

Povjerenik za informiranje

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021.

Zagreb, ožujak 2022.

Sadržaj

I. Uvod	1
1.1. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama	2
1.2. Godišnja izvješća o provedbi Zakona i struktura izvješća Povjerenika	4
A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	8
2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika	8
2.1. Zaprimiti zahtjevi	8
2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija.....	9
2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama	9
2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija	11
2.3. Troškovi pružanja informacija	12
3. Žalbeni postupak	14
3.1. Broj i struktura žalbi	14
3.1.1. Broj žalbi	14
3.1.2. Podnositelji žalbi.....	16
3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti.....	17
3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka.....	18
3.1.5. Rješavanje žalbi	19
3.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka.....	21
3.2. Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja ne rješavaju predmete u zakonskom roku (šutnja uprave)	22
3.3. Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama.....	23
3.4. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti.....	27
3.4.1. Državna tijela	27
3.4.2. Tijela državne uprave	28
3.4.3. Općine, gradovi i županije	29
3.4.4. Pravosudna tijela	30
3.4.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH	31
3.4.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.....	31
3.4.7. Tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi, centri	32
3.5. Nezakonito postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci.....	33
3.6. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva	34
3.6.1. Osobni podaci.....	35
3.6.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna	36
3.6.3. Zloupotreba prava.....	38
3.6.4. Klasificirana informacija	39
3.6.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona.....	39
3.6.6. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju.....	40
3.7. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija	40
3.8. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje	41
4. Sudski nadzor	42
4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH	42
4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi	43
4.1.2. Podnositelji tužbi.....	43

4.1.3.	Sudske odluke po tužbama.....	45
4.1.4.	Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2021.....	48
4.1.5.	Troškovi upravnog spora.....	49
4.2.	Postupci pred Vrhovnim sudom RH.....	50
4.2.1.	Zaprimljene odluke	50
4.2.2.	Zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja Visokog upravnog suda RH po prijedlogu Povjerenika	51
4.3.	Ustavne tužbe.....	53
5.	Predstavke na rad tijela javne vlasti i mišljenja o primjeni Zakona	54
5.1.	Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti	54
5.2.	Mišljenja o primjeni Zakona.....	59
5.2.1.	Mediji i pravo na informaciju.....	62
5.2.2.	Pandemija COVID-19 i pravo na informaciju	63
5.2.3.	Info-telefon	65
6.	Inspekcijski nadzor	65
6.1.	Posredni inspekcijski nadzor.....	65
7.	Sankcije.....	70
7.1.	Poslane obavijesti.....	70
7.2.	Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi	71
7.3.	Odlučivanje prekršajnih sudova	72
7.4.	Učinkovitost i doseg sankcioniranja.....	74
B)	PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	76
8.	Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti	76
8.1.	Proaktivna objava informacija.....	76
8.2.	Javnost rada kolegijalnih tijela.....	77
8.3.	Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti.....	79
8.3.1.	Propisi, opći akti i odluke.....	79
8.3.2.	Planiranje i izvještavanje	80
8.3.3.	Organizacija i rad	81
8.3.4.	Registri i baze podataka.....	82
8.3.5.	Javnost rada kolegijalnih tijela	84
8.3.6.	Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija.....	85
8.4.	Analitičko praćenje proaktivne objave informacija	86
8.4.1.	Kontrolno praćenje pojedinih kategorija informacija na internetskim stranicama 20 županija	86
8.4.2.	Praćenje objave pojedinih kategorija informacija na internetskim stranicama 117 visokih učilišta (točke 2., 6., 11. i 13.).....	89
8.4.3.	Proaktivna objava informacija javnih ustanova s područja djelatnosti „zaštite okoliša i održivog razvoja te prostornog uređenja“ (točke 4., 7., 8., 9. i 13.)	91
8.4.4.	Proaktivna objava informacija javnih znanstvenih instituta (točke 4., 7., 9. i 13.).....	92
8.5.	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata RH	92
9.	Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu.....	92
9.1.	Pravni okvir i politika otvorenih podataka.....	93
9.2.	Kontrolno praćenje objave popisa skupova podataka (<i>asset lista</i>) koji se odnose na djelokrug rada tijela državne uprave.....	94
9.3.	Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka	94
9.4.	Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive	95
10.	Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti	95

10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću	96
10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću	96
10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću	97
10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću	98
10.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika	100
10.2.1. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave	100
10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja	101
10.2.3. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje	102
10.2.4. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva kulture i medija	104
10.2.5. Kontrolno praćenje provedbe savjetovanja s javnošću u županijama	105
10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja	107
I 1. Promicanje prava na pristup informacijama	108
11.1. Edukacijske aktivnosti	108
11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje	110
11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti	111
11.2.1. Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama	111
11.2.2. Ostale promotivne aktivnosti	112
11.2.3. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata	112
11.2.4. Doprinos Povjerenika u izradi novele Zakona o pravu na pristup informacijama i razvoju mehanizama za učinkovitiji pristup informacijama	114
11.3. Međuinstitucionalna suradnja, međunarodna suradnja i projekti	115
C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA	118
12. Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost	118
12.1. Dostupnost informacija o okolišu	118
12.2. Dostupnost arhivskog gradiva	119
12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje	120
D) URED POVJERENIKA	123
13. Podaci o Uredu povjerenika	123
13.1. Službenici Ureda povjerenika	123
13.2. Radno vrijeme i rad sa strankama	124
13.3. Financiranje Ureda povjerenika	124
E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2022.	127
14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2021.	127
14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava	128
14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama	131
15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	134
16. Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2022.	138

PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2021. U BROJKAMA

Postupanje prema podacima tijela javne vlasti

5.857 TJV	18.576 zahtjeva
89% TJV dostavilo izvješća	62% TJV bez zaprimljenih zahtjeva
96% zahtjeva riješeno u roku	11% TJV nema internetsku stranicu
82% usvojenih zahtjeva/odobren pristup informacijama	5% TJV nema službenika za informiranje
4.731 provedeno savjetovanje s javnošću	24 dana prosječno trajanje savjetovanja

PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2021. U BROJKAMA

Provedba nadzorne funkcije Povjerenika i Ureda povjerenika

958 izjavljenih žalbi	89% ukupno riješenih žalbi
56% žalbi zbog šutnje uprave	57% poništenih rješenja TIJ
112 podnesenih tužbi	122 sudske odluke
38% tužbi istog tužitelja	96% potvrđenih rješenja Povjerenika
339 podnesenih predstavki	44 inspekcijska nadzora
83% riješenih predstavki	17 prekršajnih postupaka

PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2021. U BROJKAMA

Provedba edukacijskih i ostalih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika

9 analitičkih praćenja TJV	33 strateške mjere iz akcijskih planova - nositelj
241 praćena internetska stranica TJV	7 strateških mjera iz akcijskih planova - sunositelj
35 edukacija za TJV	39 polaznika edukacija za korisnike
644 polaznika edukacija za službenike	47 službenika na godišnjem savjetovanju
968 odgovora na upite	413 objavljenih odluka i mišljenja (TOM)

I. Uvod

O pravu na pristup informacijama u 2021.

Pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti jedno je od demokratskih vrijednosti suvremenog društva. Prvenstveni mu je cilj osigurati korisnicima učinkovit pristup informacijama od javnog interesa i to usklađenim dvostrukim djelovanjem: sustavnom proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama tijela te efikasnim pružanjem informacija po pojedinačnim zahtjevima korisnika. Samim time, ono je i snažan pokazatelj kvalitete rada tijela javne vlasti, njihove otvorenosti i transparentnosti u društvu. Dosljedna afirmacija i primjena koncepta pristupa informacijama u sebi sadrži i instrumentarij osiguranja učešća korisnika u donošenju propisa, strateških dokumenata i općih akata tijela javne vlasti snažeći time kvalitetu stvaranja javnih politika, njihova normativnog oblikovanja te izravno pozitivno utječući i na vladavinu prava.

U Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti **zajamčeno je člankom 38. stavkom 4. Ustava**. Ustavno jamstvo obvezuje tijela javne vlasti da pravo pristupa informacijama od javnog interesa tretiraju kao pravilo, a ograničenja pristupu informacijama koriste kao iznimku isključivo pod uvjetima izričito propisanim Ustavom i Zakonom.

Ustavna garancija obvezuje zakonodavca na izradu primjerenog zakonodavnog okvira. Tako je sustavna regulacija ove problematike **uređena Zakonom o pravu na pristup informacijama** (NN 25/13 i 85/15, dalje: ZPPI, Zakon), propisom koji se je u višegodišnjoj primjeni pokazao kao kvalitetan zakonodavni okvir.

Pristup informacijama kompleksno je pravno područje u kojem su pored 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 uredbi 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.

Od 2013. provedbu Zakona nadzire neovisno tijelo – Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik za informiranje, Povjerenik, Ured povjerenika) koji objedinjuje zaštitnu, nadzornu i promicateljsku ulogu, s temeljnom zadaćom da korisnicima osigura i olakša pristup informacijama od javnog interesa.

2021. obilježava nastavak djelovanja tijela javne vlasti, Povjerenika i svih dionika procesa pristupa informacijama u izvanrednim okolnostima uzrokovanih pandemijom COVID-19. U uvjetima otežane komunikacije s tijelima javne vlasti, u dvije se posljednje godine načini pružanja informacija

prilagođavaju okolnostima u kojima se nalazimo. Pri tom, proaktivno informiranje, ključna sastavnica ovoga prava, posebno dobiva na važnosti. Postavlja se temeljno pitanje osigurava li uspostavljeni koncept pristup informacijama i u ovim okolnostima te je li pravo na pristup informacijama opsegom i kvalitetom drugačije no u razdoblju prije 2020.

Ovo izvješće pokušava odgovoriti i na ta pitanja. U njemu se daje prikaz stanja proaktivne objave informacija i rješavanja pojedinačnih zahtjeva i žalbi na postupanja tijela javne vlasti u 2021., uspoređuje se stanje sa 2020. i ranijim razdobljem te analiziraju trendovi koji obilježavaju pravo na pristup informacijama u izvještajnom razdoblju i godinama koji su mu prethodile.

Daje se i prikaz i komentar prijedloga novele ZPPI-ja, koja bi u 2022. trebala stupiti na snagu, ocjena bi li neke predložene zakonodavne intervencije bitno doprinijele unaprjeđenju sadašnjih rješenja te iskustvene preporuke za poboljšanje stanja u području prava na pristup informacijama.

Izvješće nastoji dati odgovor na pitanje o kvaliteti pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti u 2021., dati pregled poduzetih mjera u svrhu njegova poboljšanja te istovremeno ponuditi kratkoročna i dugoročna rješenja za bitno unapređenje ovog prava.

I.1. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

Obveznici primjene ZPPI-ja su tijela javne vlasti (dalje: tijela javne vlasti, tijela), i to:

- 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 su dužna ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog načina rada, postupanja i odlučivanja:

- proaktivno objavljivanje informacija
- dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH
- provedba savjetovanja s javnošću
- osiguravanje javnosti rada
- omogućavanje pristupa i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika

Tijela javne vlasti su dužna imenovati službenika za informiranje, voditi službeni upisnik o zaprimljenim zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacijama te surađivati s Povjerenikom i izvještavati ga o provedbi ZPPI-ja.

U svrhu osiguranja lakše primjene ZPPI-ja, Povjerenik vodi **Registar službenika za informiranje u sklopu kojeg je instruktivni Popis tijela javne vlasti (dalje: Popis)** s osnovnim kontakt podacima tijela i njihovom kategorizacijom prema osnivaču, pravnim statusom i djelatnostima.

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.

Popis je instruktivnog karaktera i ne isključuje postojanje drugih obveznika primjene ZPPI-ja koji udovoljavaju naprijed navedenim kriterijima.

Kod pojedinih tijela javne vlasti koja se nalaze na Popisu, obveza primjena Zakona se u praksi još uvijek pokazuje problematičnom – i to 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.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2021. (16. veljače 2022.) nalazilo **5.857 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5.845).

Službenik za informiranje - provedba Zakona u tijelima javne vlasti

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

Kako je, pored dobrog poznavanja i razumijevanja ZPPI-ja, za pravilno odlučivanje o pravu na pristup i ponovnu uporabu informacija, potrebno poznavati i niz drugih, povezanih propisa (navedenih u toč. I.I. ovog Izvješća), čelnici tijela o istom trebaju voditi računa prilikom određivanja zaposlenika koja će obavljati poslove službenika za informiranje. U svrhu olakšanja rada službenika za informiranje, **Povjerenik je u 2021. donio Preporuke o nužnim preduvjetima za učinkovit pristup informacijama u tijelima javne vlasti**, a koje upućuju na očekivani angažman čelnika tijela i službenika u čijim organizacijskim jedinicama nastaju informacije.

U trenutku obrade izvješća, od 5.857 tijela na Popisu, njih 298 (5%) **nije imalo podatke o službeniku za informiranje**. Time su nastavljene pozitivni pomaci u odnosu na prethodne godine (2020. 414 ili 7% tijela s Popisa nije imalo imenovanog službenika). Iako je došlo do smanjenja broja tijela bez imenovanog službenika po pojedinim kategorijama tijela javne vlasti, još uvijek najveći

broj otpada na vatrogasne zajednice (114), trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (pretežito komunalna društva, njih 30), veterinarske ambulante (28), dječje vrtiće (23), turističke zajednice (21), nacionalne sportske saveze (15), domove za starije i nemoćne (12), knjižnice (10) te manji broj škola, centara za kulturu, muzeja i drugih ustanova (4-9 po kategoriji).

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 kojeg je instruktivni Popis 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.

1.2. Godišnja izvješća o provedbi Zakona i struktura izvješća Povjerenika

Ovo izvještajno razdoblje odnosi se na godinu u kojoj je nastavak pandemije uzrokovane virusom COVID-19 onemogućio provedbu dijela aktivnosti planiranih „uživo“ i „na terenu“, što je utjecalo i na češću neizravnu komunikaciju Povjerenika s tijelima javne vlasti, ali i korisnicima.

Kao i svake godine, za izradu ovog 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.

Valja istaknuti da prošlogodišnje izvješće o provedbi ZPPI-ja u 2020., do trenutka podnošenja ovog izvješća za 2021. nije raspravljeno u Hrvatskom saboru. Kako se u izvješćima daje ocjena stanja za svaku godinu te prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, bilo bi svrsishodnije pratiti napredak u primjeni ZPPI-ja i izvršenju preporuka kada bi se izvješće raspravljalo u što kraćem vremenskom periodu od njegova podnošenja. Smatramo važnim ukazati na navedeno, poglavito jer je istodobno u saborskoj proceduri bio Nacrt prijedloga Izmjena i dopuna ZPPI-ja, a upravo su preporuke i prijedlozi iz izvješća usmjereni i ka boljem pravnom uređenju područja prava na pristup informacijama.

Izvešća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja, dostavljaju se putem aplikacije Pristupinfo, koja sadrži instruktivan Popis tijela javne vlasti i zaprima godišnja izvješća.

U svrhu izrade ovoga Izvešća korišteni su i podaci o provedbi pojedinih odredbi ZPPI-ja dostavljeni od Ustavnog suda RH, Visokog upravnog 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 u Zagrebu (dalje: NSK).

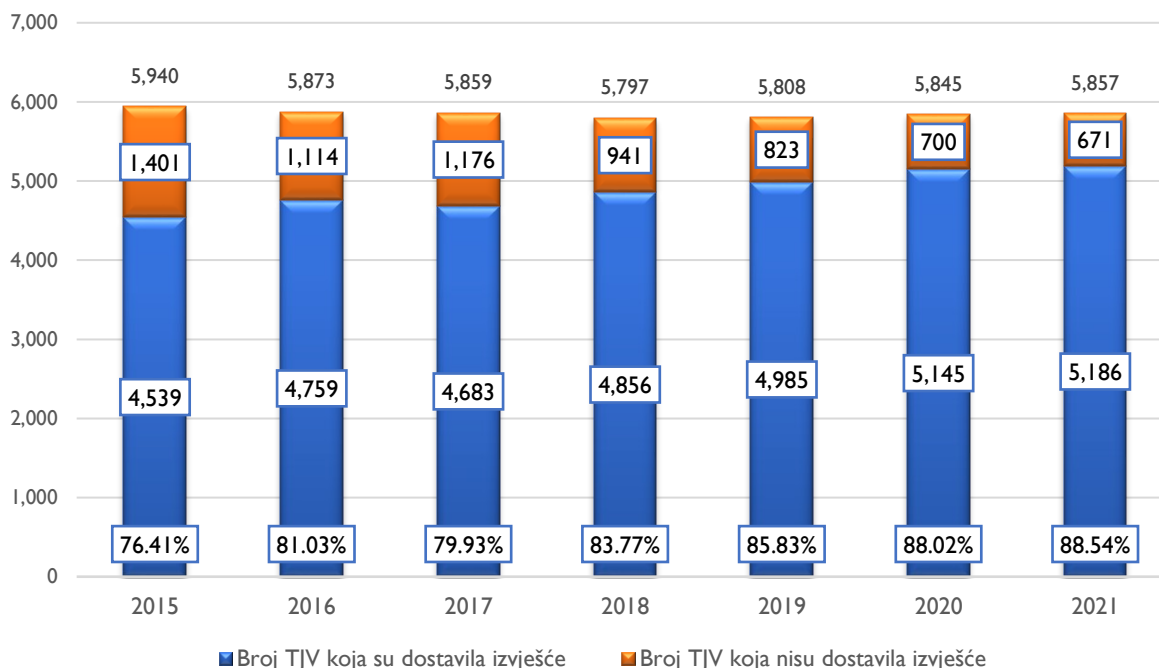
Ujedno su sistematizirani i analizirani podaci o postupanju Povjerenika po žalbama, predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, davanju mišljenja i odgovora na upite, provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenim praćenjima stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela javne vlasti.

Izvešće je metodološki sistematizirano u tri glavne tematske cjeline, pri čemu se u prvoj analizira postupanje tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama, dok se u drugoj prikazuju podaci vezano za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama. Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvešća, odnosno u trećoj tematskoj cjelini, daje se završna opća ocjena stanja prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti te okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika za 2022.

Godišnja izvješća tijela javne vlasti

Izvešće o provedbi Zakona za 2021. **dostavilo je 5.186 ili 88,5% od ukupno 5.857 tijela** koja su se u trenutku obrade podataka nalazila na Popisu (16. veljače 2022.). Njih 671 ili 11,5% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu, a još 25 tijela je započelo s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavljeni odgovori na sva pitanja do isteka roka i trenutka zatvaranja aplikacije. I ove godine riječ je o *blagom porastu broja tijela koja na vrijeme dostavljaju godišnje izvješće*. Prošle godine je to učinilo 5.145 ili 88% tijela s Popisa, a 2019. njih 4.985 ili 85,8%. Slika 1.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2015. do 2021.

Slika I.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2015.-2021.



Prikaz tijela javne vlasti prema kategorijama, odnosno pravnom statusu (Tablica I.1.), pokazuje da su, kao i prošle godine, sva državna tijela (18) i tijela državne uprave (28) dostavila izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2021. Za razliku od 2020., kada su svi sudovi i pravosudna tijela te agencije, zavodi i druge pravne osobe s javnim ovlastima dostavile izvješće, ove godine to nisu učinili Općinski sud u Makarskoj i dvije agencije (Agencija za ugljikovodike i Agencija za mobilnost i programe Europske unije).

