da državni arhiv i arhiv JLP(R)S o zahtjevu za pristup javnom arhivskom gradivu odlučuje rješenjem protiv kojeg korisnik ima pravo žalbe Povjereniku u roku od 15 dana od dostave rješenja.

U 2020. Povjerenik je zaprimio jednu žalbu koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva, čije je rješavanje preneseno u 2021.

## 12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje

23. rujna 2019. na snagu je stupio Zakon o pristupačnosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/2019; dalje: Zakon o pristupačnosti), kojim je transponirana Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća (OJ L 327/1, 2. prosinca 2016.). Nadzor na provedbom Zakona o pristupačnosti obavlja Povjerenik.

Obveznici primjene Zakona o pristupačnosti su tijela javnog sektora – tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava kako su

definirana zakonom kojim se uređuje javna nabava te udruženja koje su osnovala navedena tijela, ako su takva udruženja uspostavljena u posebnu svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa i nemaju industrijski ili trgovački značaj.

Sukladno odredbama članaka 8. i 9. Zakona o pristupačnosti, tijela javnog sektora bila su do 23. rujna 2020. dužna obaviti početnu procjenu usklađenosti svojih internetskih stranica sa zahtjevima digitalne pristupačnosti i na vidljivom mjestu objaviti izjavu o pristupačnosti, sukladno predlošku utvrđenom Provedbenom Odlukom Komisije (EU) 2018/1523.

Povjerenik je započeo tijekom listopada 2020. praćenje ispunjavanja obveza tijela javnog sektora u osiguranju digitalne pristupačnosti, koje je u prvoj fazi obuhvatilo ukupno 676 tijela (18 državnih tijela, 28 tijela državne uprave, 54 agencije, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska te 576 JLP(R)S).

Analitičkim praćenjem utvrđeno je da je **obvezu početne procjene i objave izjave o pristupačnosti objavilo 455 tijela javnog sektora (67,31% praćenih tijela)**, dok je 348 tijela (51,48% praćenih tijela), na svojim internetskim stranicama postavilo i opcije prilagodbe pristupačnosti, kojima se osobama s auditivnim, vizualnim, motoričkim i kognitivnim smetnjama olakšava korištenje internetskih stranica.

Osim praćenja provedbe, a uzimajući u obzir da je riječ o novoj i zahtjevnoj obvezi za više od 2.500 tijela javnog sektora, Ured povjerenika je u suradnji sa SDURDD-om i uz podršku nacionalnih krovnih udruga osoba s invaliditetom, 9. ožujka 2020., održao radionicu o digitalnoj pristupačnosti u organizaciji DŠJU, na kojoj su polaznici upoznati s konceptom i važnošću digitalne pristupačnosti, zakonskim obvezama tijela javnog sektora u prilagodbi digitalnog sadržaja osobama s invaliditetom te praktičnim rješenjima u osiguranju digitalne pristupačnosti.

S obzirom na to da je zbog epidemiološke situacije bilo onemogućeno daljnje održavanje radionica u okviru DŠJU (do kraja 2020. bilo je planirano održavanje 7 radionica), Povjerenik i SDURDD izradili su online tečaj „Digitalna pristupačnost“, koji se izvodi putem sustava za e-učenje MoD, Sveučilišnog računskog centra (SRCE).

U razdoblju od svibnja do kraja prosinca 2020. održano je 9 online tečajeva na kojima je sudjelovalo 646 polaznika iz 342 tijela javnog sektora. Za potrebe online tečaja prilagođeni su edukacijski materijali korišteni u radionici DŠJU i izrađen repozitorij nastavnih i radnih materijala koji je polaznicima dostupan za preuzimanje. S obzirom na to da su se pokazali kao učinkovit model informiranja i edukacije velikog broja predstavnika tijela javnog sektora o primjeni Zakona o pristupačnosti, online edukacije nastavit će se i u 2021. dinamikom jednom mjesečno, a održavanje radionica i drugih aktivnosti uživo nastavit će se kada to dopusti epidemiološka situacija.

Također, u 2020. Povjerenik je davao mišljenja povodom pisanih upita tijela javnog sektora u najvećoj mjeri vezano uz status obveznika primjene Zakona o pristupačnosti i putem info-telefona (47 upita i 35 poziva), vezano uz status obveznika i načina ispunjavanja obveza iz Zakona o pristupačnosti.

## D) URED POVJERENIKA

### 13. Podaci o Uredu Povjerenika

Informacije o radu Ureda povjerenika vidljive su kroz aktivnosti koje su analizirane u prethodnim poglavljima, u nastavku slijede podaci o kadrovskim, organizacijskim i financijskim pokazateljima Ureda povjerenika u 2020.

#### 13.1. Službenici Ureda povjerenika

Povjerenik ima Ured povjerenika kao stručnu službu, u kojem su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano 16 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici. Na dan 31. prosinca 2020., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 18 državnih službenika (78,26% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja), i to:

- 9 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 5 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora, 1 viša savjetnica-specijalistica
- 6 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 2 savjetnika povjerenika, 1 viša savjetnica-specijalistica, 1 stručna suradnica, 1 viša stručna referentica
- 3 u Službi za opće poslove – voditeljica službe, 1 stručna savjetnica, 1 viša upravna referentica.

Od popunjenih 18 radnih mjesta, jedno radno mjesto je popunjeno u listopadu 2020. putem trajnog premještaja, a za tri osobe koje su bile na porodiljnom dopustu osigurane su zamjene.

Računovodstveno-financijski poslovi, poslovi održavanja informatičkog sustava te poslovi čišćenja uredskog prostora povjereni su i u 2020. vanjskim pružateljima usluga.

- *Radno vrijeme i rad sa strankama*

Pravilnikom o unutarnjem redu Povjerenika za informiranje (člancima 5. do 8.) propisano je radno vrijeme Ureda i prijam građana i drugih stranaka. Dnevno radno vrijeme započinje od 7:30 do 8:30 sati, a završava od 15:30 do 16:30 sati. Uredovno vrijeme za prijam građana i drugih stranaka je od ponedjeljka do petka od 10:00-12:00 sati, a u iznimnim slučajevima, građani i druge stranke mogu se primati izvan uredovnog vremena za prijam.

Ujedno za stranke je osiguran i info telefon koji služi za općenite informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama (ponedjeljkom i četvrtkom od 13:00 do 15:00 sati) i za informacije o digitalnoj pristupačnosti tijela javnog sektora (srijedom i petkom od 13:00 do 15:00 sati). Korisnici

obavijest o tijeku postupka i mogućnost razgledavanja spisa predmeta, ukoliko dokažu pravni interes, mogu dogovoriti putem emaila: [ppi@pristupinfo.hr](mailto:ppi@pristupinfo.hr).

Tijekom 2020. Ured povjerenika funkcionirao je u specifičnim okolnostima koje su se pojavile nakon potresa u Zagrebu 22. ožujka 2020. i nakon što je Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske dana 11. ožujka 2020., na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, donijelo je Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovanu virusom SARS-CoV-2 na području Republike Hrvatske.