Tablica I.1. Dostavljena izvješća za 2021. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18/18	100
Tijela državne uprave	28/28	100
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	565/576	98,1
Sudovi i pravosudna tijela	107/108	99
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	52/54	96,3
Ustanove	3.130/3.376	92,7
Trgovačka društva	720/884	81,4
Udruge	289/464	62,3
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	277/349	79,4
Ukupno	5.186/5.857	88,5%

Od 576 JLP(R)S, izvješće je dostavilo njih 565 (porast u odnosu na 558 u 2020.). Među 11 jedinica koje nisu dostavile izvješće su gradovi Supetar i Zlatar te općine Bedekovčina, Brela, Budinščina, Dvor, Gornji Mihaljevec, Kijevo, Oriovac, Vinodolska i Sućuraj (koja je popunila 44 od 74 pitanja, ali izvješće nije dostavljeno do isteka roka).

Zbog nedostavljanja izvješća za 2020. bio je proveden ciljani posredni inspekcijski nadzor u 12 jedinica (nad preostalih šest koje nisu bile dostavile izvješće nije proveden nadzor jer se radilo o području koje je bilo najugroženije nakon razornog potresa krajem prosinca 2020.) te je utvrđeno da su nakon nadzora sve te jedinice dostavile izvješće u 2021.

Što se tiče ostalih kategorija tijela, *razina dostave izvješća je na gotovo istoj razini kao i prethodne godine*, uz uočeni blagi porast. Tako je izvješće za 2021. dostavilo 92,7% ustanova, 81,4% trgovačkih društava i 79,4% ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima. Kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena je u kategoriji udruga (62,3%).

Značajno je izdvojiti da među strukovnim komorama, kada izvješće za 2020. nije dostavila jedino Hrvatska komora fizioterapeuta, za 2021. to nisu učinile tri komore (Hrvatska komora fizioterapeuta, Hrvatska veterinarska komora i Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora).

I ove godine je značajan udio tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica (od 310 na Popisu, njih 65 nije dostavilo izvješće), veterinarskih ambulanti (od otprilike 140, izvješće nije dostavilo njih 60-ak), vatrogasnih zajednica i postrojbi (od 290, čak 142 nisu dostavile izvješće) i sportskih saveza (27 od 98 nije dostavilo izvješće).

Kao i ranijih godina, uočeno je da tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju niti imenovanog službenika za informiranje (najvećim dijelom 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, sportski savezi, trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i ona koja su osnovala druga trgovačka društva ili tijela javne vlasti, 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

Objedinjavanjem podataka iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja u 2021., utvrđeno je koliko je zaprimljenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija te na koji način su isti riješeni. Kao i svake godine, *odgovore dijela tijela javne vlasti treba uzimati s rezervom, radi kontinuirano pogrešnog identificiranja pojedinih traženja građana* u svezi s uslugama koje ta tijela pružaju te dostavljenih podataka koji uvelike odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih postupanja (poglavito kod vrtića, škola, knjižnica, muzeja, ustanova socijalne skrbi, vatrogasnih zajednica i postrojbi, trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S i dr.).

Iz izvješća dostavljenih tijela, proizlazi da je tijekom 2021. zaprimljeno ukupno **18.576 zahtjeva**, od čega je 18.246 zahtjeva za pristup informacijama i 330 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon prošlogodišnjeg porasta broja zaprimljenih zahtjeva od otprilike 35%, u 2021. je ponovno došlo do *pada od 21%* u odnosu na 23.548 zahtjeva zaprimljenih u 2020. (Tablica 2.1.).

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2015.-2021.

Zahtjevi	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Broj	18.007	17.059	22.226	18.092	17.426	23.548	18.576

Važno je istaknuti da je od 5.186 tijela koja su dostavila izvješće, njih 2.980 navelo da nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup, a njih 5.124 nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući, 2.976 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija, iz čega proizlazi da se 18.576 zaprimljenih zahtjeva odnosi na 2.210 tijela, što je 42,6% tijela koja su dostavila izvješće, odnosno 37,7% od ukupnog broja tijela koja se nalaze na Popisu. Dakle, više od **62% tijela u 2021. nije zaprimilo nijedan zahtjev**, slično kao u 2020. kad je 63,5% tijela bilo bez zaprimljenih zahtjeva. **Najveći broj tijela (2.039, tj. 92,3%), zaprimilo je ispod 20 zahtjeva**, a njih čak **1.526 (69%) su u rješavanju imali 1-5 zahtjeva**, što je vidljivo iz tablice 2.2.

Tablica 2.2. Odnos broja tijela i broja zaprimljenih zahtjeva

Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj TJV
0 (bez zaprimljenih zahtjeva)	2.976
1-5	1.526
6-10	294
11-20	219

21-50	124
51-100	29
101-500	17
501-1.000	0
>1.000	1
Ukupno	2.210

Tijelo s daleko najvećim brojem zaprimljenih zahtjeva su Hrvatske vode (1.064). Slično kao i prijašnjih godina, slijede Grad Zagreb (385), Ministarstvo unutarnjih poslova (158), Ministarstvo pravosuđa i uprave (149), Državni inspektorat (144), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (135), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (124), Grad Dubrovnik (115), Grad Split (110), Vlada RH (108), Ministarstvo financija (100), Zagrebački holding d.o.o. (97), Ministarstvo poljoprivrede (94), Hrvatski sabor (93), Hrvatski zavod za javno zdravstvo (91) itd.

Među tijelima za koja se pretpostavlja da su krivo identificirala zaprimljene upite kao zahtjeve za pristup informacijama, istaknuli su se Općinski građanski sud u Zagrebu (179 zahtjeva), Dječji vrtić Župa dubrovačka (87) i Srednja tehnička prometna škola (77). Budući da nije moguće naknadno provjeravati točnost svakog pojedinog upisa te vidjeti radi li se zaista o zahtjevima podnesenima sukladno odredbama ZPPI-ja ili o drugim upravnim postupcima, upitima iz djelokruga, uvidima u spis i sl., i ove godine je za pretpostaviti da je stvaran broj zaprimljenih zahtjeva još manji od navedenog u izvješćima tijela.

Vezano za zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, tijela koja su izvijestila da su zaprimila najveći broj takvih zahtjeva su Arheološki muzej u Zagrebu (48), Općina Seget (18), Muzej Brodskog Posavlja (17) te Gospodarska škola Istituto professionale Buje, Hrvatski sabor, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Srednja škola Vela Luka (po 11). S obzirom na to da muzeji često krivo identificiraju postupke uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju kao postupke ostvarivanja prava na pristup ili ponovnu uporabu informacija, kao i škole (uvidi u matične knjige učenika i druge evidencije, izdavanje potvrda o vjerodostojnosti svjedodžbe i drugi postupci koji se ne rješavaju sukladno odredbama ZPPI-ja) te druge ustanove koje u pravilu u okviru svojih nadležnosti ne vode skupove podataka pogodne za ponovnu uporabu, razvidno je da je ukupan broj zahtjeva za ponovnu uporabu u realitetu i manji od navedenih 330.

2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija

2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama

Prema podacima iz 5.186 izvješća, tijela su tijekom 2021. zaprimila 18.246 zahtjeva za pristup informacijama, što predstavlja pad od 21% u odnosu na 2020., kad ih je zaprimljeno 23.091. Kako su tijela iz ranijeg razdoblja u 2021. prenijela 623 zahtjeva za pristup informacijama, tijekom godine u radu bilo ukupno 18.869 zahtjeva. Od toga su **tijela riješila 16.436 zahtjeva** te su ustupila

nadležnim tijelima na rješavanje 1.187 zahtjeva. Prema podacima iz izvješća, tijela nisu riješila 488 zahtjeva za pristup informacijama.

U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, od 16.436 riješenih zahtjeva, 15.708 ili **95,6% zahtjeva riješeno je u roku** (neznatan porast u odnosu na 94,8% u 2020.), dok ih je 728 ili 4,4% riješeno izvan roka. Dakle, tijela su izvijestila da u 2021. nisu riješila 488 zahtjeva te da su izvan roka riješila njih 728, u kojim slučajevima je nastupila tzv. šutnja uprave te su korisnici imali pravo Povjereniku podnijeti žalbu (to su i učinili u 530 slučajeva).

S obzirom na ishod rješavanja zahtjeva, tijela su izvijestila da su u 2021. **usvojila 13.505 ili 82,2% zahtjeva** za pristup informacijama, na način da je omogućen pristup traženim informacijama, dok su **772 (4,7%) zahtjeva odbijena u cijelosti**.

Podaci o različitim načinima rješavanja zahtjeva koji su djelomično odbijeni, djelomično odbačeni i za koje je izdana obavijest prema dostavljenim izvješćima tijela, prikazuju kako je jedan zahtjev tijelo moglo riješiti na nekoliko načina i odlučiti temeljem više pravnih osnova, odnosno u jednom dijelu omogućiti pristup informacijama, u jednom dijelu odbaciti zahtjev jer ne posjeduje informaciju, u trećem dijelu djelomično odbiti pristup jer dijelovi informacije predstavljaju zaštićene osobne podatke itd. Dakle, tijela su izvijestila da su u 507 (3%) slučajeva djelomično usvojila, odnosno djelomično odbila dio zahtjeva. Ujedno je izdano 1.538 obavijesti iz članka 23. stavka 2. ZPPI-ja.

Nadalje, 468 (2,8%) zahtjeva je odbačeno (u cijelosti ili djelomično), jer je zahtjev bio nepotpun, nerazumljiv ili jer tijelo ne posjeduje traženu informaciju i nema saznanja gdje se informacija nalazi.

Tijela su izvijestila da su u 96 (0,6%) slučajeva obustavila postupak po zahtjevu na prvom stupnju (kada je stranka odustala od zahtjeva ili nije položila traženi iznos stvarnih materijalnih troškova ili u drugim slučajevima propisanim zakonom).

Također, 87 žalbi izjavljenih prvostupanjskom tijelu je odbačeno, a 93 usvojeno, sukladno odredbi članka 113. ZUP-a, bez prosljeđivanja žalbe drugostupanjskom tijelu, odnosno Povjereniku.

Vezano za konkretne razloge za odbijanje i djelomično odbijanje zahtjeva za pristup informacijama (Tablica 2.3.), **podaci ukazuju da se najčešće donose rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacije ne smatra informacijom** (263 ili 23,5% slučajeva, u odnosu na 22,2% u 2020.). Sljedeći razlog ograničenja je zaštita osobnih podataka (210 ili 18,7%), a potom zlouporaba prava i poslovna tajna (15 %, odnosno 14,5%). Prethodne godine je zlouporaba prava bila utvrđena u 21,7%, a zaštita osobnih podataka u 20,6% slučajeva, iz čega proizlazi da su tijela u 2021. nešto rjeđe koristila navedena ograničenja kao razlog za odbijanje pristupa informacijama, dok je uočen *porast slučajeva u kojima je utvrđena poslovna tajna* (s 9% u 2020. na 14,5% u 2021.).

Vezano za klasificirane informacije, došlo je do pada broja slučajeva u kojima je to razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s 39 slučajeva u 2020. na 32 u 2021., s tim da su o navedenom razlogu i ove godine izvijestila i tijela koja sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu ovlaštena klasificirati podatke (vrtić, škola i dr.). Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja, UVNS je izvijestio da je u 2021.

zaprimio ukupno šest zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (godinu ranije ih je bilo sedam), i to dva od Vlade RH i po jedan od četiri ministarstva. UVNS je u 2021. u pet predmeta dao stručno mišljenje (u svim slučajevima da se zadrži stupanj tajnosti, i to 1 povjerljivo, 4 ograničeno), dok je u jednom izdano priopćenje jer tražena informacija nije klasificirana stupnjem tajnosti.

Tablica 2.3. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja i djelomičnog odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	39	3,48%
klasificirana informacija	32	2,85%
poslovna tajna	162	14,45%
profesionalna tajna	54	4,82%
porezna tajna	21	1,87%
osobni podaci	210	18,73%
pravo intelektualnog vlasništva	12	1,07%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	1	0,09%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	73	6,51%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	38	3,39%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	7	0,62%
informacija u postupku izrade	13	1,16%
informacija u postupku usuglašavanja	6	0,54%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	22	1,96%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	263	23,46%
zlouporaba prava na pristup informacijama	168	14,99%

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

U izvješću za 2021. posebno je praćena struktura usvojenih zahtjeva, dakle tijela su trebala usvojene zahtjeve, odnosno slučajeve u kojima su omogućili pristup informacijama, svrstati s obzirom na sadržaj traženja pod opće informacije u vezi s radom i/ili organizacijom, informacije u vezi s financiranjem, informacije povezane s djelokrugom rada i ostalo. Prema odgovorima tijela, **najviše je pruženo informacija povezanih s djelokrugom rada (4.866 ili 36,03%)**, zatim općih informacija (o zaposlenicima, natječajima, planovima, izvješćima i sl.) 3.494 ili 25,87% te financijskih (2.552 ili 18,89%), a pod ostalo je svrstano 2.829 (20,94%) usvojenih zahtjeva.

2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz izvješća, 62 tijela su tijekom 2021. zaprimila 330 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što predstavlja *pad od 28% u odnosu na 2020.* kad je 97 tijela izvijestilo da je zaprimilo 457 zahtjeva. Uz 22 neriješena zahtjeva prenesena iz ranijeg razdoblja, ukupno su u rješavanju bila 352 zahtjeva. Također, tijela su izvijestila da su 37 zahtjeva ustupila drugim tijelima na nadležno rješavanje.

Kao što je ranije problematizirano, uvidom u djelokrug i propisane nadležnosti tijela, može se zaključiti da su neka od njih pogrešno identificirala zaprimljene zahtjeve kao zahtjeve za ponovnu

uporabu informacija (poglavito je riječ o 10 osnovnih i srednjih škola, 4 vrtića, 2 doma za starije i nemoćne). Dakle, podaci koje tijela kontinuirano navode u svojim godišnjim izvješćima, ne odgovaraju stvarnom stanju te je broj podnesenih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija u stvarnosti znatno manji od prikazanog, s tim da navedeno nije moguće utvrditi u trenutku obrade izvješća utvrditi, jer službenici Ureda povjerenika nemaju uvid u sadržaj podnesenih zahtjeva, niti u službene upisnike u koje tijela unose zaprimljene zahtjeve.

Od 352 zahtjeva u radu, 249 ih je riješeno, i to 240 u roku, a 9 izvan roka. Tijela su izvijestila da je 12 zahtjeva za ponovnu uporabu neriješeno. Korisnici su u samo dva slučaja izjavili Povjereniku žalbu na šutnju uprave zbog nerješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu u zakonskom roku, stoga i taj podatak svjedoči činjenici da tijela u većini slučajeva pogrešno identificiraju ponovnu uporabu informacija, kao i da korisnici nisu dovoljno upoznati s ponovnom uporabom informacija i njihovim pravima u smislu pravna zaštite kad tijelo javne vlasti ne riješi njihov zahtjev.

Tijela su izvijestila da su u 201 (57,1%) slučaju usvojila zahtjev za ponovnu uporabu, odnosno da je omogućena ponovna uporaba traženih podataka te da je devet zahtjeva odbijeno u cijelosti. Devet zahtjeva je djelomično usvojeno, odnosno djelomično odbijeno, a njih šest odbačeno (u cijelosti ili djelomično). Najčešći razlog odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, kao i prethodnih godina, bila zaštita osobnih podataka. Kao razlog (djelomičnog) odbijanja slijede ostali slučajevi utvrđeni zakonom, klasificirani podaci, informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla i poslovna tajna.

2.3. Troškovi pružanja informacija

U Tablici 2.4. su prikazani iznosi koje su tijela javne vlasti naplatila korisnicima u svrhu ostvarenja naknade stvarnih materijalnih troškova pružanja i dostave informacije (kopiranje, skeniranje, dostava), sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacija (dalje: Kriteriji) koje je donio Povjerenik.

Visina ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2021. od korisnika naplatilo 28 tijela (godinu ranije je 45 tijela naplatilo troškove), iznosila je 9.337,78 kn, što predstavlja *pad za oko 46% u odnosu na 2020.* (tada je naplaćeno 16.426,09 kn). Od toga je naplaćeno 5.435,78 kn za pristup informacijama, a 3.902 kn za ponovnu uporabu informacija.

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Hrvatske ceste d.o.o. (828 kn), Ekoplus d.o.o. (690,00 kn), Srednja škola Blato (655,00 kn), Gospodarska škola Istituto professionale Buje (560,00 kn), Dječji vrtić Tintilinić Karlovac (450,00 kn), Općina Donji Kraljevec (320,00 kn), Grad Jastrebarsko (261,51 kn), Strukovna škola Pula (231,50 kn), Povjerenik za informiranje (226,40 kn), Hrvatski audiovizualni centar (197,35 kn), Općina Gornji Kneginec (166,25 kn), Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Krapinske Toplice (161,41 kn), Ministarstvo pravosuđa i uprave (150,50 kn).

Vezano za naplatu troškova za ponovnu uporabu informacija, Arheološki muzej u Zagrebu naplatio je 3.900,00 kn (točnost ovog podatka je dosta upitna, budući da je za pretpostaviti da se radi o

postupcima koje muzej provodi sukladno odredbama Zakona o muzejima, a ne ZPPI-ja), dok su Dječji vrtić Grobnički tići i Osnovna škola Trpanj izvijestili da su naplatili po 1 kn, što je očigledno netočna informacija jer ta tijela niti nemaju informacije za ponovnu uporabu u svom posjedu.

Bilo je i 12 tijela koja su naplatila manje od 50,00 kn, iako se u Kriterijima Povjerenika preporučuje da se troškovi niži od 50,00 kn ne naplaćuju.

Tablica 2.4. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2021.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	226,40 kn	0,00 kn
Tijela državne uprave	150,50 kn	0,00 kn
JLP(R)S	1.084,57 kn	0,00 kn
Sudovi i pravosudna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	197,35 kn	0,00 kn
Ustanove	2.126,41 kn	3.902,00 kn
Trgovačka društva	1.543,80 kn	0,00 kn
Udruge	81,15 kn	0,00 kn
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	25,60 kn	0,00 kn
Ukupno	5.435,78 kn	3.902,00 kn
Broj tijela koja su naplatila trošak	42	3

S ciljem uklanjanja nedoumica i ujednačavanja prakse tijela javne vlasti u odnosu na naplatu materijalnih troškova i troškova dostave informacije te osiguranja i pravilne primjene odredbi ZPPI-ja, Povjerenik je u 2021. izradio i objavio **Uputu za primjenu članka 19. Zakona i Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacija.**

Navedeni Kriteriji su temeljeni propis za sva tijela javne vlasti kada u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama naplaćuju stvarne materijalne troškove i troškove dostave informacije. U Uputi su detaljno pojašnjena postupanja prilikom naplate troškova manjih od 50 kuna, do 150 i iznad 150 kuna, pravne posljedice neplaćanja, pravna zaštita, naplata po posebnim propisima te obveza proaktivne objave visine naknade i drugi aspekti naplate troškova. Zbog različitih nepravilnosti u primjeni Kriterija i načinu izračuna troškova prilikom rješavanja zahtjeva za pristup većem broju informacija koji su se pojavljivali u praksi, Povjerenik je uputio službenike za informiranje da se rukovode pojašnjenjima utvrđenima Uputom.

3. Žalbeni postupak

3.1. Broj i struktura žalbi

Povjerenik je drugostupanjsko tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, odnosno u okviru svoje nadležnosti odlučuje o žalbama korisnika izjavljenima protiv rješenja kojima tijela javne vlasti odbiju ili odbace zahtjev te u slučajevima kada tijelo javne vlasti ne odluči o zahtjevu 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, primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09 i 110/21, dalje u tekstu: ZUP), prema kojima se žalba podnosi putem prvostupanjskog tijela, koje ima obvezu provjeriti je li žalba dopuštena, pravovremena ili izjavljena od ovlaštene osobe, a ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, može zamijeniti doneseno rješenje novim. Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela javne vlasti su izvijestila da su u 181 slučaju sama riješila žalbu, i to na način da je u 93 slučaju žalba usvojena, a u 88 odbačena.

U nastavku se daje prikaz podataka o žalbama pred Povjerenikom, izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup i ponovnu uporabu informacija, u pogledu zaprimljenih i riješenih žalbi.

3.1.1. Broj žalbi

Povjerenik je tijekom 2021. **zaprimio ukupno 958 žalbi**, od čega se 952 (99,37%) odnose na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 6 (0,63%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Usporedbom s podacima iz ranijih izvještajnih razdoblja (Tablica 3.1.), vidljivo je da je u odnosu na 2020. došlo do *smanjenja zaprimljenih žalbi za 36,80%*. Međutim, u 2020. je bilo zaprimljeno čak 1.516 žalbi, što predstavlja najveći broj zaprimljenih žalbi od 2013., kada je Povjerenik započeo s radom. Stoga je, s obzirom na tu činjenicu, broj zaprimljenih žalbi u 2021. uputnije usporediti s 2019., kada je bilo zaprimljeno 814 žalbi te je u odnosu na 2019. došlo do povećanja od 17,69%.

Od svih zaprimljenih žalbi, 532 ili 55,53% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja *smanjenje u odnosu na 2020., kad ih je bilo 64,12%*, odnosno udio žalbi zbog šutnje uprave u 2021. ponovno je na razini 2019., kada ih je bilo 55,3%.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je u 2021. izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Grad Dubrovnik (34), Grad Zagreb (22), Ministarstvo zdravstva, Državni inspektorat i Sveučilište u Dubrovniku (17), Studentski centar Sveučilišta u Dubrovniku (16), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (13), Ministarstvo financija (11) te Ministarstvo pravosuđa i uprave i Hrvatski zavod za javno zdravstvo (10).

U 2020. je najveći broj žalbi zbog šutnje uprave bio zaprimljen u odnosu na 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).

Usporedbom ovih podataka, razvidno je kako se određena tijela javne vlasti (Grad Zagreb, Državni inspektorat, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo financija i Ministarstvo pravosuđa i uprave) kontinuirano ističu po većem broju žalbi zaprimljenih zbog šutnje uprave.

Uočivši navedeno, Povjerenik je u 2021. izradio **Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja ne rješavaju predmete u zakonskom roku (šutnja uprave)**, kojim je obuhvatio predmete koji se odnose na žalbe zbog šutnje uprave zaprimljene u 2020. i 2021. (do 21. listopada 2021.). o čemu više u poglavlju 3.2.

Ostale žalbe, njih 412 ili 43%, izjavljene su na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija, a 14 žalbi (1,46%) izjavljeno je na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, koje je Povjerenik odbacio kao nedopuštene jer, sukladno praksi Visokog upravnog suda RH, žalba protiv navedenih obavijesti nije dopuštena, odnosno korisnicima nije osigurana pravna zaštita u tim slučajevima.

Povjerenik je zaprimio i 10 podnesaka koje su stranke nazvale žalbama, a prema svojem sadržaju predstavljali su zahtjeve za dopunu ili ispravak informacije iz članka 24. ZPPI-ja te su isti ustupljeni na postupanje nadležnim tijelima. Također, zaprimljene su i 3 žalbe u odnosu na koje Povjerenik nije nadležno drugostupanjsko tijelo te su i one ustupljene nadležnim tijelima na postupanje.

Tablica 3.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2021.

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
2021	958	532	55,53
Ukupno	6.944	3.921	-

Povjerenik je u 2021. zaprimio najveći broj žalbi na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva sljedećih tijela javne vlasti: Zagrebački holding d.o.o. (20), Grad Zagreb (17),

Ministarstvo financija (18), Sanitat Dubrovnik d.o.o. (15), Općina Ivankovo (13), Sveučilište u Splitu, Katoličko-bogoslovni fakultet (10) i Hrvatska banka za obnovu i razvitak (9).

U 2020. najveći broj žalbi na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva zaprimljen je u odnosu na Grad Zagreb (34), Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (20), Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (17), Ministarstvo financija (14), trgovačko društvo Sanitat Dubrovnik d.o.o. (11), Hrvatsku odvjetničku komoru (10) te trgovačko društvo LNG Hrvatska d.o.o. i Hrvatsku narodnu banku (9).

Kao kod žalbi zbog šutnje uprave, i u ovoj je kategoriji uočeno da se određena tijela javne vlasti kontinuirano ističu po većem broju zaprimljenih žalbi u odnosu na rješenja koja donose u prvom stupnju (Grad Zagreb, Ministarstvo financija, Sanitat Dubrovnik d.o.o., Hrvatska banka za obnovu i razvitak).

Uspoređujući s ranijim izvještajnim razdobljima, i u 2021. *šutnja uprave ostala je ključni problem primjene ZPPI-ja*, s obzirom na to da žalbe zbog šutnje uprave čine preko polovice ukupno izjavljenih žalbi. Dio razloga zasigurno proizlazi iz izvanrednih pandemijskih okolnosti zbog kojih su se u 2021. tijela suočavala s organizacijskim i kadrovskim problemima, ali i iz činjenice da je rok od 15 kalendarskih dana za odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama kratak, osobito kada se radi o zahtjevima kojima se traži veliki broj informacija ili informacije koje se nalaze izvan sjedišta tijela. U tijelima koja su strukturno i organizacijski složenija, dio zahtjeva često ostaje neriješen zbog slabe koordinacije među unutarnjim organizacijskim jedinicama u upravljanju informacijama, a ponekad u nekim tijelima i zbog namjere da se rješavanje zahtjeva odugovlači ili predmeti uopće ne riješe.

3.1.2. Podnositelji žalbi

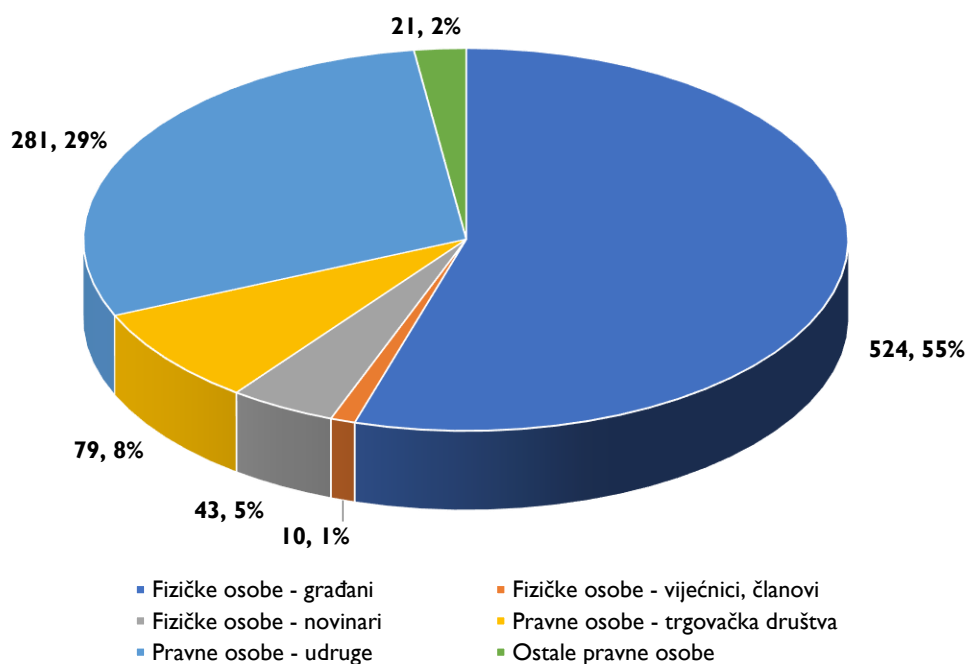
U odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (Slika 3.2.), u 2021. je *nastavljen trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 524 ili 54,7%*. Fizičke osobe kao skupina žalitelja, uz građane obuhvaća i one fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. te izjavile 10 žalbi u 2021. (1,04%), kao i novinare koji su izjavili 43 žalbe ili 4,49% od ukupnog broja izjavljenih žalbi.

Pravne osobe su podnijele 381 žalbu (39,77%), od čega najviše udruge (281 ili 29,33%), zatim trgovačka društva (79 ili 8,25%) te ostali (21 ili 2,19%), npr. političke stranke, sindikati, mjesni odbori, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i dr.

U 2021. udruge su bile druge po broju podnesenih žalbi (u 2020. na trećem mjestu), što je rezultat podnošenja žalbi od strane jedne udruge koja je podnijela 218 žalbi.

Udio novinara u žalbenim postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama ostao je na razini ranijih izvještajnih razdoblja (ispod 5%), s obzirom na to da ZPPI novinarima nije primarni instrument pribavljanja informacija, a mali je i broj izjavljenih žalbi od strane fizičkih osoba koje su naglašavale svojstvo člana predstavničkog tijela, budući da se za postupanje po vijećničkim pitanjima primjenjuju posebni propisi.

Slika 3.2. Udio u žalbama prema podnositeljima



Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2021., najveći pojedinačni broj žalbi, 372 ili **38,83%** je podnesen od strane **10 žalitelja**, od čega je **jedan žalitelj, udruga civilnog društva, podnio 218 ili 22,76%** svih zaprimljenih žalbi, dok je preostalih devet žalitelja podnijelo u prosjeku 17 žalbi.

3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2021. (Tablica 3.2.), **najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S (256 ili 26,72%) i ustanovama (179 ili 18,68%).**

Ujedno je izjavljeno i 8 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 vidljivo je da se u odnosu na 2020. značajnije *povećao udio žalbi koje se odnose na zahtjeve upućene tijelima državne uprave i ustanovama*, a značajnije *smanjio u odnosu na zahtjeve upućene JLP(R)S*, dok u odnosu na ostale kategorije tijela nema značajnijeg odstupanja.

Tablica 3.2. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2020. i 2021. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2020.		2021.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	42	2,78	18	1,88
Tijela državne uprave	157	10,39	168	17,51
JLP(R)S	627	41,5	256	26,72
Pravosudna tijela	75	4,96	24	2,51
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	77	5,1	53	5,53
Ustanove	123	8,14	179	18,68
Trgovačka društva – RH	150	9,93	43	4,49
Trgovačka društva – JLP(R)S	170	11,25	134	13,99
Udruge i komore	68	4,5	56	5,85
Ostale pravne osobe	22	1,46	19	1,98
Ukupno	1.511*	100,00	950	100

Napomena: 8 žalbi je izostavljeno jer nisu izjavljene na postupanje tijela javne vlasti

3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisana su člankom 15. ZPPI-ja. Među propisanim ograničenjima izdvaja se apsolutno ograničenje za informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka, u odnosu na koje se ne provodi postupak testa razmjernosti i javnog interesa, za razliku od relativnih ograničenja, koja podliježu procjeni tijela javne vlasti, Povjerenika i Visokog upravnog suda RH preteže li u konkretnom slučaju potreba za ograničenjem ili javni interes. Osim zakonskih ograničenja, ZPPI propisuje i druge razloge zbog kojih tijelo može odbiti zahtjev za pristup informacijama: ako se informacija ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja, ako se utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak informacije i u slučaju zlouporabe prava.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 3.3.), tijekom 2021. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile **na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni osobni podaci (99 ili 24,21%), poslovna ili profesionalna tajna (60 ili 14,67%),** zlouporaba prava na pristup informacijama (52 ili 12,71%), traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu zakonske odredbe (36 ili 8,8%), a kao razlog odbacivanja to što tijelo javne vlasti ne posjeduje traženu informaciju (65 ili 15,89%).

Uspoređujući podatke s onima iz 2020., vidljivo je da je tijekom 2021. došlo do promjene poretka razloga za odbijanje ili odbacivanje zahtjeva, jer su tijekom 2020. žalbe u najvećem broju slučajeva podnošene 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%) i poslovna ili profesionalna tajna (70 ili 3,65%).

Kao i prijašnjih godina, iz podataka je vidljivo da su i tijekom 2021. kao razlog za odbijanje izuzetno malo korišteni klasificirani podaci ili prethodni i kazneni postupak, a vidljivo je i da 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 kojima je pristup ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili su nastale u tijeku diplomatskih odnosa.

Tablica 3.3. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2021.

Žalbeni razlozi	2021.		
	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	3	0,73	11
klasificirana informacija	7	1,71	9
poslovna ili profesionalna tajna	60	14,67	3
porezna tajna	8	1,96	8
osobni podaci	99	24,21	1
intelektualno vlasništvo	1	0,24	14
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	0	0,00	13
ostali slučajevi utvrđeni zakonom	10	2,44	7
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	13	3,18	6
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0,00	14
informacija u postupku izrade	4	0,98	10
informacija u postupku usuglašavanja	2	0,49	12
zlouporaba prava na pristup informacijama	52	12,71	4
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	36	8,8	5
nema osnove za dopunu ili ispravak	17	4,16	7
ne posjeduje informaciju	65	15,98	2
Ukupno	377	100,00	-

3.1.5. Rješavanje žalbi

Osim žalbi zaprimljenih tijekom 2021., iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 258 žalbi, tako da je u izvještajnom razdoblju **u rješavanju bilo ukupno 1.216 žalbi**. Od ukupnog broja, **riješeno je 1.077 žalbi ili 88,57%**, dok je 139 žalbi (11,43%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2022. (Tablica 3.4.), a među njima je i određeni je broj onih kojima do 31. prosinca 2021. nije protekao zakonski rok za rješavanje (30, 60, odnosno 90 dana).

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave su se odnosila 562 ili 46,22%, dok se 635 ili 52,22% žalbi odnosilo na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, a 19 ili 1,56% žalbi bilo je izjavljeno na obavijesti iz članka 23. stavka

I. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Usporedba podataka s prethodnim izvještajnim razdobljima pokazuje da se broj predmeta u rješavanju koji se odnose na šutnju uprave smanjio u odnosu na 2020., kada ih je ukupno u radu bilo 66,38, te je u 2021. približno bio na razini 2019., kada ih je bilo 49,9%.

Tablica 3.4. Rješavanje žalbi u 2021.

Žalbe 2021.	Rješavanje žalbi					Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Šutnja uprave	Žalbe na obavijesti
žalbe zaprimljene u 2021.	958	820	85,59	138	14,45	322	498	63,73
ukupno žalbenih postupaka u tijeku	1216	1077	88,57	139	11,43	531	528	18

Ako se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2021. (958), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (1.077), vidljivo je da je riješeno više žalbi od priljeva.

Tablica 3.5. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2013.-2021. po statusu 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
2021.	958	258	1.216	139	11,43

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

Vezano za vrstu zahtjeva, Povjerenik je tijekom 2021. riješio 1.066 ili 98,98% žalbi koje se odnose na pristup informacijama i njih 10 ili 0,93% koje se odnose na ponovnu uporabu informacija. 139 žalbi, odnosno 11,43%, ostalo je neriješeno i preneseno je u rad u 2022., što predstavlja najbolji rezultat od početka rada Povjerenika.

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 2021. su u radu bila 1.204 predmeta, od kojih je riješeno 1.066, (podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u dijelu izvješća iza analize podataka o zahtjevima za pristup informacijama).

- a) Od ukupno 527 riješenih predmeta povodom **šutnje uprave** u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:
- u 209 (39,66%) slučajeva naložio tijelima 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
 - u 199 (37,76%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili je tijelo nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja, dostavljajući tražene informacije, odnosno donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba
 - 92 (17,46%) žalbe odbacio kao nepravodobne ili 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 24 (4,55%) slučaja odbio žalbu kao neosnovanu
 - u 2 (0,38%) slučaja uvažio žalbu i donio rješenje kojim je omogućen pristup informaciji
 - u 1 (0,19%) slučaju uvažio žalbu i odbio zahtjev za pristup informaciji.

Iz navedenih podataka proizlazi da **u čak 39,66% slučajeva šutnje uprave ni nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev**, iz čega se može zaključiti da **jedan dio tijela koristi šutnju uprave kako bi odugovlačilo s postupanjem po zahtjevima za pristup informacijama.**

Ipak, **u 37,76% slučajeva** tijelo ili žalitelj su nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi i zatraženog očitovanja, obavijestili da **je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješen te nije bilo potrebe za daljnjim provođenjem drugostupanjskog postupka.**

Uspoređujući navedene podatke s onima iz 2020., kada je u 37,08% slučajeva Povjerenik tijelu javne vlasti naložio rješavanje zahtjeva, odnosno kada je u 39,51% slučajeva donio rješenje o obustavi postupka, vidljivo je da u *odnosu na predmete šutnje uprave postoji kontinuitet postupanja tijela javne vlasti i Povjerenika kroz izvještajna razdoblja.*

- b) Od riješene 522 žalbe *na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja* u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:
- 167 (31,99%) žalbi je odbio kao neosnovane, jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu

- 154 (29,5%) rješenja je poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je s obzirom na prirodu upravne stvari bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)
- 142 (27,2%) rješenja je poništio i naložio tijelu da žalitelju omogući pristup informaciji, kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- 14 (2,68%) rješenja je poništio te rješenjem odbio zahtjev.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 31,99% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (32,99% u 2020.), dok je u **56,7% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena** (nešto manji postotak u odnosu na u 2020. kada je udio poništenih rješenja bio 60,24%).

U 2021. Povjerenik je **izradio Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama**, kojim je obuhvaćeno 5 najčešće korištenih razloga za uskratu prava na pristup informacijama (uz ograničenja iz članka 15. ZPPI-ja u obzir su uzeti i drugi razlozi uskrate prava na pristup informacijama) te posljedično najčešća pojava nezakonitosti u tim slučajevima, u predmetima koji su riješeni do 21. listopada 2021., a rezultati kojeg su obrađeni u posebnom poglavlju 3.3.

U cilju postizanja veće zakonitosti prvostupanjskih rješenja te kako bi se izbjegle pogreške prilikom rješavanja zahtjeva, Povjerenik kontinuirano od 2016. objavljuje svoju praksu i praksu Visokog upravnog suda RH putem *Tražilice odluka i mišljenja - TOM*, a ujedno je donio i brojne upute i smjernice za provedbu pojedinih zakonskih odredbi ili aspekata primjene ZPPI-ja, koje su također dostupne na internetskim stranicama Povjerenika.

- c) Osim navedenih odluka, Povjerenik je donio i 17 rješenja kojima su kao nedopuštene odbačene žalbe izjavljene na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, što je, kako je već ranije navedeno, u skladu s praksom Visokog upravnog suda RH.

3.2. Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja ne rješavaju predmete u zakonskom roku (šutnja uprave)

Svrha ove analize bila je omogućavanje provedbe ciljanih nadzora nad tijelima koja najčešće koriste šutnju uprave, odnosno ignoriraju zahtjeve korisnika, a radi ostvarivanja ažurnijeg rješavanja zahtjeva korisnika od strane tih tijela.

Podaci o žalbama koje su izjavljene zbog šutnje uprave prikupljeni su putem informacijskog sustava uredskog poslovanja, i to evidencije predmeta upravnog ili neupravnog žalbenog postupka koje su izjavljene zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama korisnika od strane tijela u zakonskim rokovima ili žalbe na obavijesti, i to u razdoblju od 1. siječnja do 21. listopada 2021. te usporedbom s podacima iz Izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2020.

Od ukupno 987 riješenih predmeta povodom šutnje uprave u 2020., utvrđeno je da je najviše zaprimljenih žalbi riješeno na način da je u 390 predmeta Povjerenik donio rješenje o obustavljanju postupka (jer je tijelo u međuvremenu odlučilo o zahtjevu), dok je u 366 predmeta tijelu rješenjem naloženo rješavanje zahtjeva (nalogom je utvrđen rok za rješavanje zahtjeva i obveza povratnog izvještavanja Povjerenika o učinjenome).

Obradom podataka za analizu utvrđeno je da se od 1. siječnja do 21. listopada 2021., od ukupno 781 zaprimljene žalbe, njih 460 ili 58,90% odnosilo na šutnju uprave i žalbu na obavijest.