Zgrada i poslovni prostor Ureda povjerenika na adresi Jurišićeva 19, Zagreb, oštećeni su tijekom potresa te navedeni prostor više nije bio siguran za korištenje. Stranke su obavještene o preseljenju na nove lokacije Ureda povjerenika, a zbog pogoršane epidemiološke situacije i o načinu rada Ureda povjerenika u trenutnim okolnostima:

- <https://pristupinfo.hr/vazna-obavijest/>;
- <https://pristupinfo.hr/nova-obavijest-o-radu-ureda-povjerenika-za-informiranje/>;
- <https://pristupinfo.hr/obavijest-o-novoj-adresi-povjerenika-za-informiranje/>;
- <https://pristupinfo.hr/vazna-obavijest-o-radu-ureda-povjerenika-za-informiranje/>.

Zbog navedenih posebnih okolnosti Ured povjerenika tijekom 2020. (od mjeseca travnja) nije primao stranke i rad je bio organiziran od kuće (u timovima), uz stalnu dostupnost korisnicima, kako putem telefona tako i putem e-maila (info telefon nije bio u funkciji u mjesecu travnju i svibnju zbog smještaja Ureda na privremenu lokaciju, gdje nije bilo moguće priključenje nove telefonske linije).

### 13.2. Financiranje Ureda povjerenika

Sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 11 tijekom 2020. (koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 5.968.018,00 kn, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama u iznosu 43.025,00 kn te K874004 Informatizacija u iznosu 81.950,00 kn), iznosila su ukupno 6.092.993,00, dok su 2019. godini na tim stavkama bila osigurana sredstva u iznosu od ukupno 3.893.000,00 kn, što predstavlja povećanje za 53,30%.

Povjereniku su bila na raspolaganju i sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 31, na stavkama T874008 osigurana u projektu IPA 2017 Twinning Light projekt u Crnoj Gori „Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama“, a za koji je tijekom 2019. doznačen iznos od 269.459,44 kn (planirano ukupno 269.500,00), kako predmetna sredstva nisu sva utrošena u 2019. prenesena su u 2020. godinu kao vlastiti prihod (254.724,70 kn).

Na raspolaganju su bila i sredstva na Izvoru 52 sredstva Ostalih pomoći i donacija prenesena iz ranijih godina u iznosu od 588,08 kn.

Stoga je, uključujući vlastite prihode i donacije, Povjereniku tijekom 2020. bilo na raspolaganju ukupno 6.348.305,00 kn, od kojeg iznosa je iznos od 1.773.000,00 kn bio osiguran za uređenje

poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske u koji je Ured povjerenika preselio u mjesecu srpnju 2020. (više o projektu preseljenja u nastavku teksta).

Iz svega navedenog vidljivo je da su financijska sredstva dodijeljena Povjereniku u 2020. bila viša u odnosu na prethodne godine, iz razloga preseljenja u nove prostore i uređenja istih.

U cjelini, sa svih izvora izvršeno je ukupno 6.179.547,45 kn, odnosno 97,34 % planiranih sredstava.

Neurošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 168,757,55 kn, dok su u 2021. prenesena vlastita sredstva u iznosu od 32.146,82 kn, osigurana iz provedbe Twinning Light projekta „Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama“.

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2020.

Tablica 13.1. Financijski plan Povjerenika i izvršenje u 2020.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2020.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	6.348.305,00	6.179.547,45	97,34%	168.757,55
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE				
Izvor 11, 51, 52		5.968.606,00	5.866.094,07	98,28%	102.511,93
Izvor 11		5.968.018,00	5.865.506,07	98,28%	102.511,93
31	Rashodi za zaposlene	3.694.993,00	3.690.382,36	99,88%	4.610,64
311	Plaće (bruto)	3.098.855,00	3.096.489,84	99,92%	2.365,16
3111	Plaće za redovan rad	3.096.855,00	3.092.450,57	99,86%	4.404,43
3113	Plaće za prekovremeni rad	2.000,00	4.039,27	201,96%	-2.039,27
312	Ostali rashodi za zaposlene	86.000,00	85.412,10	99,32%	587,90
3121	Ostali rashodi za zaposlene	86.000,00	85.412,10	99,32%	587,90
313	Doprinosi na plaće	510.138,00	508.480,42	99,68%	1.657,58
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	510.138,00	508.480,42	99,68%	1.657,58
32	Materijalni rashodi	2.272.025,00	2.175.029,48	95,73%	96.995,52
321	Naknade troškova zaposlenima	99.000,00	73.851,19	74,60%	25.148,81
3211	Službena putovanja	28.000,00	5.819,49	20,78%	22.180,51
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	65.000,00	60.721,70	93,42%	4.278,30
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	3.000,00	980,00	32,67%	2.020,00
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	3.000,00	6.330,00	211,00%	-3.330,00
322	Rashodi za materijal i energiju	71.000,00	68.501,33	96,48%	2.498,67
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	41.000,00	42.126,07	102,75%	-1.126,07
3223	Energija	25.000,00	19.850,06	79,40%	5.149,94
3225	Sitni inventar i auto gume	5.000,00	6.525,20	130,50%	-1.525,20

<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>2.017.025,00</b>	<b>1.950.037,84</b>	<b>96,68%</b>	<b>66.987,16</b>
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	65.000,00	69.928,39	107,58%	-4.928,39
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	1.558.000,00	1.518.890,77	97,49%	39.109,23
3233	Usluge promidžbe i informiranja	9.625,00	1.875,00	19,48%	7.750,00
3234	Komunalne usluge	13.000,00	6.396,35	49,20%	6.603,65
3235	Zakupnine i najamnine	163.400,00	55.471,58	33,95%	107.928,42
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	3.000,00	350,00	11,67%	2.650,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	80.000,00	161.225,00	201,53%	-81.225,00
3238	Računalne usluge	85.000,00	84.757,00	99,71%	243,00
3239	Ostale usluge	40.000,00	51.143,75	127,86%	-11.143,75
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>85.000,00</b>	<b>82.639,12</b>	<b>97,22%</b>	<b>2.360,88</b>
3292	Premije osiguranja	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
3293	Reprezentacija	10.000,00	4.211,56	42,12%	5.788,44
3296	Troškovi sudskih postupaka	73.000,00	76.250,00	104,45%	-3.250,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.000,00	2.177,56	217,76%	-1.177,56
<b>34</b>	<b>Financijski rashodi</b>	<b>1.000,00</b>	<b>94,23</b>	<b>9,42%</b>	<b>905,77</b>
<b>343</b>	<b>Ostali financijski rashodi</b>	<b>1.000,00</b>	<b>94,23</b>	<b>9,42%</b>	<b>905,77</b>
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	800,00	0,00	0,00%	800,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	94,23	47,12%	105,77
<b>Izvor 52</b>	<b>Ostale pomoći/donacije</b>	<b>588,00</b>	<b>588,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00</b>
<b>322</b>	<b>Rashodi za materijal i energiju</b>	<b>588,00</b>	<b>588,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00</b>
3225	Sitni inventar	588,00	588,00	100,00%	0,00
<b>A874006</b>	<b>PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA</b>				
<b>Izvor 11</b>		<b>43.025,00</b>	<b>11.052,52</b>	<b>25,69%</b>	<b>31.972,48</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>14.625,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>14.625,00</b>
3211	Službena putovanja	14.625,00	0,00	0,00%	14.625,00
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>17.000,00</b>	<b>11.052,52</b>	<b>65,01%</b>	<b>5.947,48</b>
3233	Usluge promidžbe i informiranja	4.000,00	2.725,00	68,13%	1.275,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	8.000,00	8.327,52	0,00%	-327,52
3239	Ostale usluge	5.000,00	0,00	104,09%	5.000,00
<b>324</b>	<b>Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa</b>	<b>6.650,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>6.650,00</b>
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	6.650,00	0,00	0,00%	6.650,00
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>4.750,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>4.750,00</b>
3293	Reprezentacija	4.750,00	0,00	0,00%	4.750,00
<b>K874004</b>	<b>INFORMATIZACIJA</b>				
<b>Izvor 11</b>		<b>81.950,00</b>	<b>79.822,98</b>	<b>97,40%</b>	<b>2.127,02</b>

<b>412</b>	<b>Nematerijalna imovina</b>	<b>5.000,00</b>	<b>2.921,50</b>	<b>58,43%</b>	<b>2.078,50</b>
4123	Licence	5.000,00	2.921,50	58,43%	2.078,50
<b>422</b>	<b>Postrojenja i oprema</b>	<b>76.950,00</b>	<b>76.901,48</b>	<b>99,94%</b>	<b>48,52</b>
4221	Uredska oprema i namještaj	73.950,00	76.901,48	103,99%	-2.951,48
4222	Komunikacijska oprema	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
<b>T874008</b>	<b>TWINNING LIGHT PROJEKT JAČANJE KAPACITETA AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI</b>				
<b>Izvor 31</b>		<b>254.724,00</b>	<b>222.577,88</b>	<b>87,38%</b>	<b>32.146,12</b>
311	<b>Plaće (bruto)</b>	<b>28.483,00</b>	<b>28.482,37</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,63</b>
3113	Plaće za prekovremeni rad	28.483,00	28.482,37	100,00%	0,63
313	<b>Doprinosi na plaće</b>	<b>1.546,00</b>	<b>1.545,38</b>	<b>99,96%</b>	<b>0,62</b>
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	1.546,00	1.545,38	99,96%	0,62
322	<b>Rashodi za materijal i energiju</b>	<b>20.000,00</b>	<b>8.650,99</b>	<b>42,80%</b>	<b>11.439,01</b>
3225	Sitni inventar i auto gume	20.000,00	8.560,99	42,80%	11.439,01
323	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>12.500,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>12.500,00</b>
3239	Ostale usluge	12.500,00	0,00	0,00%	12.500,00
422	<b>Postrojenja i oprema</b>	<b>192.195,00</b>	<b>183.989,14</b>	<b>95,73%</b>	<b>8.205,86</b>
4221	Uredska oprema i namještaj	192.195,00	183.989,14	95,73%	8.205,86

- *Projekt preseljenja Ureda povjerenika*

Ured povjerenika je niz godina djelovao u poslovnom prostoru, na adresi Zagreb, Jurišićeva 19, u nekretnini u privatnom vlasništvu, a koju je koristio temeljem ugovora o zakupu.

Odlukom ministra državne imovine, od dana 13. studenog 2019., Povjereniku je za potrebe Ureda, na uporabu dodijeljen poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske i to na lokaciji Zagreb, Trg žrtava fašizma 3. Preraspodjelom sredstava u okviru državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020., osigurana su potrebna sredstva za uređenje poslovnog prostora, a nakon čega je započeo postupak javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi (NN 120/16). Procijenjena vrijednost radova iznosila je 1.418.400,00 kn, odnosno 1.773.000,00 kn s PDV-om.

Otvoreni postupak javne nabave radova po predmetu: „Radovi na uređenju poslovnog prostora“, Evidencijski broj nabave: 9-2020, započeo je, nakon provedenog prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima, objavom obavijesti o nadmetanju u Elektroničkom oglasniku javne nabave (u daljnjem tekstu: EOJN) dana 21. veljače 2020. Javno otvaranje ponuda uslijedilo je 12. ožujka 2020., nakon čega je, dana 30. ožujka 2020., donesena i objavljena, u EOJN-u, Odluka o odabiru ponude KLASA: 406-09/20-01/4, URBROJ: 401-01/03-20/10 (<https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>). Najpovoljnija ponuda je bila u iznosu od 1.248.888,00 kn, odnosno 1.561.110,00 kn s PDV-om.

Dana 3. travnja 2020. u „Narodnim novinama“ broj 41/2020, objavljena je Odluka o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim

planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. (u daljnjem tekstu: Odluka Vlade RH). Točkom III. Odluke Vlade RH propisano je da obveznici mogu preuzeti samo one obveze i izvršavati samo one rashode i izdatke koji su neophodni za obavljanje njihovih osnovnih poslova i funkcija. Točkom VI., između ostalog, propisano je da će obveznici obustaviti sve javne pozive, postupke javne nabave i postupke jednostavnih javnih nabava koji nisu neophodni za obavljanje njihovih osnovnih poslova i funkcija, dok su točkom VII. propisane iznimke od točke VI. i između ostalih navedena je i iznimka: ako za to postoji opravdani i obrazložen razlog, u kojem je slučaju prije donošenja odluke o odabiru za postupke u tijeku, odnosno prije pokretanja postupka nabave potrebno dobiti prethodnu suglasnost ministra financija. Dopisom Ministarstva financija, od dana 7. travnja 2020., KLASA: 400-02/20-01/36, URBROJ: 513-05-01-20-8, Ured povjerenika dobio je suglasnost ministra financija za nastavak postupka javne nabave. Nadzor nad izvođenjem radova na uređenju poslovnog prostora, koji je bio u izrazito derutnom stanju, obavljao je Centar Građevinskog fakulteta d.o.o. iz Zagreba.

Radovi na uređenju novog poslovnog prostora Ureda povjerenika, koji je u vlasništvu Republike Hrvatske, završeni su početkom mjeseca srpnja 2020., nakon čega je Ured povjerenika preseljen na novu lokaciju Trg žrtava fašizma 3, Zagreb.

## E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI

### 14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2020.

Ostvarivanje prava na pristup informacijama u 2020. bilo je bitno obilježeno promjenama u djelovanju tijela javne vlasti i korisnika prava, a uvjetovanima izvanrednim okolnostima.

Upravo su novonastale izvanredne okolnosti s jedne strane ukazale na **važnost i svrhovitost kvalitetne, korisnicima sve potrebnije proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti**, a s druge strane još više naglasile često nedostatnu, neažurnu i nedovoljno funkcionalnu objavu informacija javnog karaktera, kao ključnog načina informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti.

U drugoj sastavnici koncepta pristupa informacijama – ostvarivanja tog prava temeljem pojedinačnih zahtjeva korisnika uočene su dvije kontradiktorne činjenice: s jedne strane **kada tijela javne vlasti žele dati informaciju, rokovi za rješavanje zahtjeva od 15 dana nisu prekratki**. Na to ukazuje podatak o povećanom broju zahtjeva u odnosu na 2019. za čak 34%, a što nije utjecalo na udio riješenih zahtjeva (92,5%) i pravovremenost rješavanja (94,8% zahtjeva je riješeno u roku), kao i visok postotak omogućavanja pristupa informaciji. S druge strane **kada tijela javne vlasti ne žele dati informaciju, ignoriraju zahtjeve korisnika i uspostavljenu praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda RH**, a što je vidljivo iz udjela predmeta koji se odnose na šutnju uprave i udjela nezakonitih rješenja.

Tako se u odnosu na ukupan broj podnesenih žalbi, **preko 62% odnosi na šutnju uprave** jer tijela odugovlače s rješavanjem zahtjeva ili ne postupaju po zahtjevu. Istovremeno je **preko 60% rješenja tijela javne vlasti nezakonito**, pri čemu se često zahtjevi odbijaju unatoč javno dostupnom smjerokazu upravne i sudske prakse koje su postavile jasne standarde postupanja.