Najveći broj zaprimljenih žalbi odnosio se na sljedeća tijela javne vlasti: Grad Dubrovnik (32), Grad Zagreb (21), Ministarstvo zdravstva (16), Sveučilište u Dubrovniku (16), Državni inspektorat (15), Studentski centar Sveučilišta u Dubrovniku (12), Hrvatski zavod za javno zdravstvo (8), Grad Split (7), Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (7), Ministarstvo pravosuđa i uprave (6), Hrvatska elektroprivreda d.d. (5) i Ministarstvo financija (5).

Uvidom u podatke do 21. listopada 2021., povodom žalbi zbog šutnje uprave utvrđeno je da je ukupno riješeno 420 žalbi, i to na način da je tijelu u 167 predmeta naloženo rješavanje zahtjeva, a u 160 predmeta je postupak obustavljen.

Iz podataka je vidljivo da je **najviše izdanih naloga** tijelima javne vlasti zbog šutnje uprave, da u određenom roku riješe zahtjev, odnosno donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu nisu bili opravdani, odnosilo na sljedeća tijela: Grad Dubrovnik (20), Državni inspektorat (11), Ministarstvo zdravstva (9), Sveučilište u Dubrovniku (5), Hrvatska elektroprivreda d.d. (5), Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (5), Grad Zagreb (5) i Studentski centar Sveučilišta u Dubrovniku (4). Navedene odluke ukazuju da je kod tih tijela i dalje postojala nevoljkost da riješe zahtjev, iako je od izjavljanje žalbe i zatražene obavijesti o razlozima nerješavanja zahtjeva u zakonskom roku prošlo dovoljno vremena da se zahtjev riješi.

Analizom podataka o zaprimljenim žalbama izjavljenim zbog šutnje uprave do 21. listopada 2021. (58,89%) i usporedbom s podacima iz 2020. (64,12%), vidljivo je da *nerješavanje zahtjeva korisnika (šutnja uprave) i nadalje predstavlja problem u primjeni ZPPI-ja za određeni broj tijela.*

3.3. Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama

Svrha ove analize je bila utvrditi tijela javne vlasti koja najčešće nezakonito koriste ograničenja ili razloge za uskratu prava na pristup informacijama u periodu od 1. siječnja do 21. listopada 2021. te usporedba s podacima iz 2020.

U praćenom razdoblju je riješeno 399 žalbi u predmetima koji se odnose na rješenja tijela javne vlasti, a kod riješenih žalbi **najčešći razlozi uskrate prava na pristup informacijama bili su:** zlouporaba prava (119 predmeta ili 29,82%), zaštita osobnih podataka (63 predmeta ili 15,80%), neposjedovanje informacija te nemanje saznanja gdje se informacija nalazi (52 predmeta ili 13,03%),

poslovna i/ili profesionalna tajna (39 predmeta ili 9,77%) te uskrata prava jer se informacija ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja (37 predmeta ili 9,27%).

a) Zlouporeba prava

U razdoblju od 1. siječnja do 21. listopada 2021. zaprimljena je 41 žalba protiv rješenja kojima je odbijen pristup informaciji zbog zlouporebe prava, a u istom je periodu riješeno 119 predmeta zlouporebe prava.

Obradom podataka je utvrđeno da je u odnosu na 103 poništena rješenja, Povjerenik u 17 slučajeva (djelomično) omogućavao pristup informacijama, a u 86 slučajeva je predmet vraćao na prvostupanjski postupak, odnosno Povjerenik je u čak 86,5% slučajeva utvrdio nezakonitost uskraćivanja prava na pristup informacijama zbog zlouporebe prava.

Osim 78 gradova kojima je poništeno rješenje, od ostalih tijela valja istaknuti komore, koje su u 11 predmeta odbile zahtjeve zbog zlouporebe prava te je u svih 11 slučajeva u žalbenom postupku utvrđeno da su rješenja bila nezakonita. Povjerenik je kod sljedećih komora utvrdio da su donijele nezakonita rješenja: Hrvatska obrtnička komora (u 4 slučaja), Hrvatska gospodarska komora (u 3 slučaja), Hrvatska komora medicinskih sestara, Hrvatska komora inženjera strojarstva, Hrvatska komora inženjera elektrotehnike i Hrvatska komora arhitekata.

Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S su u 7 predmeta uskratila pristup informacijama zbog zlouporebe prava te je svih 7 rješenja bilo nezakonito. Radi se o sljedećim trgovačkim društvima: Sanitat Dubrovnik d.o.o. (u 5 slučajeva), Čistoća d.o.o. Varaždin i Komunalac Čepin d.o.o.

Usporedbom podataka je vidljivo da je do 21. listopada 2021. bio veći broj poništenih rješenja zbog zlouporebe u odnosu na 2020., kada ih je bilo 53,42%, što je posljedica nepravilnog rješavanja velikog broja izjavljenih žalbi na rješenja gradova u predmetima u kojima su zatraženi izvanci prometa po računu (računima) grada (u elektroničkom obliku) ili slične isprave istog sadržaja.

b) Osobni podaci

Tijela mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, a u periodu od 1. siječnja do 21. listopada 2021. je zaprimljeno 56 žalbi u kojima su tijela koristila navedeno zakonsko ograničenje. U tom su razdoblju riješena 63 takva predmeta.

U 37 predmeta (58,73%) Povjerenik je utvrdio da su se tijela pogrešno pozivala na osobne podatke kao zakonsko ograničenje te je u 26 predmeta poništio prvostupanjsko rješenje i korisniku omogućio pristup informaciji, u 8 predmeta poništio je prvostupanjsko rješenje i predmet vratio na ponovni postupak, dok je u 3 predmeta poništio prvostupanjsko rješenje i sam riješio zahtjev.

Tijekom 2020. je riješeno 78 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva. Povjerenik je riješio navedene žalbe na način da je u 51 slučaju

(65,38%) poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito, a u 20 (25,64%) je potvrđena odluka tijela javne vlasti.

Od navedenih predmeta, najveći broj poništenih rješenja u 2021. se odnosio na Grad Dubrovnik (3), Općinu Ivankovo (3), Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (3), Kliničku bolnicu Dubrava (2) i Općinski građanski sud u Zagrebu (2), a u 2020. na Fakultet strojarstva i brodogradnje, Sveučilište u Zagrebu (4), Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (4), Grad Zagreb (3), Hrvatsku poštansku banku d.d. (2), Primorsko-goransku županiju (2) i Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (2).

c) Neposjedovanje informacija te nemanje saznanja gdje se informacija nalazi

Tijelo javne vlasti rješenjem je dužno odbaciti zahtjev ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi.

U razdoblju od 1. siječnja do 21. listopada 2021. zaprimljeno je 47 žalbi u kojima su tijela odbacivala zahtjeve zbog neposjedovanja informacije, a riješena su ukupno 52 predmeta.

Od 52 slučaja, Povjerenik utvrdio da su predmetna rješenja u kojima se odlučivalo o neposjedovanju informacija bila u 16 ili 30,80% slučajeva nezakonita i u 33 ili 63,50% slučaja zakonita, dok je u 2020. riješio 61 žalbu i utvrdio da su u 44 slučaja (72,13%) tijela donijela zakonita rješenja, odnosno pravilno utvrdila da ne posjeduju informaciju i nemaju saznanja gdje se nalazi, a u 27,13% slučajeva tijela su donijela nezakonita rješenja.

Iz ovih, podataka koji ne obuhvaćaju isti vremenski raspon, *proizlazi da tijela u velikom broju slučajeva ipak donose zakonita rješenja.*

Najveći broj poništenih rješenja se odnosio na Grad Zagreb (3) te po 1 slučaj na gradove Biograd na Moru, Crikvenica, Hvar, Jastrebarsko, Kastav i Vis, zatim Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu, Libertas - Dubrovnik d.o.o. za prijevoz putnika, Općinu Posedarje, Općinu Vidovec, Sanitat Dubrovnik d.o.o., Sveučilište u Zagrebu i Zagrebački električni tramvaj d.o.o.

d) Poslovna i/ili profesionalna tajna

Kada se razmatra rješavanje žalbi u kojima je korištena poslovna ili profesionalna tajna kao zakonsko ograničenje, utvrđeno je da je do dana 21. listopada 2021. Povjerenik zaprimio 50 žalbi u kojima su se tijela pozivala na zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-ja te je u istom razdoblju riješio 39 predmeta.

Navedeni podaci ukazuju da je u 28 predmeta (71,79%) Povjerenik utvrdio da su se tijela pogrešno pozivala na poslovnu ili profesionalnu tajnu kao zakonsko ograničenje te je u 18 predmeta poništio prvostupanjsko rješenje i korisniku omogućio pristup traženoj informaciji, u 7 predmeta poništio prvostupanjsko rješenje i predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, a u 3 predmeta je poništio prvostupanjsko rješenje i riješio zahtjev korisnika.

Tijekom 2020. je od ukupno 83 predmeta, u 67 ili 82,72% slučajeva rješenje poništeno. Od tih 67 žalbi, u 53 slučaja je poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji, a u 14 slučajeva je rješenje poništeno 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 1 slučaju je tijelo samo promijenilo odluku, dok je u 2 predmeta postupak obustavljen te je 1 žalba odbačena.

Najveći broj poništenih rješenja do 21. listopada 2021. se odnosio na Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (8), Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (2), Hrvatsku odvjetničku komoru (2) i Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (2).

e) Nije informacija u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja

U razdoblju od 1. siječnja do 21. listopada 2021. riješeno je 37 žalbi izjavljenih protiv rješenja kojima su odbijeni zahtjevi za pristup informacijama jer je tijelo smatralo da se zatražena informacija ne smatra informacijom u zakonskom smislu.

Utvrđeno je da su tijela u navedenom razdoblju u 17 ili 46% predmeta donijela nezakonita rješenja utvrđujući da se ne radi o informaciji, a u 15 ili 40,50% predmeta su donesena zakonita rješenja.

Vrijedi istaknuti da su od 17 nezakonitih rješenja njih 8 donijela trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S, i to Sanitat Dubrovnik d.o.o. (5) te po jedan Vodovod i odvodnja Žrnovnica Crikvenica Vinodol d.o.o., Libertas - Dubrovnik d.o.o., UNIKOM d.o.o. za komunalno gospodarstvo, zatim ACI d.d., Grad Krk, Hrvatska radiotelevizija, Javna ustanova Rezervat Lokrum i Čistoća d.o.o. Varaždin, kao i Grad Zagreb (2) te Općina Josipdol i Županijsko državno odvjetništvo u Dubrovniku.

Od ukupno 94 predmeta u rješavanju, tijekom 2020. je riješeno 78 predmeta (82,98%), od kojih je u 45 (57,69%) slučajeva tijelo pogrešno utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, a u 26 (33,33%) slučajeva je Povjerenik potvrdio odluku tijela o tome da su ispravno procijenila da se ne radi o informaciji kako je definira ZPPI.

Ukupno gledajući, rezultat zakonskih razloga uskrate (a-e) ukazuje na veći ili manji stupanj nezakonitosti, a koji je vidljiv iz niže navedene tablice.

Tablica 3.6. Nezakonito korištenje razloga uskrate informacija

Nezakonito korištenje razloga uskrate informacija	%
zlouporaba prava	86,50%
poslovna i/ili profesionalna tajna	71,79%
zaštita osobnih podataka	58,73%
uskrata prava jer se informacija ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja	46,00%
neposjedovanje informacija te nemanje saznanja gdje se informacija nalazi	30,80%

Ako se uzme o obzir da je Povjerenik do 21. listopada 2021. riješio 310 predmeta u kojima su se tijela pozivala na barem jedno od navedenih 5 najčešćih razloga uskrate prava na pristup

informacijama, a da je u 201 slučaju rješenje tijela bilo poništeno, dolazi se do zaključka da *efikasnost rješavanja prvostupajskih predmeta u 2021. nije nimalo napredovala u odnosu na 2020., s obzirom na to da je 64,80% rješenja prvostupajskih tijela bilo nezakonito.*

3.4. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti

U nastavku se razmatraju odluke po pojedinim skupinama tijela javne vlasti u žalbenim postupcima vezano za zahtjeve za pristup informacijama.

3.4.1. Državna tijela

Tijekom 2021. se postupalo po 26 žalbi u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, od čega je 18 zaprimljeno tijekom 2021.

Obrađeni podaci pokazuju da tijekom 2021. niti jedna žalba nije izjavljena u odnosu na postupanje Hrvatskog sabora, kao ni Ureda predsjednika RH.

U odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, u radu je bilo 6 žalbi, od čega su tijekom 2021. zaprimljene 3 (od kojih se 1 žalba odnosi na Ured za udruge Vlade RH), dok su 3 žalbe (od kojih se 1 žalba odnosi na Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava Vlade RH) su prenesene iz 2020. Od 3 žalbe zaprimljene u 2021., 1 žalba izjavljena je zbog šutnje uprave, a 2 žalbe zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama. Riješeno je svih 6 žalbi, i to na način da je po šutnji uprave u 1 slučaju naloženo rješavanje zahtjeva (u slučaju Ureda za udruge Vlade RH), dok je u predmetima koji se odnose na žalbe na odbijajuće rješenje, u 5 slučajeva žalba odbijena kao neosnovana.

U odnosu na ostala državna tijela, tijekom 2021. se vodio postupak po 20 žalbi, od čega ih je 15 zaprimljeno u 2021. Žalbe iz 2021. su izjavljene protiv postupanja Državnog odvjetništva RH (6), Hrvatske narodne banke (5), Državnog sudbenog vijeća RH (3) i Povjerenika (1).

Od 19 riješenih žalbi (95%), u 5 slučajeva se radilo o šutnji uprave, pri čemu je u 2 predmeta žalba odbačena kao nepravovremena, odnosno preuranjena, i to u slučaju Državnog odvjetništva RH, u 1 predmetu je žalba odbačena kao nedopuštena (Hrvatska narodna banka), a u 2 predmeta doneseno je rješenje o obustavi postupka (Državno odvjetništvo RH).

U 1 predmetu je izjavljena žalba na obavijest Državnog odvjetništva RH i ista je riješena na način da je doneseno rješenje kojim je žalba odbačena kao nedopuštena.

Od preostalih 13 slučajeva, u 8 slučajeva je doneseno rješenje kojim je potvrđeno rješenje prvostupajskog tijela te je žalba odbijena kao neosnovana, i to: Hrvatska narodna banka (4) Državno odvjetništvo RH (2), Državno sudbeno vijeće RH (1) te Povjerenik (1). Nadalje, u 2 slučaja je doneseno rješenje o obustavi postupka jer je Državno sudbeno vijeće RH promijenilo odluku sukladno članku 113. ZUP-a, u 1 slučaju je poništeno rješenje Hrvatske narodne banke i omogućen pristup zatraženoj informaciji, u 1 slučaju je poništeno rješenje Državnog odvjetništva RH i

predmet vraćen na ponovni postupak, a u 1 slučaju je žalba odbačena jer je podnesena od strane neovlaštene osobe u slučaju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Kada se razmatra postupanje svih državnih tijela u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, odnosno žalbe na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, rezultati žalbenih postupaka ukazuju da su državna tijela u 72,22% slučajeva donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, a da u 11,11% slučajeva rješenja nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. Podaci ukazuju da **navedena državna tijela u više od dvije trećine slučajeva postupaju sukladno odredbama ZPPI-ja.**

U odnosu na predmete zbog šutnje uprave, rezultati žalbenih postupaka pokazuju da se kod svih državnih tijela u 50% slučajeva radi o žalbama koje je Povjerenik odbacio jer su bile nedopuštene ili preuranjene, da je u 33,33% slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka jer su državna tijela postupila po izjavljenoj žalbi i riješila zahtjev, a u 16,67% slučajeva Povjerenik je naložio rješavanje zahtjeva.

3.4.2. Tijela državne uprave

Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima države uprave, tijekom 2021. zaprimio 168 žalbi, a zajedno s prenesenim iz prethodnog razdoblja u radu je imao ukupno 193 žalbe, od čega 51 žalbu na odbijajuća rješenja, 124 žalbe zbog šutnje uprave, 10 žalbi na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 7 žalbi na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja te 1 žalbu protiv rješenja o prigovoru.

Najviše žalbi u 2021. zaprimljeno je u odnosu na Ministarstvo financija (29), Državni inspektorat (23), Ministarstvo zdravstva (17), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (15), Ministarstvo pravosuđa i uprave (14), Ministarstvo unutarnjih poslova (12) i Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (9), dok je manji broj žalbi zaprimljen u odnosu na Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (6), Ministarstvo obrane (6), Državnu geodetsku upravu (5), Ministarstvo hrvatskih branitelja (5) i Ministarstvo prostornog uređenja i graditeljstva (5).

Od 193 žalbe u radu, riješene su 164 (84,97%) žalbe. U 113 riješenih žalbi koje se odnose na šutnju uprave, doneseno je 18 (15,93%) rješenja kojima je žalba odbačena, 56 (49,56%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 33 (29,20%) rješenja o obustavi postupka, 5 (4,43%) rješenja o odbijanju žalbe, 1 (0,88%) rješenje kojim se usvaja žalba i uvažava zahtjev po članku 119. stavku 3. ZUP-a.

Tijekom 2021. su riješene 44 žalbe na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva, na način da je u 30 **(68,18%) slučajeva utvrđeno da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila zahtjev** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješenja tijela državne uprave.

U 11 slučajeva utvrđeno je da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 2 slučaja, u 8 žalbenih predmeta rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, a u 1 slučaju je rješenje poništeno i

riješen zahtjev. Zatim, u I slučaju je prvostupanjsko tijelo promijenilo odluku te je u I slučaju žalba odbačena kao nepravovremena.

Povodom žalbe protiv rješenja o prigovoru u I slučaju rješenje je poništeno i djelomično omogućen pristup zatraženoj informaciji.

Od 7 žalbi na obavijesti, u 6 slučajeva žalba je rješenjem odbačena kao nedopuštena, a u I slučaju doneseno je rješenje o obustavi postupka.

Tijela državne uprave i *dalje učestalo kasne s rješavanjem zahtjeva i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave* te je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje donesen veći **broj naloga za rješavanje zahtjeva (56 ili 49,56% u 2021., u odnosu na 37 ili 33,64% u 2020.)**.

Povjerenik je utvrdio da u 25% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja, a što u odnosu na 2020. pokazuje da je došlo do znatnog smanjenja broja poništenih odluka.

3.4.3. Općine, gradovi i županije

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, Povjerenik je tijekom 2021. zaprimio 256 žalbi, a zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja je imao u rješavanju 381 žalbu, od kojih je riješeno 348 ili 91,34%.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2021. odnosi se na postupanje Grada Zagreba (41 od koje se I odnosi na Gradsku četvrt Trešnjevka-sjever), Grada Dubrovnika (38), Općine Ivankovo (13), Karlovačke županije (12), Grada Splita (9, od kojih se I odnosi na Gradski kotar Bačvice) i Grada Krka (6).

U 2021. riješene su ukupno 154 žalbe zbog šutnje uprave, od kojih su u 23 (14,94%) slučaja žalbe bile nedopuštene, nepravovremene, odnosno podnesak nepotpun, u 8 (5,2%) neosnovane, a u 63 (40,91%) je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 60 (38,96%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

U odnosu na postupanja JLP(R)S tijekom 2021., u 38,96% slučajeva šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio je poticaj da se riješi zahtjev, što znači da nije ni bilo razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima i da se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka.

Nadalje, u 40,91% slučajeva 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 treba donijeti.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješeno je 190 žalbi. 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 34 (17,9%) zahtjeva. U 137 slučajeva (72,11%) 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 30 slučajeva, u 104 poništio rješenje i vratio na

ponovni postupak, a u 3 slučaja poništio rješene i riješio zahtjev za pristup informacijama. Zatim, u 2 slučaja je predmetna žalba odbačena, u 4 slučaja je postupak obustavljen i u 13 slučaja je prvostupanjsko 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 72,11% slučajeva, odnosno, u slučaju izjavljene žalbe zbog šutnje uprave, JLP(R)S i dalje u 40,91% slučajeva ne donose odluku, dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik**, čime znatno otežavaju pristup informaciji odugovlačenjem postupka.