Uočena obilježja pristupa informacijama, koja se uz manje pomake u dužem vremenskom razdoblju sustavno ponavljaju, određujuća su i za opću ocjenu stanja prava na pristup informacijama i u 2020. Analitički prikaz i argumentacija iznesena u ovom Izvješću poslužili su kao stručna podloga za ocjenu postupanja u glavnim područjima prava na pristup informacijama te davanje prijedloga i preporuka za otklanjanje uočenih nedostataka i nepravilnosti.

#### 14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava

Izvještajno je razdoblje bilo obilježeno velikim porastom zaprimljenih zahtjeva od čak 34% (23.548). Također je povećan broj tijela koja su rješavala zahtjeve – 3.708 tijela u 2020. u odnosu na 2.129 u 2019. Povećanje broja zahtjeva svakako ukazuje na veći interes i potrebu korisnika da koriste ovaj način komunikacije s tijelima javne vlasti u izvanrednim okolnostima. Diskontinuitet u opsegu

informacija koje se traže u odnosu na prethodnu godinu istovremeno prati i pozitivan kontinuitet u ažurnosti rješavanja (94,8% riješeno u roku), kao i odobravanju pristupa informacijama (u 86,8% zahtjeva). Također, znatno povećanje broja zahtjeva dodatno ukazuje na važnost i potrebu stalne proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti.

Postupak zaštite prava korisnika po žalbama upućenim Povjereniku i u 2020. obilježavaju dvije, u dugom periodu prisutne konstante: prva, nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima, tzv. šutnja uprave (15, 30 dana) i druga, nezakonito postupanje tijela javne vlasti u odnosu na podnesene zahtjeve korisnika. Iznimno zastupljena šutnja uprave i sustavno pogrešna primjena Zakona u suprotnosti su s temeljnim postulatima prava na pristup informacijama koji odražavaju duh ustavne odredbe o dostupnosti informacija od javnog interesa i u suprotnosti s temeljnim načelima ZPPI-ja. Neodgovorno postupanje tijela ozbiljno vrijeđa načelo javnosti i slobodnog pristupa, koje svakom korisniku omogućava dostupnost informacije te načelo koje uz potpunost i točnost, korisniku omogućava i pravodobno dobivanje informacija. Dakle, upravo suprotno od nažalost dosta rasprostranjene prakse, u rješavanju zahtjeva tijelo javne vlasti obvezano je i načelom međusobnog poštovanja i pružanja pomoći korisniku.

Osobito zabrinjava podatak da je u ukupnom broju podnesenih žalbi **najveći broj žalbi tijekom 2020., i to 64,12%, izjavljen zbog šutnje uprave te da udio žalbi zbog ogluhe na zahtjeve korisnika u kontinuitetu raste.** Šutnja uprave nastupa iz mnogih razloga, najčešće zbog unutarnje neorganiziranosti ili nedovoljne stručne kapacitiranosti tijela, svojevrsnog marginaliziranja prava na pristup, ali i zbog namjere da se informaciju zadrži u tijelu javne vlasti, bez obzira što ona ima sva obilježja informacije od javnog interesa. U svakom slučaju, šutnja tijela javne vlasti na zahtjeve korisnika bitno usporava proces dobivanja informacije jer se, poslije naloga Povjerenika za rješavanje zahtjeva, postupak često nastavlja odbijajućim rješenjem tijela javne vlasti, žalbom i upravnim sporom.

Ove tvrdnje ne dovodi u pitanje ni činjenica, koja se također stalno ponavlja u približno istim omjerima, da je i samo podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ubrzalo postupak dobivanja informacije od strane tijela i prije donošenja rješenja Povjerenika o žalbi (u 2020. u 39,51% slučajeva). Bez obzira na ovo, svojevrsno naknadno uvažavanje zaštitne uloge Povjerenika kojim se dijelom (opet sa zakašnjenjem) popravljala nastala „šteta“, ova situacija ukazuje na potpunu neutemeljenost kašnjenja u pružanju informacija za koje nisu postojali nikakvi zakonski razlozi za njihovo uskraćivanje.

Šutnja uprave, ali i činjenica postupanja po upozorenju putem žalbe, pokazuje da rokovi rješavanja u slučaju utemeljenog zahtjeva nisu prekratki, već ih samo treba ispravno primjenjivati i ne rješavati zahtjev krajem ili izvan roka, već odmah po njegovu zaprimanju. Odgovornost za postupanje pri tom je uz službenika za informiranje i na službenicima ustrojstvenih jedinica koje posjeduju informaciju te u konačnici, ponajveća na čelnicima i rukovodećim službenicima tijela.

Kao dodatni, u određenom broju slučajeva i opravdani, razlog za nerješavanje zahtjeva navodio se i problem koji su tijela imala s organizacijom rada vezanom za pandemiju koronavirusa i potres koji je pogodio Zagreb 22. ožujka 2020., zbog čega mnogi službenici nisu bili u mogućnosti pristupiti uredskim prostorima ili u njima funkcionalno djelovati. Kao i ranijih godina, nerješavanje zahtjeva

povezano je i s problemima tehničke prirode (neupućivanje zahtjeva službeniku za informiranje, zaprimanje zahtjeva upućenog elektroničkim putem u neželjenoj pošti, rješavanje zahtjeva zadnjeg dana roka, preuranjene žalbe), no činjenica je da određeni broj tijela ne rješava zahtjeve i sasvim neopravdano, zbog nemara službenika za informiranje ili čelnika tijela javne vlasti, kada podnositelju zahtjeva ne žele omogućiti pristup informacijama (ponekad i iz osobnih razloga). U situacijama kad je utvrđeno da tijela ne rješavaju zahtjeve ili ne postupaju po nalogima Povjerenika, podneseni su optužni prijedlozi, dok pojedina tijela nakon prijetnje prekršajnim postupcima naknadno rješavaju zahtjeve. Dodatni mehanizam koji se izmjenom Poslovnika Povjerenika za informiranje, radi bolje provedbe ZPPI-ja, planira uspostaviti je vezan uz internetsku objavu Liste tijela koja ne postupaju po rješenjima i nalogima Povjerenika.

Uz šutnju uprave, svakako najznačajnije obilježje uočeno u žalbenim postupcima zaštite prava na pristup informacijama je iznimno visok postotak nezakonitih rješenja tijela javne vlasti u odlučivanju po zahtjevima korisnika. Ovdje se nastavlja sličan, negativan kontinuitet iz prethodnih razdoblja, pa je tako u **2020. bilo čak 60,24% poništenih rješenja tijela javne vlasti**. Osim zabrinjavajuće visokog udjela nezakonitog postupanja, dodatno brine analiza tijela koja najčešće donose nezakonita rješenja: velik je udio nezakonitih odluka (preko 60%) tijela državne uprave i JLP(R)S na čija se rješenja podnosi preko 50% žalbi, uz **osobito velik postotak nezakonitog postupanja trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske i onih u vlasništvu JLP(R)S (80,5%, odnosno 77%)**, na čije se postupanje odnosi gotovo trećina svih žalbi. Razlozi ovakvu postupanju slični su onima kojima je obrazložena šutnja uprave. Vrijedi posebno istaći pitanje kapacitiranosti tijela i potrebne stručnosti službenika uključenih u proces rješavanja pristupa informacijama. S tog motrišta još i više zabrinjava loš rezultat tijela državne uprave (s obzirom na dostatne resurse, ali i pretpostavku dobrog poznavanja ZPPI-ja i posebno ZUP-a kao temeljnog procesnog propisa u području pristupa). Nešto drugačije je s tijelima lokalne i regionalne razine, gdje dio manjih jedinica zasigurno nije dovoljno kapacitiran i nema potrebnih specijalističkih znanja, ali istovremeno gradovi i županije koje donose najviše rješenja ne bi smjeli imati tih problema. Kod trgovačkih društava slabost je nedovoljno poznavanje ZUP-a, no čini se da značajniji problem predstavlja sam sukob informacija koje se od njih traže, a koje trgovačka društva često nisu voljna dati (uz obrazloženje da to najčešće ne čine zbog zaštite poslovne tajne).