Ako se usporede podaci iz prethodnog izvještnog razdoblja, uočava se da kod JLP(R)S i dalje postoji problem nedostupnosti informacija koje su u posjedu tih tijela, a razlozi tog problema izviru iz nedovoljnih stručnih kapaciteta lokalnih jedinica, nedovoljnog poznavanja propisa, kao i međusobnih odnosa čelnika i korisnika kada su zahtjevi potaknuti ili provocirani razlozima osobne prirode.

3.4.4. Pravosudna tijela

U odnosu na žalbe upućene pravosudnim tijelima, tijekom 2021. Povjerenik je zaprimio 21 žalbu, dok su ukupno u radu bile 32 žalbe, od kojih 21 na odbijajuća rješena, 9 zbog šutnje uprave i 2 žalbe na obavijesti.

Pravosudna tijela protiv čijih postupanja je u 2021. izjavljen najveći broj žalbi su: Općinski građanski sud u Zagrebu (3), Općinski sud u Splitu (2), Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (2) i Županijsko državno odvjetništvo u Zagrebu (2), dok su ostala pravosudna tijela imala po 1 zahtjev.

Od 32 žalbe, riješeno ih je 29 (90,63%). U 9 žalbi povodom šutnje uprave donesena su 3 rješena kojima je odbačena žalba, 1 rješeno kojim je naloženo rješavanje zahtjeva, 4 rješena o obustavi postupka te 1 rješeno o odbijanju zahtjeva po članku 119. stavku 3. ZUP-a.

Riješeno je 18 žalbi na odbijajuća rješena na način da je u 10 predmeta, odnosno **u 55,56% slučajeva utvrđeno da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev** te je žalba odbijena kao neosnovana i prvostupanjska rješena su potvrđena. U 6 (33,33%) slučajeva utvrđeno je da su rješena pravosudnih tijela nezakonita te su ista poništena, i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 4 slučaja, a u 2 slučaja predmet vratio na ponovni postupak. Također, u 2 predmeta je žalba odbačena, i to kao nepravovremena, odnosno nepotpuna. U 2 žalbe na obavijesti, iste su odbačene kao nedopuštene.

U 33,33% slučajeva uskrate pristupa informacijama, odluke pravosudnih tijela nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješeno poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak, što predstavlja pogoršanje u odnosu na 2020., kada je u 14,29% slučajeva uskrate ocijenjeno da odluke nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja.

3.4.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH

Tijekom 2021. Povjerenik je u odnosu na žalbe upućene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, zaprimio 43 žalbe, od kojih se 16 odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, a 26 na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama te 1 žalba na obavijest. Zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja, u 2021. je u radu bilo ukupno 48 žalbi, od kojih 20 na odbijajuća rješenja, 10 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 17 zbog šutnje uprave te 1 žalba na obavijest.

Trgovačka društva protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe u 2021. su Hrvatska elektroprivreda d.d. (12), ACI d.d. (6), Hrvatske ceste d.o.o. (6), Hrvatska pošta d.d. (5) i Hrvatske šume d.o.o. (4).

Od 48 žalbi, riješeno ih je 37 (77,08%). U 15 žalbi povodom šutnje uprave, doneseno je 10 (66,67%) rješenja o obustavi postupka te 5 (33,33%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu RH u 66,67% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 33,33% slučajeva, 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, riješena je 21 žalba na način da je u 7 (33,33%) slučajeva utvrđeno da su trgovačka društva u vlasništvu RH pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i prvostupanjska rješenja su potvrđena. Zatim, u 11 (52,38%) 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 4 slučaja, a u 7 slučajeva je poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak. Osim toga, u 1 slučaju je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a u 2 slučaja je postupak obustavljen. U 1 slučaju žalbe na obavijest, ista je odbačena kao nedopuštena.

Kad se radi o rješavanju zahtjeva od strane **trgovačkih društava u vlasništvu RH**, Povjerenik je nalazio da je to **odlučivanje nezakonito u 52,38% slučajeva**.

Usporedbom podataka iz prethodnog izvještajnog razdoblja, uočeno je da je kod trgovačkih društava u vlasništvu RH došlo do pada broja poništenih rješenja. Naime, u 2020. su imala najveći broj poništenih rješenja, i to u 84,48% slučajeva, a time i najlošiji rezultat među tijelima, dok se u 2021. taj postotak smanjio na 52,38%. Iz navedenog je razvidno da i dalje kod trgovačkih društava u vlasništvu RH izjavljena žalba Povjereniku ne predstavlja znatan poticaj da riješe zahtjev te je u dijelu trgovačkih društava i dalje primjetna nesklonost davanja informacija.

3.4.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S

Povjerenik je obradom podataka utvrdio da su u izvještajnom razdoblju zaprimljene 134 žalbe u odnosu na zahtjeve podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S, od čega su 51 zbog šutnje uprave, 81 na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva te 2 na rješenja o obustavi

postupka. Kada se uzmu u obzir i predmeti koji su preneseni u rad u 2021., tada je Povjerenik imao ukupno u radu 150 žalbi, od kojih je riješeno 135 ili 90%.

Trgovačka društva protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe u 2021. su Zagrebački holding d.o.o. (25), Sanitat Dubrovnik d.o.o. (16), Zagrebački velesajam d.o.o. (9), Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (7), Libertas - Dubrovnik d.o.o. (6), Dubrovnik ceste d.d. (5), Vodovod Dubrovnik d.o.o. (5) te Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (5).

Kada se razmatra rješavanje žalbi zbog šutnje uprave, njih 49 je riješeno, od kojih su u 9 (18,37%) slučajeva te žalbe bile odbačene kao nedopuštene, odnosno nepravovremene, u 2 (4,08%) slučaja odbijene kao neosnovane, a u 18 (36,74%) slučajeva je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 20 (40,82%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u 40,82% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev, dok u više od trećine slučajeva ili 36,74% žalbi zbog šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S nisu riješila zahtjev.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješene su 83 žalbe. Rješavanjem navedenih žalbi, utvrđeno je da su trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S pravilno i zakonito riješila 29 (34,94%) zahtjeva. U 51 (**61,45%**) **slučaju utvrđeno je da su rješenja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S nezakonita** te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 32 slučaja, a u 15 slučajeva poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak, dok je u 4 slučaja rješenje poništeno i zahtjev riješen. Osim toga, u 1 slučaju je žalba odbačena, a u 2 slučaja je postupak obustavljen.

Slično kao i trgovačka društva u vlasništvu RH, tako i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S imaju više od 50% poništenih rješenja, i to rješenja kojima je odbijen zahtjev kojim su traženi podaci o isplata plaće zaposlenika, članova uprave, podaci o sklopljenim ugovorima, preslike sklopljenih polica i dr.

Usporedbom podataka iz prethodnog izvještajnog razdoblja, uočeno je da je i dalje visok postotak onemogućavanja prava na pristup informacijama trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S, iako se radi o zahtjevima koji su sadržajno isti ili slični onima iz prethodnog izvještajnog razdoblja, kada su traženi podaci o isplata plaće članovima uprave, isplaćenim plaćama u trgovačkim društvima i plaćenim uslugama.

3.4.7. Tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi, centri

Tijekom 2021. zaprimljene su 52 žalbe u odnosu na zahtjeve upućene tijelima koja su po pravnom statusu agencije, zavodi, fondovi ili centri, od čega 25 zbog šutnje uprave, 26 na rješenja o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama, 1 na rješenje o obustavi postupka te je Povjerenik imao u radu 64 žalbe, od kojih je riješena 51 ili 79,69%.

Najveći broj žalbi izjavljenih protiv ove skupine tijela javne u 2021. su Hrvatski zavod za javno zdravstvo (10), Hrvatska banka za obnovu i razvitak (9), Hrvatski audiovizualni centar (7), Agencija za znanost i visoko obrazovanje (4) te Agencija za elektroničke medije (4).

Riješene su 23 žalbe zbog šutnje uprave, od čega su u 5 (21,74%) slučajeva bile odbačene kao nedopuštene, odnosno nepravovremene, u 1 (4,35%) slučaju je odbijena kao neosnovana, a u 9 (39,13%) slučajeva je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 8 (34,78%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja tijela iz ove skupine u više od trećine slučajeva (34,78%) šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u više od trećine slučajeva (39,13%), usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev.

U odnosu na žalbe koje su izjavnjene na rješenja tijela, riješeno ih je 28. Rješavajući žalbe na navedena rješenja, utvrđeno je da su tijela pravilno i zakonito riješila 5 (17,86%) zahtjeva. U 19 (**67,86%**) slučajeva utvrđeno je da su rješenja nezakonita te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 16 slučajeva, a u 2 slučaja poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak, dok je u 1 slučaju rješenje poništeno i zahtjev riješen. Osim toga, u 2 slučaja je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a u 2 slučaja je postupak obustavljen.

Iz navedenog je razvidno da u 67,86% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke tijela nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno i naloženo je omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak ili je pak rješenje poništeno i zahtjev riješen.

3.5. Nezakonito postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci

Nakon razmatranja odluka po pojedinim kategorijama tijela, gdje je naglašeno koliko je Povjerenik zaprimio žalbi tijekom 2021. i koliko ih je imao u radu te na koji način su riješene, u nastavku se analiziraju skupni podaci tih tijela javne vlasti.

Za ocjenu o nepravilnosti u radu tijela javne vlasti ključan pokazatelj je podatak o poništenim odlukama od strane Povjerenika u predmetima u kojima su tijela donijela rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama.

Osim navedenog podatka, za ocjenu postupanja tijela u slučajevima šutnje uprave je temeljni podatak koliko je Povjerenik donio rješenja kojima je naložio tijelima da riješe zahtjev. Ono što je potrebno uzeti u obzir je to što je Povjerenik, nakon izjavnjene žalbe, zatražio obavijest od tijela o razlozima za nerješavanje i da jedan dio tijela u međuvremenu riješi taj zahtjev. Slučajevi koji se nakon toga nastavljaju nalogom Povjerenika, ukazuju na daljnju nespremnost tijela da riješe zahtjev u što je mogućem kraćem roku.

Obrađeni podaci za državna tijela, tijela države uprave, JLP(R)S, pravosudna tijela, trgovačka društva u vlasništvu RH i JLP(R)S te za agencije, zavode, fondove i centre, pokazuju da je **Povjerenik donio najviše rješenja kojima je poništio rješenja koja su donijele JLP(R)S, i to 72,11%**. Zatim slijede agencije, zavodi, fondovi i centri s 67,86% poništenih rješenja, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S s 61,45% i trgovačka društva u vlasništvu RH s 52,38%.

Povjerenik je znatno manje poništio rješenja koja su donijela pravosudna tijela, i to 33,33%, tijela državne uprave u 25% slučajeva, a najmanje poništenih rješenja ili 11,11% su imala državna tijela.

Kada se analiziraju podaci koji se odnose na predmete šutnje uprave, vidljivo je da kod tijela države uprave samo izjavljivanje žalbe Povjereniku nije bilo dovoljan poticaj da se žalba riješi te je kod njih najveći postotak donesenih rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva, i to u gotovo polovici slučaja (49,66%). Iza tijela državne uprave su to JLP(R)S, kojima je Povjerenik u 40,91% slučajeva naložio rješavanje zahtjeva. Zatim slijede trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (36,74) i u vlasništvu RH (33,33), koja imaju više od trećine donesenih rješenja o nalaganju u predmetima šutnje uprave, a znatno manje je doneseno rješenja za državna tijela (16,67) i najmanje kod pravosudnih tijela (11,11).

Navedeni podaci pokazuju da državna tijela donose manji broj nezakonitih ili nepravilnih odluka i da u manjem broju slučajeva postoji potreba da se u predmetima šutnje uprave nalaže rješavanje zahtjeva. JLP(R)S i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S i RH te agencije, zavodi, fondovi i centri donose u velikom broju nezakonita rješenja te im se u više od trećine slučajeva rješenjima nalaže rješavanje zahtjeva.

Kod tijela državne uprave nije dobar pokazatelj broj izdanih rješenja o nalaganju kod šutnje uprave, a pravosudna tijela imaju najbolji pokazatelj kod rješenja o nalaganju.

Tablica 3.7. Objedinjeni podaci za odabrane kategorije tijela javne vlasti

Kategorija tijela javne vlasti	Poništene odluke tijela javne vlasti o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva	Rješenje Povjerenika o nalogu za rješavanja zahtjeva (šutnja uprave)
Državna tijela	11,11%	16,67%
Tijela državne uprave	25%	49,66%
Općine, gradovi i županije	72,11%	40,91%
Pravosudna tijela	33,33%	11,11%
Trgovačka društva u vlasništvu RH	52,38%	33,33%
Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S	61,45%	36,74%
Agencije, zavodi, fondovi i centri	67,86%	39,13%

3.6. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2021. prema najčešće korištenim razlozima za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 3.8.

Tablica 3.8. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Porezna tajna	Klasificirani podaci	Zlouporaba prava	Ne smatra se informacijom	Ne posjeduje informaciju
Ukupno u radu u 2021.	129	75	11	8	158	52	81
Neriješeno	24	14	1	3	14	6	16
Riješeno	105	61	10	5	144	46	65
Rješenje-žalba-odbačena	1	1	0	0	2	3	1
Rješenje-žalba odbijena kao neosnovana	41	9	9	4	4	22	41
Rješenje poništeno i naloženo da omogući pristup	40	39	0	0	22	8	7
Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	10	7	0	1	101	9	10
Rješenje poništeno i riješen zahtjev	5	3	1	0	1	2	1
Rješenje-obustava postupka	3	1	0	0	3	2	4
Rješenje proglašeno ništavim	5	1	0	0	11	0	1
Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	5	1	0	0	11	0	1

3.6.1. Osobni podaci

Osobni podaci, kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, prema izvješćima koja su tijela dostavila Povjereniku, korišteni su u 210 ili 18,73% slučajeva.

Obrađeni podaci o zaprimljenim žalbama pokazuju da je Povjerenik tijekom 2021. zaprimio 99 žalbi u kojima su osobni podaci korišteni kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama te je taj razlog, kao i 2020., **najčešće korišteno zakonsko ograničenje u žalbenim postupcima u 2021.**

Iz podataka o zaprimljenim žalbama za 2021., vidljivo je da su trgovačko društvo Zagrebački holding d.o.o. (18), Općina Ivankovo (10), Hrvatski audiovizualni centar (4) te Klinička bolnica Dubrava (4) od svih tijela najčešće koristila ovo zakonsko ograničenje.

Tijekom 2021. je u rješavanju bilo 129 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva, od čega ih je riješeno 105 (81,4%).

Od 105 riješenih predmeta, u 41 (39,05%) je potvrđena odluka tijela, a u 55 (52,38%) je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito, od čega je u 40 slučajeva omogućen pristup informaciji, u 10 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak, a u 5 slučajeva je poništeno rješenje i riješen zahtjev. U 5 predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo samo promijenilo svoju odluku, u 1 predmetu je odbačena žalba te je u 3 predmeta obustavljen postupak.

Tijela koja su koristila osobne podatke kao zakonsko ograničenje te su imala najveći broj poništenih rješenja su: Općina Ivankovo (5), Grad Dubrovnik (3) i Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu (3).

Navedeni podaci ukazuju da su u **52,38% ili nešto više od polovice slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka, za razliku od 2020., kada je poništeno 65,38% odluka** što, bez obzira na i dalje visok postotak nezakonitosti, ipak predstavlja poboljšanje u odlučivanju prvostupanjskih tijela.

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 (zapisnici sa sjednice odbora, životopisi, preslike diplome, broj članova komore, popis stanova u vlasništvu grada, popis svih veterinarskih inspektora, rješenja o rasporedu na radno mjesto, imena i prezimena članova povjerenstva, popis kandidata koji su se javili na natječaj za direktora ili voditelja, isplatne liste plaća, iznos bruto plaće, ugovori o radu i sl.).

Analizom predmeta u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da vrlo često nije korištena odredba članka 15. stavka 5. ZPPI-ja koja 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. Takvo postupanje vidljivo je iz odluka Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te bi tijela, slijedeći takvu praksu, mogla u većem dijelu izbjeći žalbeni postupak. Naime, korisnici u zahtjevima navode da ih ne zanimaju podaci kao što su adresa, datum i mjesto rođenja, OIB, brojevi računa i sl. te uvažavaju potrebu zaštite određenih osobnih podataka.

3.6.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna

Analizom dostavljenih izvješća za 2021., uočeno je da tijela su u 216 ili 19,27% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje je u 2021. izjavljeno 60 (27,78%) žalbi.

Povjerenik je tijekom 2021. zaprimio 60 žalbi u kojima su tijela koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao zakonsko ograničenje u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama za 2021., vidljivo je da su Hrvatska banka za obnovu i razvitak (9), trgovačka društva Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (4), Dubrovnik ceste d.d. (3) i Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (3) te Hrvatski audiovizualni centar (3) najviše koristili ovo zakonsko ograničenje.

Povjerenik je zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 75 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog uskrate informacija. Od ukupno 61 riješenog predmeta, u **49 ili 80,33% slučajeva je rješenje poništeno**, što je nešto manje nego u 2020. kada ih je poništeno 67 ili 82,72%. Od tih 49 riješenih žalbi, u 39 slučajeva je rješenje poništeno i pristup informaciji je omogućen, a u 7 slučajeva je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, jer su se tijela nezakonito

pozivala na poslovnu tajnu i tako ograničila korisniku pravo na pristup informaciji, dok je u 3 slučaja rješenje poništeno i zahtjev riješen.

Najveći broj poništenih rješenja imala su sljedeća tijela: Hrvatska banka za obnovu i razvitak (10) te trgovačka društva Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (4) i Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (3). Prema tipu (kategoriji) tijela, najveći broj poništenih rješenja, kada se radi o ograničavanju prava na pristup informacijama zbog poslovne ili profesionalne tajne, imala su trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (17) i tijela koja su po pravnom statusu agencije, zavodi, fondovi ili centri (11).

U 9 (14,75%) slučajeva je potvrđeno prvostupanjsko rješenje, u 1 slučaju je tijelo samo promijenilo odluku, dok je u 1 predmetu postupak obustavljen te je 1 žalba odbačena.

Trgovačka društva i druge pravne osobe koja su obveznici primjene ZPPI-ja, primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne ili profesionalne tajne kada se radilo o, primjerice, informacijama o odobrenim kreditima, nazivima projekata, broju projekata, iznosu u kojem je Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala projekte, isplaćenim iznosima naknada za odvjetnike, ugovorima i narudžbenicama s medijskim nakladnicima, preslikama svih polica koje su sklopljene s osiguravajućom kućom, ugovorima o zakupu vanjskih površina tramvaja i autobusa i ugovorima o radu svih zaposlenih.

Pri navedenom je uočeno da tijela nisu koristila zakonsku mogućnost iz članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja omogućuje djelomično omogućavanje pristupa informaciji na način da se ograniče određeni dijelovi informacije koji sadrže podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, a da se omogući pristup preostalom dijelu informacije. Kod poslovne tajne prvostupanjska tijela bi trebala obratiti pozornost na Zakon o zaštiti tajnosti podataka, odnosno voditi računa o tome koji podaci su uistinu poslovna tajna sukladno zakonskim odredbama. Također, potrebno je da navedena tijela kod rješavanja zahtjeva razgraniče poslovnu tajnu od osobnih podataka. Napominje se kako *tijela javne vlasti i dalje ne uzimaju u obzir da bi informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebale biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, osobito kada se radi o njihovim isplatama. Sve navedeno rezultiralo je visokim postotkom poništenih odluka, i to unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te objavljenim Smjernicama o pristupu informacijama i poslovnoj tajni.*

Dakle, *i dalje postoji nerazumijevanje tijela o pravnoj prirodi poslovne tajne te zakonskim odredbama o primjeni zakonskog ograničenja, kao i primjeni članka 16. stavka 3. ZPPI-ja.*

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, tijela su u 21 ili 1,87% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poreznu tajnu, u odnosu na koje je izjavljeno 8 (38,1%) žalbi u 2021., a u kojima se na to zakonsko ograničenje u 7 slučajeva pozvalo Ministarstvo financija te u 1 slučaju Grad Vodice.