Upravo razlozi koje tijela javne vlasti biraju u slučajevima uskrate informacija predstavljaju sljedeću važnu razinu problema zaštite prava na pristup informacijama. U 2020. zaštita osobnih podataka bila je najčešće korišteno zakonsko ograničenje, s visokih 65,38% nezakonitih rješenja o uskrati informacije iz tog razloga. Korištenje ograničenja davanjem gotovo apsolutne prednosti primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka, a bez njena dovođenja u međuodnos s mehanizmom vaganja razloga zaštite osobnih podataka i razloga uvažavanja javnog interesa sukladno ZPPI-ju, doveli su do poništavanja tako donesenih rješenja. Osobito se to odnosilo na izričitu dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima (imena i prezimena korisnika sredstava i iznosi koji su isplaćeni) utvrđenu ZPPI-jem i potvrđenu praksom Visokog upravnog suda RH. Konačno, nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti doprinijelo je nekorištenje kombinirane mogućnosti – djelomične zaštite osobnih podataka i omogućavanja pristupa preostalom dijelu informacije, za kojom postoji javni interes.

Posebno interesantna, s motrišta razloga za odbijanje zahtjeva, pokazala se praksa uglavnom trgovačkih društava i dijela pravnih osoba s javnim ovlastima koja su kao zaštitni mehanizam uskrate informacije koristila poslovnu tajnu. To su činila na način da je Povjerenik **u 82,72% žalbenih predmeta utvrdio da se nije radilo o poslovnoj tajni** (npr. različite isplate, podaci o plaćama i dr.), odnosno da se radilo o raspolaganju javnim sredstvima. Gotovo istovjetan rezultat kao u 2019., ali prije svega način neprimjerenog korištenja ovog ograničenja ukazuje na dugogodišnju praksu izbjegavanja poštivanja standarda i prakse Povjerenika, ali i Visokog upravnog suda RH. U razdoblju koje slijedi, kroz ciljane sastanke (edukacije) s tijelima koja sustavno nepravilno koriste jedan ili više razloga ograničenja prava na pristup informacijama (ponajprije zaštitu osobnih podataka i poslovnu tajnu), nastojat će se otkloniti ovaj, dugo prisutan nedostatak primjene ZPPI-ja.

Za pravilno postupanje prema korisnicima važno je i razumijevanje tijela i službenika za informiranje što se smatra, odnosno što se ne smatra informacijom u smislu Zakona. Pogrešna tumačenja ili pogrešna (površna) provedba te zakonske odredbe dovela je u 2020. do bitnog pogoršanja u odnosu na prethodnu godinu: u gotovo 58% predmeta u žalbenom su postupku poništena rješenja takve vrste, što je u konačnici značajno usporavalo pristup informacijama koje su tijela tek po intervenciji drugostupanjskog tijela „prepoznala“ kao informaciju.

**Tijekom 2020. pred Povjerenikom se našao iznimno velik broj žalbi, čak 86,24% više u odnosu na prethodnu godinu**, ali i 13% veći broj upravnih sporova nego u 2019. Iznimno veliko povećanje žalbi i neveliki porast sporova ne treba pripisivati isključivo izvanrednim okolnostima, već u prvom redu činjenici podnošenja **30,54% žalbi od strane jednog žalitelja, odnosno 57,26% od strane 10 žalitelja te 56% tužbi u predmetima po postupcima jednog tužitelja**. Ovakvo postupanje u suprotnosti je s *rationi* instituta prava na pristup informacijama te zbog angažiranja stručnih kapaciteta Ureda povjerenika na njihovu rješavanju (da bi se izbjeglo dosuđivanje troškova spora – gotovo sedam puta povećanim za Povjerenika kao tuženika u 2020. u odnosu na 2019.), usporava rješavanje žalbi drugih žalitelja. Radi se o svojevrsnoj zlouporabi prava koju u postojećem pravnom okviru i praksi Suda nije lako spriječiti.

Upravo iz tih razloga tijekom 2020. su pokrenuti zahtjevi za izvanredno preispitivanje pravomoćnih odluka Visokog upravnog suda RH. Pravno shvaćanje Suda o nemogućnosti zlouporabe prava kod raspolaganja javnim sredstvima te dosuđivanje troška i kod obustave spora nakon postupanja Povjerenika po tužbenom zahtjevu, osporava se pred Vrhovnim sudom RH s ciljem usklađivanja sudske prakse, ali i osiguranja pravilne primjene odredbe o raspolaganju javnim sredstvima i instituta zloupotrebe prava.

Konačno, implementacija sudske prakse koja je promijenjena tijekom 2019. u rješenjima Povjerenika, rezultirala je značajnim povećanjem zakonitosti drugostupanjskih rješenja u slučajevima u kojima je Visoki upravni sud RH odlučivao u meritumu: **potvrđeno je 94,27% odluka Povjerenika** (u odnosu na 81,91% u 2019.). To dodatno potvrđuje zaključak da bi tijela javne vlasti trebala slijediti praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te ne ulaziti u žalbene postupke i sudske sporove kad to uistinu nije utemeljeno isključivo na zakonskim razlozima.

U postupanju po zahtjevima korisnika ključna je dobra organizacija tijela i razina profesionalnosti i suradnje službenika za informiranje i drugih službenika uključenih u proces osiguranja pristupa informaciji koje tijelo posjeduje. Pritom je, a praksa u puno slučajeva na to ukazuje, od iznimne važnosti potpora čelnika te rukovodećih službenika i zaposlenika. Ovu simbiozu djelovanja na razini institucija ne može ništa nadomjestiti, što stanje prava na pristup informacijama i postupanje tijela u 2020. ponovno zorno potvrđuje. Dizanje kvalitete institucija u svim segmentima jačat će i njihovu transparentnost, a pritom svrha drugostupanjskog odlučivanja o zakonitosti rješenja tijela javne vlasti o pristupu informacijama i dalje obuhvaća osiguranje zakonite, objektivne i brze zaštite prava te istovremeno i usklađivanje prakse tijela i stvaranje standarda po kojima će ona donositi svoje odluke. Tako tijela javne vlasti, kao davatelji informacija i Povjerenik, kao nadzorno tijelo imaju isti cilj – omogućiti pristup informaciji uvijek kada prevladava javni interes.

Niz zahtjeva korisnika može se riješiti unutarnjim angažmanom tijela, a **(pre)brojni žalbeni postupci i upravni sporovi mogu se izbjeći korištenjem dosega prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH** (dostupne na Tražilici odluka i mišljenja Povjerenika – TOM). U razdoblju koje slijedi, Ured povjerenika nastaviti će još intenzivnije s prenošenjem ove prakse ciljanim skupinama tijela javne vlasti, koja su do sada postizala najslabije rezultate u rješavanju zahtjeva korisnika.