Tijekom 2021., u radu je bilo ukupno 11 žalbenih predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila poreznu tajnu kao zakonsko ograničenje u predmetima prava na pristup informacijama. Od ukupno 10 riješenih predmeta, u 1 ili 10% slučajeva je rješenje poništeno i zahtjev riješen, dok je u 9 ili 90% slučajeva utvrđeno da su rješenja tijela zakonita te je žalba odbijena kao neosnovana.

U odnosu na poreznu tajnu kao zakonsko ograničenje, može se zaključiti da su tijela u 90% slučajeva postupila sukladno odredbama ZPPI-ja, odnosno donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, dok u samo 10% slučajeva postupanja tijela nisu bila u skladu sa zakonskim odredbama.

3.6.3. Zlouporeba prava

Tijekom 2021. zaprimljene su 52 žalbe u kojima su tijela kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama navodila zlouporebu od strane korisnika, što je *značajno smanjenje u odnosu na 2020., kada ih je bilo zaprimljeno 149.*

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da je tijekom 2021. odbijeno 168 ili 14,99% zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporebe prava. Prvostupanjska rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 52 žalbena predmeta (30,95%).

Ovo smanjenje broja zaprimljenih žalbi protiv rješenja kojima se zahtjevi od strane tijela odbijaju zbog zlouporebe prava, ogleđa se i u činjenici da se tijela javne vlasti, jednako kao i Povjerenik, rukovode stajalištem izraženim u odlukama Visokog upravnog suda RH da kod raspolaganja javnim sredstvima ne može doći do zlouporebe prava.

U prosincu 2020. Povjerenik je zaprimio 84 žalbe izjavljene od strane jednog korisnika (političke stranke) protiv rješenja kojima su gradovi temeljem zlouporebe prava na pristup informacijama odbili njegov zahtjev kojim je tražio izvratke prometa po računu (računima) grada (u elektroničkom obliku), na kojima su te transakcije vidljive ili slične isprave istog sadržaja.

S obzirom da za navedene žalbe u 2020. nisu protekli zakonski rokovi za rješavanje, prenesene su u rad u 2021. te je u ovom izvještajnom razdoblju ukupno u radu bilo 158 žalbi izjavljenih protiv rješenja donesenih temeljem zlouporebe prava.

Od 158 predmeta u rješavanju, riješeno je njih 144 (91,14%), i to tako da su u 4 predmeta (2,78%) potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, dok su u 124 ili **86,11% slučajeva rješenja poništena**, pri čemu je u 22 slučaja omogućen pristup informacijama, a u 101 slučaju predmet vraćen na ponovni postupak, u 1 slučaju je rješenje poništeno i zahtjev odbijen, dok je u 11 slučajeva tijelo samo promijenilo odluku te je u 1 slučaju žalba odbačena.

U odnosu na 2020. kada je poništeno 53,42% prvostupanjskih rješenja, u 2021. je došlo do značajnog povećanja nezakonitih rješenja donesenih zbog zlouporebe prava, što je posljedica velikog broja izjavljenih žalbi na rješenja gradova u predmetima u kojima su zatraženi izvratci prometa po računu (računima) grada (u elektroničkom obliku) ili slične isprave istog sadržaja. Naime, u navedenim slučajevima, a u skladu s istaknutom praksom Visokog upravnog suda RH, s obzirom na to da se radi o informacijama koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima, ne može doći do zlouporebe prava na pristup informacijama.

3.6.4. Klasificirana informacija

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela, vidljivo je da je tijekom 2021. u 32 ili 2.85% slučajeva korišteno ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje su izjavljeno 7 žalbi (21,87%). Iz ovih podataka je vidljivo da *klasificirane informacije, kao i u prethodnim izvještajnim razdobljima, nisu bile često korišteno zakonsko ograničenje.*

Od ukupno 8 predmeta u radu u 2021., 7 ih je zaprimljeno tijekom 2021., i to na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama Vlade RH (2), Ministarstva financija (2), Ministarstva obrane (1), Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva (1) i Županijskog državnog odvjetništva u Osijeku (1).

Riješeno je 5 (62,5%) žalbi, na način da je u 4 ili 80% slučaja žalba odbijena kao neosnovana, u 3 slučaja radilo se o Vladi RH i u 1 slučaju o Županijskom državnom odvjetništvu u Osijeku te je u 1 rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak Ministarstvu obrane.

Tijekom 2021. 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. Naime, ranijih godina uočeno je da pojedina tijela 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. Povjerenik je 2020. izradio Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima sa svrhom olakšanja provedbe postupka po zahtjevu kojim se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti podataka, a prema podacima iz 2021. pokazalo se da su navedene Smjernice doprinijele zakonitom i pravilnom odlučivanju kada su u pitanju klasificirane informacije.

3.6.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2021. tijela javne vlasti u 263 slučaja (23,46%) odbila zahtjev, ocjenjujući da se zatražena informacija ne može smatrati informacijom prema zakonskoj definiciji iz članka 5. ZPPI-ja. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 36 slučajeva (13,69%).

Najveći broj zaprimljenih žalbi zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga odnosio se na rješenja koja su donijeli trgovačko društvo Sanitat Dubrovnik d.o.o. (7) te i Ministarstvo financija (3) i Grad Zagreb (2).

Pribrojivši tome predmete prenesene iz ranijeg razdoblja, u 2021. su u rješavanju bila ukupno 52 predmeta, od čega je riješeno njih 46 (88,46%), i to tako da je u 22 (47,83%) 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 povećanje u odnosu na 2020., kada su u 33,33% slučajeva tijela ispravno odlučila, dok je u 19 ili **41,3% slučajeva tijelo javne vlasti pogrešno**

utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, pa je u 8 slučajeva rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u 9 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak, a u 2 slučaja Povjerenik je poništio rješenje tijela javne vlasti i sam riješio zahtjev.

U odnosu na 2020., kada su u čak 57,69% slučajeva tijela pogrešno utvrdila da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, *ove godine taj je postotak značajnije smanjen*, što ukazuje na bolje razumijevanje definicije iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja.

3.6.6. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

Povjerenik je zaprimio 65 žalbi u 2021. na rješenje o odbacivanju zahtjeva jer tijela javne vlasti ne raspoložu informacijom te ne znaju gdje se informacija nalazi, pa je uz žalbe prenesene iz prethodnog perioda u radu imao ukupno 81 takvu žalbu.

Od 65 (80,23%) riješenih žalbi, Povjerenik je u 41 (63,08%) slučaju potvrdio rješenje tijela da ne posjeduje zatraženu informaciju, u 18 ili **27,69% slučajeva je poništio rješenja**, i to na način da je 7 (10,77%) slučajeva utvrdio da tijelo raspoložu informacijom te je poništio rješenje i omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, u 10 (15,38%) slučajeva poništio rješenje tijela i predmet vratio na ponovni postupak, dok je u 1 slučaju poništio rješenje i riješio zahtjev, u 4 slučaja obustavio postupak, a u 1 slučaju je samo tijelo javne vlasti promijenilo odluku.

Usporedbom podataka s 2020. kada je Povjerenik u 72,13% slučajeva potvrdio rješenje tijela da ne posjeduje informaciju, *uočeno je da tijela javne vlasti u prvostupanjskom postupku u velikoj mjeri donose zakonita rješenja*.

3.7. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija

U 2021. Povjerenik je zaprimio 6 žalbi koje se odnose na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija te je uz 5 žalbi prenesenih iz prethodnog razdoblja, u rješavanju imao ukupno njih 11.

Žalbe izjavljene u 2021. podnesene su zbog šutnje uprave Financijske agencije, trgovačkog društva Centar za vozila Hrvatske d.d. i Hrvatskog ureda za osiguranje, a 3 žalbe podnesene su protiv odbijajućih rješenja Vrhovnog suda RH.

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

Od 10 riješenih žalbi, jedna žalba se odnosila na tzv. šutnju uprave, gdje je trgovačko društvo Centar za vozila Hrvatske d.d. naknadno riješilo zahtjev te je žalbeni postupak obustavljen.

U odnosu na odbijajuća rješenja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija riješeno je 8 žalbi. Od toga su 4 žalbe odbijene kao neosnovane, i to u 3 odvojena slučaja u kojima je Vrhovni sud RH odbio zahtjeve za ponovnom uporabom cjelokupne baze sudskih odluka iz Intranet-SupraNove

baze sudske prakse Vrhovnog suda RH te u slučaju u kojem je Ministarstvo unutarnjih poslova odbilo zahtjev za ponovnu uporabu podataka o pravnim osobama vlasnicima motornih vozila s naznakom tipa/marke vozila te šasije vozila, s naznakom registarskih oznaka tih vozila za komercijalne svrhe.

U slučaju Hrvatske liječničke komore i Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije, predmet zahtjeva bili su upisnici (imenici) liječnika, odnosno ovlaštenih inženjera geodezije, a koje su tijela odbila zbog zaštite osobnih podataka. Povjerenik je u oba slučaja poništio prvostupanjska rješenja i predmete vratio na ponovno odlučivanje.

U jednom predmetu postupanje po žalbi je obustavljeno te je u jednom tijelo javne vlasti samo promijenilo odluku, dok je u jednom predmetu žalba odbačena.

Kao i ranijih godina (2020. – 12 žalbi, 2019. – 8 žalbi, 2018. – 9 žalbi), i 2021. Povjerenik je u radu imao vrlo mali broj žalbi (0,9% od ukupnog broja žalbi) koje se tiču ponovne uporabe informacija.

3.8. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

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

Sukladno donesenim rješenjima Povjerenika u 2021., informacije koje trebaju biti javno dostupne uz eventualnu zaštitu određenih podataka su:

- Elaborat o osnivanju Visoke škole za komunikacijski menadžment i nadopune Elaborata (tijelo javne vlasti: Agencija za znanost i visoko obrazovanje), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/1000
- Zapisnici Fakultetskog vijeća (tijelo javne vlasti: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/1403
- Popis korisnika jednokratnih novčanih pomoći Grada Dubrovnika u 2020. te isplaćeni iznosi (tijelo javne vlasti: Grad Dubrovnik), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/90
- Police koje su temeljem provedenog postupka sklopljene sa trgovačkim društvom Croatia osiguranje d.d. (tijelo javne vlasti: Gradska ljekarna Zagreb) rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/773
- Bruto plaća direktora, predsjednika uprave i člana uprave (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Goranski sportski centar d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/804
- Informacija o obrtima, pravnim i fizičkim osobama kojima je plaćeno za intelektualno, osobno i stručno usavršavanje zaposlenika (tijelo javne vlasti: Poliklinika za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/631
- Isplatne liste plaća, stimulacija i drugih primanja za djelatnika (tijela javne vlasti: Osnovna škola Silvija Strahimira Kranjčevića iz Zagreba, Klinička bolnica Dubrava), rješenja KLASA: UP/II-008-07/21-01/329, UP/II-008-07/21-01/733

- Izvešća o unutarnjoj reviziji (tijelo javne vlasti: Grad Dubrovnik), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/732
- Najam službenog vozila kojeg koristi predsjednik Hrvatske gospodarske komore (tijelo javne vlasti: Hrvatska gospodarska komora), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/785
- Sporazum o suradnji Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu s Hrvatskim katoličkim sveučilištem (tijelo javne vlasti: Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/858
- Odluke o imenovanjima predstojnika podružnica u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Vinkovcima i Križevcima (tijelo javne vlasti: Hrvatski veterinarski institut), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/794
- Odluka kojom je odabrano povjerenstvo za odabir ponuda za davanje u zakup vanjskih površina vozila (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Zagrebački električni tramvaj d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/217
- Popis svih prijavljenih igranih filmova na javnom pozivu s imenima redatelja, scenarista i producenata (tijelo javne vlasti: Hrvatski audiovizualni centar), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/613
- Dokumentacija izbora kandidata u znanstveno zvanje znanstvenog savjetnika (tijelo javne vlasti: Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Splitu), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/1437
- Zapisnici nadzora stanova u vlasništvu Grada Dubrovnika od 2015. do 2020. (tijelo javne vlasti: Grad Dubrovnik), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/1101
- Plaća djelatnika Grada Jastrebarskog za siječanj, veljaču, ožujak, travanj i svibanj 2020. (tijelo javne vlasti: Grad Jastrebarsko), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/982
- Preslika rješenja o prijemu u državnu službu (tijelo javne vlasti: Općinski građanski sud u Zagrebu), rješenje KLASA: UP/II-008-07/20-01/961
- Podatak o odvjetnicima ili odvjetničkim društvima koja su zastupala Hrvatsku radioteleviziju u sudskom sporu (tijelo javne vlasti: Hrvatska radiotelevizija), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/157.

4. Sudski nadzor

4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH

U postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, sudski nadzor je prema odredbama ZPPI-ja u isključivoj nadležnosti Visokoga upravnog suda RH. Protiv rješenja Povjerenika, kao i u slučaju neodlučivanja Povjerenika u zakonom propisanim rokovima (tzv. šutnja uprave), može se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH, koji postupak je uređen Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21). Člankom 26. ZPPI-ja propisano je da upravni spor može pokrenuti korisnik prava na informaciju,

kao i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje. Podnesena tužba ima odgovni učinak u slučaju ako je rješenjem Povjerenika korisniku omogućen pristup informaciji. Visoki upravni sud odluku o tužbi mora donijeti u roku od 90 dana.

U nastavku su izneseni statistički podaci, pri čemu su posebno istaknuti predmeti po započetim upravnim sporovima (podnesene tužbe) te riješeni upravnosudski predmeti (sudske odluke po tužbama).

4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi

U 2021. pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuto je 112 upravnih sporova. Kad se uspoređi sa 2020. u kojoj je pokrenut 201 upravni spor, vidljivo je da je **2021. pokrenuto 44,28% upravnih sporova manje nego prethodne godine.**

U 107 ili 95,54% slučajeva upravni sporovi su pokrenuti protiv rješenja Povjerenika, dok je u 5 ili 4,46% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave).

Uspoređujući podatke iz 2020., kada je pokrenuto 47 ili 23,38% upravnih sporova zbog šutnje uprave Povjerenika, u 2021. je vidljivo smanjenje takve vrste tužbi za 89,36%.

U odnosu na pokrenute upravne sporove, u 2021. je izrađeno 110 odgovora na tužbu, s time da se određeni broj odgovora odnosi na tužbe zaprimljene krajem 2020.

Tablica 4.1. Upravni sporovi u 2021.

Upravni sporovi i tužbe u 2021.	Broj	%
Zaprimljene tužbe u 2021. prema osnovi	112	100%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	107	95,54 %
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	5	4,46 %
Odgovori na tužbu Povjerenika	110	-

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

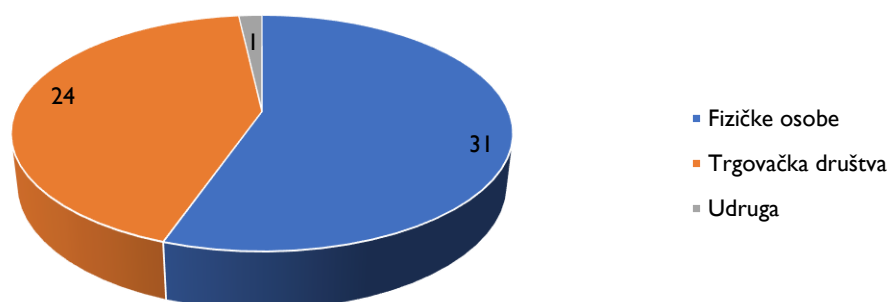
4.1.2. Podnositelji tužbi

Što se tiče podnositelja tužbi, ističe se da su korisnici i tijela javne vlasti u 2021. podnijeli jednak broj tužbi, odnosno po 56 tužbi, što čini ukupan broj od 112 podnesenih tužbi. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 4.2.

Posebno se ističe da je 21 upravni spor ili **37,50% upravnih sporova korisnika pokrenuto od strane jednog korisnika (trgovačko društvo).**

Što se tiče 56 upravnih sporova koji su pokrenuti od strane korisnika, 31 upravni spor je pokrenut od strane fizičkih osoba, dok je 25 upravnih sporova pokrenuto od strane pravnih osoba, od čega su 24 spora pokrenuta od strane trgovačkih društava, a 1 spor od strane udruge.

Slika 4.1. Udio u tužbama pokrenutih od korisnika



Od 56 upravnih sporova koji su pokrenuti od strane tijela javne vlasti, najveći broj tužbi podnesen je od strane komora (14), zatim Hrvatske banke za obnovu i razvitak (9) te Grada Jastrebarskog (5). Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- 1 spor državnih tijela (Hrvatska narodna banka 1)
- 10 sporova JLP(R)S (Grad Jastrebarsko 5, Općina Ivankovo 4, Zagrebačka županija 1)
- 11 sporova agencija, zavoda i fondova (HBOR 9, HZZ 1, HAVC 1)
- 3 spora trgovačkih društava u vlasništvu RH (Hrvatska pošta 1, Hrvatski novčarski zavod d.o.o. 1, Autocesta Zagreb Macelj d.o.o. 1)
- 2 spora trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S (Zagrebački električni tramvaj d.o.o. 2)
- 3 spora ustanova u zdravstvu (Poliklinika za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba 1, Poliklinika za rehabilitaciju slušanja i govora SUVAG 1, Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije 1)
- 1 spor ustanova u poljoprivredi, šumarstvu i veterinarstvu (Hrvatski veterinarski institut 1)
- 1 spor ustanova u socijalnoj skrbi (CZSS Zagreb 1)
- 2 spora ustanova u kulturi i umjetnosti (Hrvatsko narodno kazalište u Zagrebu 1, Hrvatska radiotelevizija 1)
- 2 upravna spora ustanova u obrazovanju (Sveučilište u Zagrebu 2)
- 20 sporova ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska odvjetnička komora 8, Hrvatska gospodarska komora 5, Hrvatska komora inženjera strojarstva 2, Hrvatska komora medicinskih sestara 1, Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. 2, Gradska plinara Zagreb – Opskrba d.o.o. 1, Turistička zajednica Grada Zagreba 1).

Tablica 4.2. Upravni sporovi u 2021. prema tužiteljima

Prema tužiteljima	Podnesene tužbe	
	Broj	Postotak
Prema tužiteljima	112	100%
<i>korisnici</i>	56	50,00%
<i>tijela javne vlasti</i>	56	50,00%
Tužitelji korisnici	56	100%

fizičke osobe	31	55,36%
udruge	1	1,78%
trgovačka društva	24	42,86%
Tužitelji tijela javne vlasti	56	100%
pravosudna tijela	1	1,78%
tijela državne uprave	11	19,64%
agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	17,86%
JLP(R)S	5	8,93%
trgovačka društva	9	16,08%
ustanove	20	35,71%
druge pravne osobe	112	100%

4.1.3. Sudske odluke po tužbama

U 2021. Povjerenik je zaprimio ukupno 122 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 navedenih odluka, u 115 (94,26%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika, pri čemu je u 110 slučajeva (95,65%) Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika, a u 5 slučajeva (4,35%) poništio rješenje Povjerenika. Od 110 slučajeva u kojima je potvrđena odluka Povjerenika, u 107 slučajeva odbijen je tužbeni zahtjev, dok je u 3 slučaja tužba odbačena.