#### **14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama**

**Proaktivna objava informacija** obveza je svih tijela javne vlasti, jer je ZPPI koncepcijski utemeljen na obvezi objavljivanja informacija o radu tijela, donošenju odluka, važnih akata i strateških dokumenata te raspolaganju javnim sredstvima. Razina samoinicijativne objave informacija kao cjelina nije zadovoljavajuća u nekoliko, u tekstu koji slijedi, opisanih aspekata.

Kako se provedba članka 10. ZPPI-ja odnosi na objavu niza informacija na internetskoj stranici tijela javne vlasti, da bi internetska stranica bila korisna građanima, treba biti pregledna i lako pretraživa, tematski strukturirana, a informacije korisnicima jasne. Stoga su tijela javne vlasti redovito upućivana na važnost redovitog ažuriranja stranice i pravilnu pohranu informacija te potrebu da prilikom dizajniranja internetske stranice vode računa o strukturi i tematskoj povezanosti sadržaja, kako bi objavljene informacije bile jednostavne za pretraživanje. Objavom velike količine informacija koje nisu logički strukturirane i tematski posložene, ne postiže se svrha proaktivne objave.

U Izvešću za 2019. otvoreno je i pitanje primjenjivosti obveze objave svih pobrojanih informacija iz članka 10. ZPPI-ja na sva tijela javne vlasti, s obzirom na njihov značaj, kategoriju i status. Razlozi neujednačene i nedosljedne provedbe proaktivne objave, dijelom su sadržani i u nedovoljno preciznoj i dijelom nedostatnoj pravnoj regulaciji tog pitanja.

Nadalje, tijela i dalje ne vode dovoljno računa o formatu objavljenih informacija, budući da kod gotovo svih praćenih tijela postoji problem objave informacija u neodgovarajućem zatvorenom obliku (PDF ili skenirani PDF), iako je zakonska obveza objavljivanja informacija u strojno čitljivom i otvorenom obliku.

Proaktivna objava informacija je temeljni preduvjet za nesmetano iskorištavanje potencijala objavljenih informacija od strane građana, osobito objavom registara i skupova podataka te informacija dostupnih za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, gdje je i na nacionalnoj i na regionalnoj i lokalnoj razini postignut najmanji napredak.

Praćenja koja je Ured povjerenika proveo vezano uz objavu *asset* lista (popis i opis registara i baza podataka koje tijela vode), ukazuju da zanemariv broj tijela ima objavljenju *asset* listu iz koje bi se korisnici i potencijalni stvaratelji novih vrijednosti, mogli informirati o raspoloživosti registara i skupova podataka za ponovnu uporabu.

Implementacija OD Direktive u ZPPI dodatno će obvezati tijela da stvaraju, objavljuju i stavljaju na raspolaganje radi ponovne uporabe registre i skupove podataka, nastale u okviru javnog posla i financirane javnim sredstvima, a iz dosadašnjeg postupanja je evidentno nedovoljno razumijevanje potrebe i razloga otvaranja i objave informacija koje se odnose na javni posao. Isto tako državna tijela i tijela državne uprave zadužena za kreiranje i provedbu strategija u ovom području, morat će preuzeti svoje koordinativne obveze u odnosu na tijela koja posjeduju najveće potencijale informacija za otvaranje i ponovnu upotrebu, a osobito visokovrijednih podataka od interesa za razne kategorije korisnika.

**Javnost rada** osim proaktivne objave svih informacija pa i zaključaka tijela javne vlasti, uključuje i pravovremenu najavu sjednica na internetskoj stranici tijela te obavijest o mogućnosti neposrednog praćenja sjednica predstavničkog odnosno upravljačkog i nadzornog tijela, budući da se i ta obveza odnosi jednako na sva tijela javne vlasti.

Praksa provedbe ove obveze ukazuje na potrebu njezine veće preciznosti. Može se ustvrditi da uz manje nepravilnosti, obvezu najave sjednica i objave zaključaka s istih, provode sve JLP(R)S, a one koje ih ne objavljuju redovito i ažurno ne dvoje odnosi li se obveza na njih. Sve više JLP(R)S, obuhvaćenih analitičkim praćenjima udovoljava ovoj obvezi.

Međutim, što se tiče drugih kategorija tijela (prvenstveno školskih ustanova, vrtića, komunalnih društava i dr.), prevladavajuće je shvaćanje da obveze utvrđene u članku 12. ZPPI-ja, u potpunosti na njih nisu primjenjive i da su u većoj mjeri nespojive s načinom funkcioniranja tih tijela, njihovim djelokrugom te dinamikom i načinom rada.

**Institut savjetovanja s javnošću** afirmiran kroz ZPPI, na kraju četverogodišnjeg intenzivnog praćenja njegove provedbe na nacionalnoj i lokalnoj razini, bilježi negativan predznak – pad broja provedenih savjetovanja na svim razinama i svim kategorijama tijela javne vlasti za gotovo 18%. Razlog tome je djelomično i izvanredna situacija koja je obilježila 2020., koja je zahtijevala reakcije primjerene izvanrednim okolnostima u pojedinim područjima, a time i odstupanja od uobičajene procedure. No, nastala situacija nikako nije smjela biti korištena kao izgovor za neprovedbu savjetovanja s javnošću ili provedbu savjetovanja u neprimjerenim rokovima od nekoliko dana i onda kada nije bilo razloga za to, a što je uočeno u ne zanemarivom broju slučajeva.

Trajanje postupka savjetovanja s javnošću je neadekvatno svrsi zbog koje se provodi – uključivanju građana u izradu propisa i kreiranje javnih politika, a što ukazuje na neprepoznavanje važnosti potencijala javnosti i stručne javnosti te njihove participacije u reguliranju pitanja od njihovog

interesa. Dodatno, dubinsko praćenje postupka savjetovanja s javnošću kojim su obuhvaćene sve faze njegove provedbe, od donošenja plana savjetovanja, preko trajanja savjetovanja do objave izvješća, ukazuje na nisku razinu kvalitete njegove izvedbe, osobito u segmentu planiranja normativnih aktivnosti i rokova u kojima se savjetovanje s javnošću provodi. Također je razvidno neprepoznavanje obvezatne primjene savjetovanja s javnošću za dio akata koje donose JLPRS, ali i pravne osobe s javnim ovlastima.

**Promicateljska uloga Povjerenika** u području prava na pristup i ponovne uporabe informacija, provedba kampanja i edukativnih aktivnosti u najvećoj je mjeri je bila uvjetovana pandemijskom situacijom i posljedicama potresa i potrebama prilagodbe na novi način provedbe: webinar, *online* radionice i konferencije. Novi način rada traži osim tehničkih preduvjeta za njihovo održavanje i praćenje, prilagodbu samih službenika za informiranje naviklih na klasične oblike provedbe, ali i korisnika, s kojima se koncept educiranja putem webinar ili radionica po posjećenosti nije pokazao uspješnim. U tom smislu, i u 2020. je nastavljena edukacija ciljanih skupina, primjerice mladih kao korisnika i udruga koje u svom djelovanju koriste pojedine institute prava na pristup informacijama. Rezultati analiza ukazuju na potrebu proširenja edukacija s novim ciljanim skupinama (primjerice, edukacija za tijela javne vlasti koja najčešće donose nezakonite odluke, edukacija za pojedine kategorije tijela o primjeni ZPPI-ja i ZUP-a – ustanove, trgovačka društva i sl.).