Posebno se ističe da su se 2 predmeta, u kojim je tužbeni zahtjev odbijen, odnosila na ponovnu uporabu informacija. U tim predmetima korisnik je tražio ponovnu uporabu cjelokupne baze sudskih odluka iz Intranet-SupraNove baze sudske prakse Vrhovnog suda RH. U žalbenom postupku, Povjerenik je utvrdio da se u navedenom sustavu nalazi 1.951.689 odluka koje nisu javno objavljene pa bi udovoljavanje zahtjevu korisnika značilo anonimizaciju svih navedenih odluka, što bi zahtijevalo nerazmjern utrošak vremena i sredstava u smislu članka 27. stavka 2. ZPPI-ja. Navedene argumente Povjerenika u cijelosti je prihvatio Visoki upravni sud RH naglašavajući da Povjerenik ne može naložiti tijelima da radi zahtjeva za ponovnu uporabu informacija prilagođavaju svoje baze podataka.

Kada se razmatraju odluke u kojima je Visoki upravni sud RH odbijao tužbeni zahtjev, odnosno odbacivao tužbu, proizlazi da je u **95,65% slučajeva potvrđena odluka Povjerenika**, što predstavlja povećanje u odnosu na 2020., kada je Visoki upravni sud RH potvrdio 94,27% odluka, a posebno u odnosu na 2019. kad je potvrđeno 81,91% odluka Povjerenika. Navedeni podaci prikazani su u Tablici 4.3.

U 5 slučajeva Visoki upravni sud RH je poništio rješenje Povjerenika (4,35%), na način da je u 2 slučaja poništio rješenje Povjerenika i odbacio žalbu, a u 3 slučaja poništio rješenje Povjerenika i predmet vratio na ponovni postupak.

Što se tiče slučajeva poništavanja rješenja Povjerenika i odbacivanja žalbe, u jednom predmetu Visoki upravni sud RH je izrazio stajalište da se pristup sudskim presudama ostvaruje sukladno odredbama Sudskog poslovnika, a ne odredbama ZPPI-ja, iz kojeg razloga je poništio rješenje Povjerenika kojim je naložio sudu da zahtjev riješi sukladno odredbama ZPPI-ja i odbacio žalbu. Više o navedenom predmetu će biti riječi u poglavlju koje se odnosi na zahtjeve za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda.

U drugom slučaju, Visoki upravni sud RH je također poništio rješenje kojim je tijelu javne vlasti naloženo da riješi zahtjev za pristup informacijama, iz razloga što je Visoki upravni sud RH u bitnom izrazio stajalište da nakon pravomoćnosti rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva nema mjesta ponovnom odlučivanju o žalbi radi šutnje uprave, ako tijelo javne vlasti ponovno nije riješilo zahtjev za pristup informacijama.

Povjerenik ističe da navedeni stav Visokog upravnog suda RH predstavlja odstupanje od Zaključka sa sjednice svih sudaca, broj: Su-574/2019 od 18. studenog 2019., u kojem je istaknuto da rješenje Povjerenika kojim se nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke nije rješenje koje se izvršava, već se, kad obveznik rješavanja (prvostupanjsko tijelo) ne postupi po rješenju Povjerenika, radi o propuštanju prvostupanjskog javnopravnog tijela da u određenom roku odluči o zahtjevu stranke (šutnje uprave), pa se može izjaviti žalba Povjereniku.

U bitnom, raniji stav Visokog upravnog suda RH je bio da se i nakon rješenja Povjerenika o nalaganju rješavanja zahtjeva mogao ponovno voditi postupak radi šutnje uprave, da bi u gore citiranoj odluci izrazio stajalište da nema mjesta ponovnom vođenju takvog postupka, zbog čega je poništeno rješenje Povjerenika i odbačena žalba. Iz navedene sudske odluke je proizlazilo da Povjerenik kod izjavljenih žalbi u kojima tijelo javne vlasti nije odlučio nakon donesenog rješenja Povjerenika, treba takve žalbe odbacivati.

U 3 predmeta u kojima je poništeno rješenje Povjerenika i predmet vraćen na ponovni postupak, radilo se o predmetima koji su zaprimljeni u 2020., a u sva 3 se razmatralo pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama vezano uz informaciju o raspolaganju javnim sredstvima. Iako je Povjerenik u navedenim predmetima naglasio da se radi o opsežnim informacijama te da sve zatražene informacije ne predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima u smislu odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, Visoki upravni sud RH nije prihvatio navedene argumente te je potvrdio svoj raniji stav 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 2021. prema zaprimljenim odlukama

Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda RH u 2021. prema ishodu	122	100%
Tužbe protiv rješenja	115	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	110	95,65%
<i>poništeno rješenje Povjerenika</i>	5	4,35%
<i>postupak obustavljen, tužba povučena</i>		

	7	100%
Tužbe zbog šutnje uprave	5	71,43%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	2	28,57%
<i>odbijen tužbeni zahtjev</i>	122	100%
<i>tužba odbačena</i>	115	100%

Nadalje, u 7 slučajeva radilo se o upravnom sporu zbog nedonošenja odluke po žalbi (šutnja uprave), od kojih je u 5 (71,43%) slučajeva Visoki upravni sud RH rješenjem obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio predmet, a u 2 (28,57%) slučaja je Visoki upravni sud RH odbio tužbu tužitelja.

Posebno se ukazuje na veliki trend smanjenja predmeta radi šutnje uprave, sa 62 donesene odluke u predmetima šutnje uprave u 2020., na samo 7 donesenih odluka u 2021., što predstavlja smanjenje za 88,70% u odnosu na 2020.

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

- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, diplomatske note-zatvaranje granica (COVID-19), presuda Poslovni broj: UsII-448/20 od 2. ožujka 2021.
- Komunalac Koprivnica d.o.o., ugovor o kupnji i prodaji poslovnih udjela, presuda Poslovni broj: UsII-440/20 od 30. travnja 2021.
- Hrvatski audiovizualni centar, financijski izvještaj za filmove, podaci o prijaviteljima na javni poziv (zatražena i odobrena sredstva), Poslovni broj: UsII-57/21 od 29. travnja 2021.
- Zagrebačka županija, izvješće o unutarnjoj reviziji ustanove, Poslovni broj: UsII-43/21 od 28. travnja 2021.
- Ministarstvo hrvatskih branitelja, izračun cijene stana uz zaštitu osobnih podataka, Poslovni broj: UsII-408/20 od 31. siječnja 2021.
- Autocesta Zagreb Macelj d.o.o., prve stranice glavnih projekata, Poslovni broj: UsII-441/20 od 10. ožujka 2021.
- Hrvatska odvjetnička komora, putni nalozi i računi za disciplinskog tužitelja, Poslovni broj: UsII-249/21 od 15. rujna 2021.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, ugovor i dodatak ugovoru o kreditu, Poslovni broj: UsII-182/21 od 21. srpnja 2021.
- Turistička zajednica Grada Zagreba, bruto plaće direktorice i djelatnika, Poslovni broj: UsII-4/21 od 17. veljače 2021.
- Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, izvještaj o radu ustanove, zapisnik o obavljenom proračunskom nadzoru, Poslovni broj: UsII-100/21 od 13. svibnja 2021.
- Centar za socijalnu skrb Zagreb, obračunske liste za isplatu plaća, Poslovni broj: UsII-143/21 od 29. srpnja 2021.
- Hrvatski zavod za zapošljavanje, imena članova povjerenstva za dodjelu potpore za samozapošljavanje, Poslovni broj: UsII-262/21 od 23. rujna 2021.

- Hrvatska narodna banka, e-mail korespondencija guvernera HNB-a, Poslovni broj: UsII-382/21 od 20. listopada 2021.
- Hrvatska radiotelevizija, ugovor o zastupanju s odvjetničkim uredom i isplaćeni iznosi, Poslovni broj: UsII-181/21 od 1. srpnja 2021.
- HP-Hrvatska pošta d.d., bruto plaća po pojedinom direktoru, Poslovni broj: UsII-39/21 od 21. veljače 2021.

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-2021-godina>.

4.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2021.

Prema statističkim podacima za razdoblje 2013.-2021., ukupno je pokrenuto 7.902 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 1.097 upravnih sporova (13,88% u odnosu na broj žalbenih postupaka). Dakle, u promatranom razdoblju, **u 86,12% 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.-2021. (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. U 2020. je porastao na 201, a u 2021. je smanjen na 112, što je 44,28% manje nego 2020. Navedeni podaci ukazuju da u godinama u kojima dolazi do povećanog priljeva žalbi, paralelno s time dolazi i do povećanja broja upravnih sporova.

Tablica 4.4. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2021.

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
2021	958	112	8,55	11,70	1077	9,62	10,40
Ukupno	7,902	1097	7,20	13,88	7.888	7,19	13,90

Posebno se ističe da se *nastavlja trend smanjivanja upravnih sporova zbog šutnje uprave, i to na način da je 2021. pokrenuto samo 5 upravnih sporova radi šutnje Povjerenika*, a što ukazuje da Povjerenik smanjuje broj neriješenih žalbenih predmeta u zakonskim rokovima te stranke nemaju razloga pokretati takvu vrstu sporova.

Primjerice, u 2019. su bila pokrenuta 64 upravna spora radi šutnje Povjerenika, u 2020. je bilo 47 takvih upravnih sporova, a u 2021. samo njih 5.

Drugim riječima, u 2020. je broj pokrenutih upravnih sporova radi šutnje Povjerenika iznosio 23,38% (47 od 201 spora), da bi u 2021. iznosio samo 4,46% (5 od 112 sporova).

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 3, u 2015., 7, u 2016. 8, u 2017. 30 te u 2018. njih 125.

Što se tiče broja podnesenih tužbi, posebno se ističe da je za 2021. karakterističan jednak broj tužbi od strane korisnika i od strane tijela javne vlasti.

Također se s jedne strane primjećuje porast tužbi od strane komora i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, dok s druge strane u 2021. nije podnesena niti jedna tužba od strane tijela državne uprave i pravosudnih tijela, što ukazuje na poštivanje odluka Povjerenika kao drugostupanjskog tijela. Ističe se i da je u 2021. u 95,65% slučajeva Visoki upravni sud RH potvrdio rješenje Povjerenika, pri čemu se posebno ističe da su 3 predmeta u kojima je poništeno rješenje Povjerenika započeta u 2020., što ukazuje na to da Povjerenik slijedi i novouspostavljenu upravnosudsku praksu.

U slučajevima u kojima je Povjerenik smatrao da treba preispitati određeni stav Visokog upravnog suda RH pred Vrhovnim sudom RH, podnesen je prijedlog za izvanredno preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude Državnom odvjetništvu RH, o čemu više u poglavlju 4.2.2.

Sijedom navedenog, 2021. godina predstavlja *nastavak vrlo visoke uspješnosti Povjerenika kao drugostupanjskog tijela u upravnim sporovima (94,27% u 2020.)* i potvrde pravilne primjene ZPPI-ja te se tijela javne vlasti u svrhu ispravnog, brzog i učinkovitog rješavanja zahtjeva za pristup i ponovnu uporabnu informacija s pouzdanošću mogu rukovoditi praksom Povjerenika.

4.1.5. Troškovi upravnog spora

U postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija ne naplaćuju se upravne i sudske pristojbe. Međutim, prema članku 79. Zakona o upravnim sporovima, 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.

Prema podacima iz odluka Visokog upravnog suda RH u 2021., proizlazi da je samo u 2 slučaja Povjereniku kao tuženiku naloženo da nadoknadi troškove postupka u iznosu od 2.500,00 kn (ukupno 5.000,00 kn).

U odnosu na naknadu troškova zainteresiranoj osobi od strane tužitelja, Visoki upravni sud RH je u 4 predmeta naložio tužiteljima da nadoknade trošak zainteresiranim osobama u ukupnom iznosu od 10.625,00 kn.

Oba predmeta u kojima je Povjereniku naloženo da nadoknadi troškove upravnog spora se odnose na situacije u kojima je poništeno rješenje Povjerenika, što znači da niti u jednom predmetu šutnje uprave nije Povjereniku kao tuženiku naložena naknada troškova upravnog spora. Naime, u Godišnjem izvješću Povjerenika za 2020. jasno je istaknuto da se veći dio troškova postupka koje je snosio Povjerenik odnosio na postupke radi šutnje uprave.

Slijedom svega navedenog, vidljivo je *veliko smanjenje troškova upravnog spora koje je Povjerenik dužan nadoknaditi* (sa 76.250,00 kn u 2020. na 5.000,00 kn u 2021.)

4.2. Postupci pred Vrhovnim sudom RH

4.2.1. Zaprimljene odluke

U 2021. Povjerenik je zaprimio 3 odluke Vrhovnog suda RH po zahtjevima Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude.

1) presuda poslovni broj: U-zpz-10/2021 od 26. siječnja 2021.

Navedenom presudom odbijen je zahtjev Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-158/20 od 8. srpnja 2020., kojom je odbijen tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/20-01/216, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 17. ožujka 2020.

U bitnom, Vrhovni sud RH potvrdio je stajalište Povjerenika i Visokog upravnog suda RH da se u slučaju Hrvatske banke za obnovu i razvitak primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, odnosno da se Zakon o kreditnim institucijama ne može primjenjivati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI.

2) rješenje poslovni broj: U-zpz-29/2019 od 3. veljače 2021.

Rješenjem Vrhovnog suda RH, poslovni broj: U-zpz-29/2019 od 3. veljače 2021., odbačen je zahtjev

za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UrII-17/19 od 28. veljače 2019. kao nedopušten. Naime, navedenim rješenjem Visokog upravnog suda RH riješen je sukob nadležnosti između Povjerenika i Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba, na način da je Visoki upravni sud RH odredio da je za izvršenje rješenja Povjerenika nadležan Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba.

Zahtjev za izvanredno preispitivanje je odbačen iz razloga što je rješenje o sukobu nadležnosti doneseno u upravnom postupku, a ne u upravnom sporu, zbog čega Državno odvjetništvo RH nije ovlašteno podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti takve odluke.

3) presuda poslovni broj: U-zpz-14/2020 od 21. rujna 2021.

Navedenom presudom odbijen je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj UsII-196/19 od 12. ožujka 2020., a kojom je poništeno rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/19-01/203, URBROJ: 401-01/05-19-2 od 8. ožujka 2019.

U bitnom, Vrhovni sud RH nije prihvatio stajalište Državnog odvjetništva RH da zahtjev žalitelja, sagledan u ukupnosti njegova postupanja te traženja informacija unatrag par godina, predstavlja zlouporabu prava na pristup informacijama. Razmatrajući broj zahtjeva koje je korisnik podnio u razdoblju koje je predmet postupka (2017.-2019.), Vrhovni sud RH je utvrdio da se radi o znatnom broju zahtjeva, koji bude sumnju u dobronamjernost postupanja korisnika. Također je naglasio da *pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja*, a da u konkretnom slučaju postoji opravdani interes javnosti za podacima o kreditima koje Hrvatska banka za obnovu i razvitak odobrava po povoljnijim uvjetima.

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.

Uvodno se ističe da je od 4 zahtjeva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja, koji su podneseni po prijedlogu Povjerenika u 2020., Vrhovni sud RH u 2021. donio odluku po samo jednom zahtjevu, a koja odluka je opisana pod točkom 3. prethodnog poglavlja.

Dakle, još uvijek nisu donesene odluke po zahtjevima za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja u 3 predmeta, od kojih se 1 odnosi na pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama, dok se 2 predmeta odnose na pitanje troškova upravnog spora.

Povjerenik je u 2021. podnio 2 prijedloga Državnom odvjetništvu RH za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda Visokog upravnog suda RH.

Što se tiče prijedloga za preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda u 2021., radilo se o sljedećim slučajevima.

Prvi slučaj se odnosi na rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/20-01/400, 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. ZPPI-ja. Predmet zahtjeva bile su isprave na temelju kojih su vršena knjiženja o isplatama odvjetnicima u veljači 2019., u kojem je korisnik temeljem prethodne odluke Povjerenika zaprimio informacije o isplatama odvjetnicima u 2019.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-297/20-6 od 18. prosinca 2020., usvojen je tužbeni zahtjev korisnika te je poništeno rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/20-01/400, 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 kako se zlouporaba prava može odnositi i na informacije o raspolaganju javnim sredstvima iz članka 16. stavka 3. ZPPI-ja te je ukazao na raniju praksu Visokog upravnog suda RH. Također je istaknuo da je u navedenom predmetu korisnik, nakon što je dobio informacije o isplatama odvjetnicima, proširivao svoje zahtjeve tražeći račune i isprave temeljem koje su provedena knjiženja, što je dovelo do prekomjernog traženja informacija i obezvređivanja instituta prava na pristup informacijama.

Dopisom Broj: GZ-DO-9/21 od 1. travnja 2021., Državno odvjetništvo RH je obavijestilo Povjerenika da je prijedlog prihvaćen i podnesen zahtjev za preispitivanje navedene pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH.

Drugi slučaj se odnosi na rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/19-01/797, URBROJ: 401-01/10-20-2 od 3. veljače 2020. U navedenom predmetu je korisnik, udruga koja nije stranka u sudskom postupku, zahtjevom tražio pravomoćne sudske presude u upravnim sporovima koji su se vodili radi procjene utjecaja na okoliš. Postupajući po navedenom zahtjevu, Upravni sud u Rijeci je u bitnom korisniku izdao obavijest da mu je dostupnost traženih informacija osigurana sukladno odredbama Sudskog poslovnika, da se temeljem članka 1. stavka 3. ZPPI-ja u tom slučaju ne primjenjuju odredbe ZPPI-ja te da se sa svojim zahtjevom može obratiti sudskoj pisarnici.

Postupajući po žalbi korisnika radi šutnje uprave, Povjerenik je rješenjem KLASA: UP/II-008-07/19-01/797, URBROJ: 401-01/10-20-2 od 3. veljače 2020. naložio Upravnom sudu u Rijeci da zahtjev korisnika riješi sukladno odredbama ZPPI-ja.

U navedenom rješenju Povjerenik je izrazio stajalište da se odredba članka 1. stavka 3. ZPPI-ja odnosi samo na stranke u postupku, a ne i na druge osobe, pri čemu je naglašeno da korisnik nije bio stranka u postupcima za koje traži pravomoćne presude. Također je istaknuto da rješavanjem navedenog zahtjeva sukladno odredbama Sudskog poslovnika nije prekinuta šutnja te je naložio

Upravnom sudu u Rijeci da riješi zahtjev sukladno odredbama ZPPI-ja.

Postupajući po tužbi Upravnog suda u Rijeci protiv navedenog rješenja, Visoki upravni sud RH je presudom poslovni broj: UsII-81/20 od 23. veljače 2021. poništio rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/19-01/797, URBROJ: 401-01/10-20-2 od 3. veljače 2020. te odbacio žalbu korisnika. U navedenoj presudi, Visoki upravni sud RH je izrazio shvaćanje da se pristup sudskim spisima i odlukama ne ostvaruje u općem postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama prema odredbama ZPPI-ja te da stranke i druge osobe pristup informacijama sadržanim u spisima sudskih predmeta, uključujući pravo na razgledavanje sudskog spisa pa tako i preslikavanje izrađene sudske odluke, primarno ostvaruju putem posebnih propisa o sudskom poslovanju, dakle na način i u postupku propisanom odredbama Sudskog poslovnika i odnosnog procesnog zakona.

U prijedlogu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Povjerenik je istaknuo povrede ZPPI-ja te Zakona o općem upravnom postupku, u bitnom navodeći da se na korisnika koji nije stranka u postupku nije mogla primijeniti odredba članka 1. stavka 3. ZPPI-ja, odnosno da se Sudskim poslovníkom kao podzakonskim aktom ne može ograničavati Ustavom RH zajamčeno pravo na pristup informacijama.

Dopisom Državnog odvjetništva RH Broj: GZ-DO-192/2021-3 od 8. studenog 2021., Povjerenik je obaviješten da je prijedlog prihvaćen te je Vrhovnom sudu RH podnesen zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH poslovni broj: UsII-81/20 od 23. veljače 2021.