- *Evaluacija Zakona o pravu na pristup informacijama*

Uklanjanje naprijed uočenih nepravilnosti i nedostataka, pored mjera nepravne prirode, dijelom zahtijeva i promjenu nekih rješenja važeće i velikim dijelom kvalitetne zakonske regulative.

Provedbom jedne od propisanih zadaća, iniciranje izmjena propisa vezanih uz ostvarivanje prava na pristup informacijama, Povjerenik je započeo prijedlogom za noveliranje ZPPI-ja u Izješću za 2019., a nastavljena je u rujnu 2020. održavanjem tematskih rasprava stručnih i zainteresiranih dionika, ukazujući na sadržaj i način preuzimanja OD Direktive te problematizirajući pojedine institute ZPPI-ja gdje ima prostora za njihovo unapređenje: rekategorizaciju i preciziranje obveza tijela javne vlasti obzirom na značaj i ovlasti tijela, institut izvršenja rješenja Povjerenika radi jačanja efikasnosti prava na informaciju, utjecaj sudske prakse na pojedine zakonske odredbe, osobito s aspekta zlouporabe prava i provedbe testa razmjernosti i javnog interesa kada je riječ o raspolaganju javnim sredstvima, odgovornost čelnika za provedbu prava na pristup informacijama.

Komentari i mišljenja dionika, ovisno o tome predstavljaju li tijela javne vlasti ili razne kategorije korisnika, bili su podijeljeni i ukazuju na različite aspekte pristupa otvorenim pitanjima pristupa informacijama te mogućem pravnom uređenju.

Kako do kraja 2020. nije započeo postupak izmjene i dopune ZPPI-ja radi implementacije OD Direktive, Ministarstvu pravosuđa i uprave upućen je prijedlog nužnih izmjena vezanih uz njenu implementaciju, inicijativa za izmjene odredbi respektirajući sudsku praksu koja je dijelom utjecala na (ne)mogućnost odgovarajuće primjene pojedinih odredbi (i s njima povezanih odredbi) te prijedlog odredbi koje bi trebalo izmijeniti radi efikasnijeg ostvarivanja prava. Također su nositelju izrade ZPPI-ja upućeni i svi komentari i mišljenja svih dionika rasprave.

Napominje se da se zbog kratkoće vremena za izradu Nacrta zakona (radna skupina formirana je 22. siječnja 2021., a rok za implementaciju OD Direktive je srpanj 2021.), nositelj izrade ZPPI-ja odlučio samo na obvezne izmjene vezane uz preuzimanje OD Direktive te druge, samo nužne izmjene.

Na temelju praćenja i analize dugogodišnje primjene pojedinih instituta ZPPI-ja od strane Ureda povjerenika, pritom uvažavajući i sve pristigle komentare i stajališta dionika rasprave o mogućim izmjenama, **Povjerenik je koncem 2020. inicirao predlaganje evaluacije Zakona o pravu na pristup informacijama u 2022.-2023.**, u okviru posebnog cilja: Jačanje institucionalnoga i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, mjera Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup podacima i ponovnu uporabu podataka, **u Nacrtu strategije sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. – 2030.**, kako bi se uklonile uočene slabosti i osigurali uvjeti za efikasnije ostvarivanje prava na informaciju.

## 15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Prikaz stanja u području prava na pristup informacijama i naprijed navedena analiza uočenih nepravilnosti i nedostataka, podloga je za davanje prijedloga i preporuka za poboljšanje stanja i jačanje efikasnosti tijela javne vlasti u provedbi ZPPI-ja te u svezi s time, ujedno i podloga za utvrđivanje glavnih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika u razdoblju koje slijedi.

Preporuke i prijedlozi usmjereni su, u prvom redu, prema tijelima javne vlasti. Pored toga, ocjena stanja ukazuje na potrebu za prijedlozima i preporukama državnim tijelima i tijelima državne uprave zaduženim za strateško unaprjeđenje i pravno uređenje područja prava na pristup informacijama.

### Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti:

1. *Osiguranje stalne potpore čelnika/rukovodećih službenika učinkovitim i samostalnom radu službenika za informiranje*

Efikasnost i pravilnost postupanja službenika u postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama u velikoj je mjeri određena odnosom čelnika/rukovodećih službenika prema transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

2. *Uspostava učinkovite unutarnje suradnje službenika za informiranje, službenika unutarnjih ustrojstvenih jedinica u čijem djelokrugu nastaju informacije, službenika za odnose s javnošću te koordinatora savjetovanja s javnošću*

Na učinkovitost tijela u području pristupa informacijama utječe nedovoljna suradnja između uključenih službenika. Stoga je važno uspostaviti internu komunikaciju, po mogućnosti pozicionirati službenika za informiranje uz ured čelnika ili u službu za komunikaciju s javnosti, kao i osigurati mu pravnu podršku kod složenijih zahtjeva za pristup informacijama.

3. *Uspostavljanje internetske stranice tijela ili osiguranje korištenja internetske stranice osnivača/povezanog tijela*

Radi informiranja javnosti i izvršavanja zakonskih obveza vezanih uz proaktivnu objavu informacija, tijela javne vlasti, koja još nemaju, trebaju uspostaviti svoju internetsku stranicu. Tijela koja nemaju uvjete za uspostavu svoje stranice, u dogovoru s osnivačem/povezanim tijelom, trebaju osigurati mogućnost objave na njihovim internetskim stranicama, kao prijelazno rješenje do uspostave vlastite internetske stranice.

4. *Uspostava procedura i određivanje nadležnih osoba za proaktivnu objavu informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

Obveza proaktivne objave informacija tijela javne vlasti i njezinog pravovremenog ažuriranja, osim službenika za informiranje, uključuje i postupanje službenika iz nadležnih unutarnjih ustrojstvenih jedinica koje raspolažu informacijama koje su predmet proaktivne objave, sukladno dogovorenim internim procedurama kojima se osigurava samoinicijativna, pravovremena objava informacija o radu i odlučivanju tijela te raspolaganju javnim sredstvima.

5. *Objavlivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima korisnika na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

U slučaju postojanja izraženijeg interesa korisnika za određenom vrstom informacija (ponavljani zahtjevi), kojima je tijelo već omogućilo pristup informaciji, preporuka je da se one učine javno dostupnim objavom na internetskoj stranici tijela.

6. *Periodična provedba samoprocjene ispunjavanja obveza po ZPPI-ju*

Povjerenik je izradio Upitnik za samoprocjenu usklađenosti, s ciljem utvrđivanja postupa li se zakonito, svrhovito te funkcionira li sustav prava na pristup i ponovnu uporabu informacija učinkovito i djelotvorno. Preporuka je da se samoprocjena provodi najmanje jednom godišnje te da se radi lakšeg praćenja dostignute razine usklađenosti, izradi akcijski plan za poboljšanje objave informacija.

7. *Planiranje normativnih aktivnosti sukladno Planu savjetovanja*

Planom savjetovanja se javnost obavještava o svim planiranim normativnim aktivnostima tijela javne vlasti u idućoj godini. To je prva aktivnost u ciklusu savjetovanja s javnošću s kojom trebaju biti usklađene sve ostale aktivnosti, bilo kroz inicijalni plan savjetovanja ili njegovo naknadno ažuriranje. Stoga tijela trebaju uložiti dodatne napore u planiranje normativnih aktivnosti i usklađivanje s planom savjetovanja.

8. *Izrada i objava asset lista - popisa registara i skupova podataka iz djelokruga tijela javne vlasti te izrada Plana objave registara i baza podataka pogodnih za ponovnu uporabu*

Obveza objave asset lista i popisa skupova podataka je izravno vezana uz mogućnost ponovne uporabe informacija. Radi informiranja javnosti o registrima, bazama podataka i skupovima podataka iz djelokruga svoga rada, tijela trebaju identificirati sve skupove podataka koje vode,

popisati ih i opisati te popis s metapodacima objaviti na svojoj internetskoj stranici. Ako vode više skupova podataka za čiju objavu nema zakonskih ograničenja, predlaže se donijeti plan za njihovu prilagodbu radi objave u strojno čitljivom i otvorenom obliku.

*9. Primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi*

U cilju pravilnog i pravodobnog rješavanja zahtjeva te izbjegavanja žalbi i sporova u predmetima u kojima je s obzirom na standarde Povjerenika i odluke Suda izvjestan negativan ishod, potrebno je primjenjivati uspostavljenu praksu, a posebno praksu Visokog upravnog suda RH o dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

*10. Pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka*

Kako brzina rješavanja žalbenih predmeta, predstavki korisnika i provedba inspekcijskog nadzora ovise o brzini postupanja po nalogu za dostavljanjem dokumentacije, radi izbjegavanja vođenja prekršajnih postupaka, neophodna je promptna dostava dokumentacije.

*11. Pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama*

Povjerenik će nastaviti s edukacijama radi povećanja znanja u praktičnoj primjeni ZPPI-ja, organiziranjem ciljanih edukacija za pojedine kategorije tijela, koje bi službenici uključeni u pojedine segmente provedbe ZPPI-ja trebali pohađati.

**Prijedlozi i preporuke nadležnim državnim tijelima i tijelima državne uprave:**

*12. Noveliranje ZPPI-ja radi uklanjanja uočenih prepreka učinkovitoj primjeni Zakona:*

- a) definiranjem čelnika, odnosno osobe zadužene za predstavljanje i zastupanje, odgovornom osobom u smislu Zakona*
- b) osiguranjem prinudnog izvršenja odluka Povjerenika*
- c) potpunijim i preciznijim uređivanjem instituta savjetovanja s javnošću*
- d) preciznijim određivanjem obveza proaktivne objave informacija po kategorijama tijela javne vlasti*

Povjerenik je nositelju izrade ZPPI-ja dostavio inicijativu za razmatranje pojedinih instituta koji priječe ili usporavaju pravilnu i efikasnu primjenu Zakona, a na što je već ukazano u Izješću o provedbi ZPPI-ja za 2019.

*13. Osiguranje provedbe politike otvorenih podataka kroz akcijske planove i određivanje zadaća tijela državne uprave koja su dužna osigurati njihovu provedbu*

OD Direktiva koju je potrebno implementirati u nacionalni zakonodavni okvir nalaže državama da potiču tijela javne vlasti na stvaranje i objavljivanje informacija nastalih u okviru obavljanja javnog posla svojim politikama i stvaranjem uvjeta za otvaranje podataka radi ponovne uporabe. Sukladno tome, predlaže se razmatranje potrebe izmjena postojeće Politike otvorenih podataka koju je

donijela Vlada RH 19. srpnja 2018., čija je provedba trebala pridonijeti stvaranju poticajnog okruženja za otvaranje podataka tijela javne vlasti i njihovo ponovno korištenje radi stvaranja nove društvene i gospodarske vrijednosti. Akcijski plan za provedbu politike otvorenih podataka nije donesen te je izostala sustavna provedba ciljeva Politike otvorenih podataka.

*14. Osiguranje uvjeta veće dostupnosti visokovrijednih i dinamičkih podataka pogodnih za ponovnu uporabu*

Strateško planskim dokumentima Politike otvorenih podataka osobito je važno osigurati razvoj standarda otvorenih podataka koji se temelji na integriranoj otvorenosti te olakšavanjem uvjeta za prilagodbu postojećih skupova podataka, planiranjem rokova objave informacija pojedinih tematskih kategorija uz koordinativnu ulogu nadležnog tijela državne uprave.

*15. Usklađivanje i unaprjeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama*

- a) noveliranje Zakon o medijima, u dijelu osiguranja veće dostupnosti informacija za novinare*
- b) uređivanje pitanja poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka*

Riječ je o ponovljenim prijedlozima Povjerenika jer neodgovarajuća regulacija otežava djelovanje korisnika i tijela javne vlasti.

## **Djelovanje Povjerenika i Ureda povjerenika u 2021.**

Zadaća Povjerenika i Ureda povjerenika u 2021. bit će usmjerena na olakšavanje provedbe naprijed iznesenih prijedloga i preporuka tijelima javne vlasti, još aktivnijim iniciranjem izmjene propisa radi unaprjeđenja prava na pristup informacijama, upoznavanje tijela javne vlasti s njihovim obvezama i predlaganjem mjera i edukativnih sadržaja za stručno osposobljavanje i usavršavanje svih službenika.

Povjerenik i Ured povjerenika nastaviti će sa podizanjem efikasnosti rješavanja žalbenih predmeta, predstavki korisnika na rad tijela te sveobuhvatnim aktivnostima vezanim uz praćenje provedbe ZPPI-ja. Vezano uz ocjenu stanja provedbe ZPPI-ja, osobit naglasak u 2021. usmjerit će na:

- pripremu analitičkog izvješća o tijelima koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama
- provedbu ciljanih nadzora nad tijelima koja najčešće koriste „šutnju uprave“, odnosno ignoriraju zahtjeve korisnika
- provedbu ciljanih nadzora nad tijelima koja najčešće nezakonito koriste pojedina zakonska ograničenja pristupa informacijama
- pripremu i objavu sažetaka najvažnijih odluka, mišljenja i smjernica Povjerenika, iz kojih bi tijela javne vlasti i korisnici na jednostavniji način bili upoznati s praksom Povjerenika
- izradu dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti
- izradu i objavu akta kojim će se utvrditi sadržaj i način vođenja Liste tijela javne vlasti koja ne izvršavaju rješenja i naloge Povjerenika
- provedbu dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela

- provedbu segmentarnih analitičkih praćenja proaktivne objave informacija
- promicanje prava na pristup informacija uvođenjem novih oblika promotivno-edukativnih aktivnosti u novim uvjetima, s naglaskom na pojedine skupine korisnika.

Zaključno, u 2020., godini izvanrednih situacija i otežanih uvjeta djelovanja, tijela javne vlasti uglavnom su zadržala razinu ispunjavanja zakonskih obveza, no u odnosu na ranije izvještajno razdoblje, ne bilježe se značajniji pomaci. Za željeno značajnije podizanje kvalitete ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, u razdoblju koje slijedi važna je sinergija djelovanja na način:

- da se na razini tijela javne vlasti osigura stalna potpora ključnih osoba - čelnika tijela javne vlasti i rukovodećih službenika provedbi prava na pristup informacijama
- da povjerenik i Ured povjerenika stalno podižu standarde pristupa informacijama od javnog interesa
- da državna tijela i tijela državne uprave sustavno unaprjeđuju zakonski okvir te provode nacionalne strategije i politike pristupa informacijama i otvorenih podataka.

**Povjerenik za informiranje**

**Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020.**

**Zagreb, ožujak 2021.**

Pravna osnova

Članak 60. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 i 123/20)

Broj stranica: 128