Prihvaćeni prijedlozi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i dalje ukazuju potrebu da Vrhovni sud RH kao najviši sud osigura jedinstvenu primjenu prava, i to u odnosu na pitanje instituta zlouporabe prava na pristup informacijama i u slučaju traženja informacija o raspolaganju javnim sredstvima, te da se očituje o dostupnosti pravomoćnih sudskih odluka sukladno odredbama ZPPI-ja, odnosno odnosu ZPPI-ja sa Sudskim poslovníkom.

Prilikom podnošenja prijedloga, Povjerenik se rukovodio činjenicom da pravo na pristup informacijama nije apsolutno i bez ograničenja, kao što to nisu niti druga prava i slobode. Osim toga, odredba o zlouporabi prava je upravo našla svoju svrhu i kao iznimka od pravila utvrđenog člankom 16. stavkom 3. ZPPI-ja, kako bi detektirala svaki slučaj u kojem postoji kolizija prava korisnika i same svrhe instituta prava na pristup informacijama u slučajevima u kojem korisnik učestalo tijelu javne vlasti podnosi istovrsne zahtjeve, u svakom sljedećem slučaju navodeći različit vremenski period za koji te informacije traži, odnosno da u ovisnosti o već zaprimljenim informacijama produbljuje, odnosno proširuje svoje zahtjeve. Povjerenik je smatrao da treba preispitati stav Visokog upravnog suda RH o zlouporabi prava na pristup informacijama jer u protivnom odredbe o zlouporabi postaju odredbe koje se ne mogu u praksi koristiti.

4.3. Ustavne tužbe

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2021. zaprimio 35 ustavnih tužbi u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama,

od čega je 19 predmeta pokrenuto po ustavnim tužbama jednog korisnika.

U 21 predmetu ustavna tužba je odbačena, dok u 14 predmeta postupak nije bio dovršen u 2021.

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

Predstavkama, upitima i traženjem mišljenja o pravilnoj primjeni ZPPI-ja, građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama ukazuju na moguće nepravilnosti u primjeni odredbi ZPPI-ja od strane tijela javne vlasti.

5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Postupajući po predstavkama, Ured povjerenika upozorava tijela na nepravilno postupanje te traži uklanjanje nepravilnosti. Riječ je o načinu postupanja koji ima za cilj na brži i jednostavniji način uskladiti postupanje tijela sa Zakonom, kako bi se izbjeglo provoditi inspekcijski nadzor nad tijelom javne vlasti.

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

Tijekom 2021., Ured povjerenika je zaprimio 339 predstavki, što predstavlja povećanje od 27,43% u odnosu na prethodnu godinu. Iz ranijeg razdoblja ostalo je neriješeno 79 predstavki, što znači da je 2021. u radu bilo ukupno 418 predstavki.

Tablica 5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2021.	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2021.	Riješeno u 2021. (%)	Preneseno u 2022.
prenesene predstavke	79	44	55,70	35
predstavke u 2021.	339	304	89,68	35
UKUPNO	418	348	83,25	70

Tijekom 2021., Ured povjerenika je postupao po ukupno 384 predstavke, što predstavlja 91,86%, svih predstavki u radu, a iz Tablice 5.2. vidljiv je način postupanja Ureda povjerenika. Naime, postupajući po predstavi, 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. Stoga je još uvijek svrsishodno provoditi klasični inspekcijski nadzor koji rezultira izricanjem mjera, tek kada postupanje po predstavi ne rezultira traženim postupanjem tijela. Slijedom toga, 348 ili **83,25% predstavki je u potpunosti riješeno**, o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavki.

Tablica 5.2. Postupanja Povjerenika po predstavkama

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti)	231	60,16
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2022.)	32	8,33
Posredni inspekcijski nadzor	20	5,20
Neposredni inspekcijski nadzor	0	0,00
Ustupanje predmeta	14	3,64
Obavijest podnositelju (nema osnove za postupanje)	87	22,66

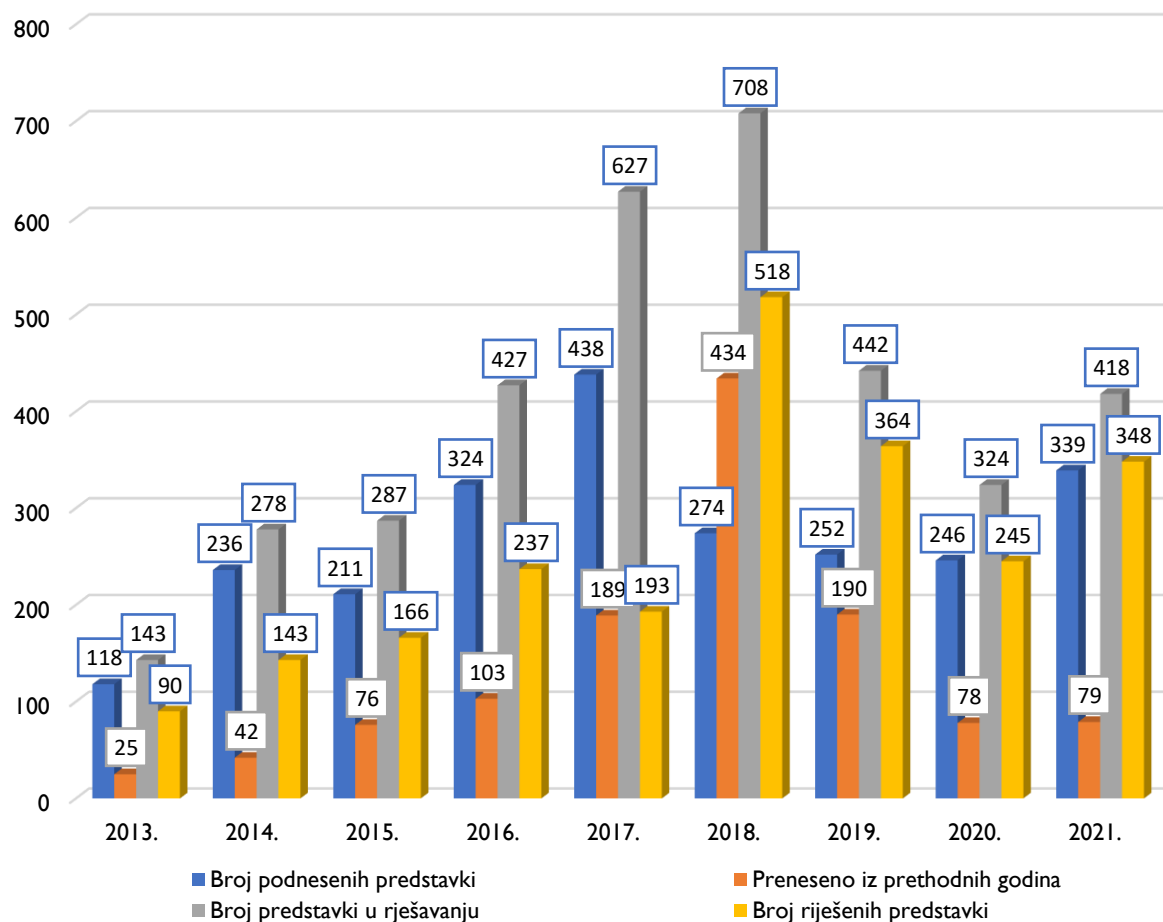
Potrebno je naglasiti da su **tijela po upozorenju Povjerenika**, nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, **u najvećem broju slučajeva (231 ili 60,16%) uklonila nepravilnosti**, a o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavke. U većini slučajeva, tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavi, naročito ako se predstavka odnosila na neispunjavanje cjelokupne obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada.

U slučajevima kada tijelo niti po slanju požurnica i dodatnih upozorenja nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom, provedeno je 20 ciljanih posrednih nadzora, s fokusom na predmet predstavke.

Relativno velik broj predstavki po kojima nije bilo pravne osnove za postupanje Povjerenika jer se iste nisu odnosile na kršenje odredbi ZPPI-ja (ukupno 87 ili 22,66% zaprimljenih predstavki), ukazuje da korisnici i dalje pribjegavaju podnošenju predstavke Povjereniku i kada se radi o postupanjima iz djelokruga tijela na koje se pritužuju (rješavanje predmeta u kojem je podnositelj predstavke stranka u postupku, traženje pojašnjenja ili odgovora koji se odnose na pitanja iz djelokruga tijela, odnosno pojedinog upravnog područja), kako bi ukazali na neprimjereno trajanje postupka ili ignoriranje njihovih upita.

Iako nije bilo osnove za postupanje Povjerenika jer se nije radilo o povredi odredbi ZPPI-ja, već povredi propisa iz djelokruga tijela, predstavke su ustupljene nadležnim tijelima, o čemu su korisnici povratno obaviješteni ili je kroz obavijest korisnicima dana uputa o načinu rješavanja njihove predstavke.

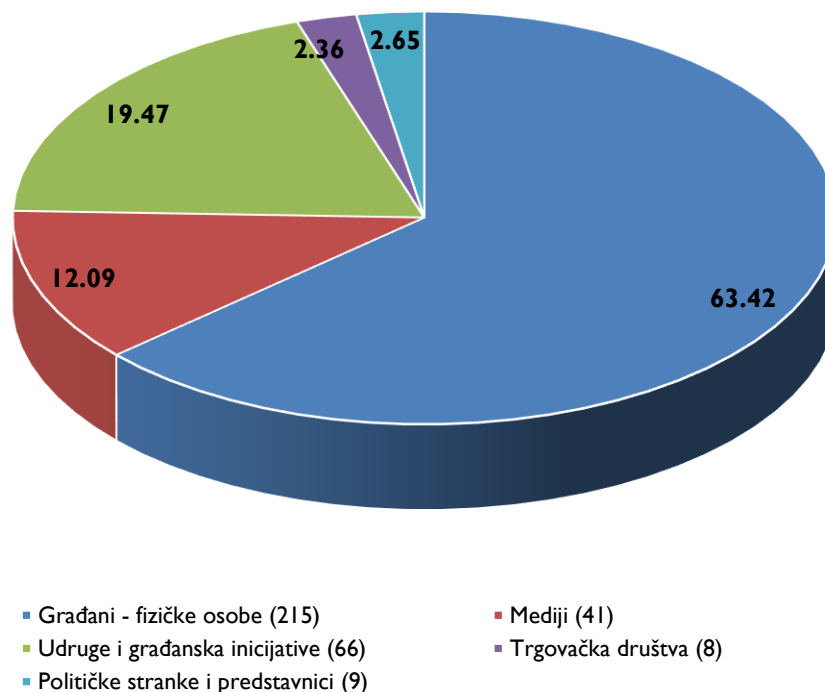
Slika 5.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2013. - 2021.



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 215 predstavki (63,42%)**, a značajniji udio u ukupnom broju podnositelja predstavki čine udruge/građanske inicijative sa 66 predstavki (19,47%) te mediji, s 41 predstavkom (12,09%), dok je udio ostalih podnositelja predstavki u ukupnom broju gotovo zanemariv.

Kako su novinari ujedno tražitelji informacija temeljem odredbi Zakona o medijima i ZPPI-ja, tako se na specifičnosti predstavki i upita koje Ured povjerenika zaprima od medija ukazuje 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 5.3.), podaci pokazuju da se, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, **gotovo trećina predstavki odnosi na postupanje JLP(R)S** (109 predstavki ili 32,15%). Najveći broj predstavki odnosio se na postupanje Državnog inspektorata (13), Ministarstva zdravstva (11), Grada Zagreba i Obrovca (po 8), Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine i Grada Vinkovaca (po 6) te Financijske agencije, Hrvatske elektroprivrede d.d., Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Grada Imotskog i Općine Lećevica (po 5).

Značajan udio predstavki odnosi se i na trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH ili JLP(R)S (50 predstavki ili 14,75%) i ustanove (56 ili 16,52%), no s obzirom na brojnost tih tijela, udio podnesenih predstavki na njihov rad je nije značajan.

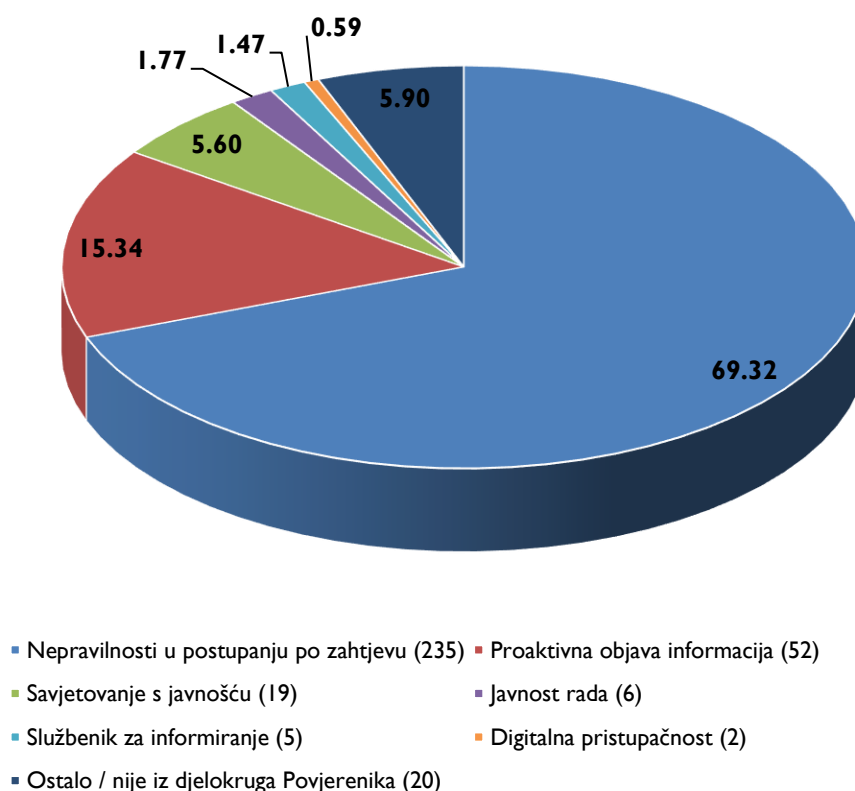
Tablica 5.3. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	<i>n</i>	%
Državna tijela	5	1,47
Tijela državne uprave	59	17,40
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	109	32,15
Pravosudna tijela	12	3,54
Agencije, zavodi, centri, fondovi	28	8,26

Ustanove	56	16,52
Trgovačka društva	50	14,75
Udruge	12	3,54
Ostala TJV	8	2,36
Ukupno	339	100,00

Kada se analiziraju razlozi podnošenja predstavki (Slika 5.3.), vidljivo je da su korisnici, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, u još većem broju ukazivali na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama (235 ili 69,32%), a tek podredno na neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija na internetskim stranicama, uključujući i obvezu osiguravanja javnosti rada te neispunjavanja obveze provedbe savjetovanja s javnošću.

Slika 5.3. Struktura predstavki prema razlozima podnošenja predstavki



U 2021. je nastavljeno s podnošenjem većeg broja predstavki istog korisnika (jedan korisnik 30, drugi korisnik 17 predstavki), kojima se, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama ili obvezu proaktivne objave informacija, detektiraju 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, ali neka su i brisana s Popisa nakon obavijesti osnivača da je riječ o neaktivnim tijelima koja su u postupku prestanka rada.

Ujedno je i dalje prisutno podnošenje većeg broja predstavi istog ili povezanih korisnika na postupanje tijela u kojem su zaposleni (ili su, primjerice, članovi predstavničkog tijela), 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.

5.2. Mišljenja o primjeni Zakona

Ured povjerenika svakodnevno pruža pomoći korisnicima i službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, davanjem mišljenja i odgovora na upite u vezi primjene ZPPI-ja. Aktivnost Ureda se bazirala na pisanim odgovorima (primarno elektroničkom poštom), jer je i u 2021., zbog nužnosti poštivanja epidemioloških mjera, izostala neposredna komunikacija prijmom stranaka u Uredu povjerenika. Jedan od načina pružanja brzih, upućujućih informacija je i putem info telefona.

U izvještajnom razdoblju *zadržan je trend velikog broja pisanih upita*, kako od strane korisnika, tako i tijela javne vlasti. Povjerenik je u 2021. zaprimio **ukupno 500 pisanih upita – traženja mišljenja o provedbi Zakona**, što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na 2020., ali i povećanje u odnosu na ranije godine (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. - 2021.

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
2021.	500	-8,59

* porast, odnosno smanjenje broja upita u odnosu na prethodnu godinu

Ured povjerenika je, s prenesenim neodgovorenim upitima iz 2020. (8 upita), u izvještajnom razdoblju imao na rješavanju ukupno 508 upita, a **do kraja godine odgovoreno je i dano mišljenje na 502 ili 98,81% svih upita u radu.**

Iz analize upita zaprimljenih u 2021. po podnositeljima (Tablica 5.5.), vidljivo je da je došlo da *značajnog porasta upita korisnika, osobito građana (242 upita)*, koji sve više traže pomoć Povjerenika

kada ne mogu dobiti traženu informaciju i prepoznaju ga kao instituciju kojoj se obraćaju kada je riječ o zahtjevu za pristup informacijama, ali i kada se pritužuju na nepostupanje po njihovim zahtjevima iz djelokruga tijela, kao i u situaciji kada ne znaju kome se obratiti.

U izvještajnom razdoblju je evidentan manji broj obraćanja tijela nego ranijih godina, kada su se Uredu povjerenika češće obraćala tijela nego korisnici prava na pristup informacijama. Smanjeni broj upita tijela nažalost ne ukazuje na veću kvalitetu u rješavanju zahtjeva, već ukazuje da su pojedina tijela uvažila činjenicu da im Povjerenik ne može riješiti pojedinačni zahtjev već samo dati načelne upute o zakonitom i pravilnom postupanju.

Tablica 5.5. Struktura upita prema podnositeljima

Podnositelj	Broj upita	%
Tijela javne vlasti	206	40,80
Građani - fizičke osobe	242	48,40
Mediji	19	3,80
Udruge i građanske inicijative	21	4,20
Trgovačka društva	10	2,00
Sindikati	1	0,20
Političke stranke i predstavnici	1	0,20

Prema sadržaju upita tijela javne vlasti (Tablica 5.6.), vidljivo je da su se i dalje u najvećoj mjeri odnosili na način rješavanja samog zahtjeva za pristup informacijama, a u manjoj mjeri na obvezu provedbe savjetovanja s javnošću i ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija.

Neznatan broj upita odnosio se i na usklađenost mrežnih stranica sa zahtjevima pristupačnosti, obzirom da je većina tijela javnog sektora u 2020. započela s primjenom 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

Struktura upita – tijela javne vlasti	n	%
rješavanje zahtjeva	104	50,98
provedba savjetovanja	25	12,25
proaktivna objava	17	8,33
status tijela javne vlasti	12	5,88
službenik za informiranje	9	4,41
ostvarivanje prava na pristup informacijama	4	1,96
Ostalo	33	16,18
UKUPNO	206	100,00

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

Međutim, valja reći da je i u ovom izvještajnom razdoblju *nastavljen trend značajnijeg broja upita koji se nije odnosio na djelokrug Povjerenika (preko 51% u odnosu na 42% iz 2020.), 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 tijela na postupanje odnosno davanje odgovora ili upute.

Pri tome posebno izdvajamo novinarske upite i obraćanja novinara Povjereniku, upite u vezi pandemije COVID-19, upite vezane uz transparentnost i javnost rada mjesne samouprave, a na koje se u nastavku posebno ukazuje.

Također, iz dijela upita je vidljivo da korisnici i dalje nisu sigurni kome se obratiti pa se obraćaju kako bi ih, ako Povjerenik nije nadležan, uputio nadležnom tijelu. Sve to govori o važnosti i potrebi dosljedne i pravilne proaktivne objave informacija o djelokrugu i uslugama tijela na internetskoj stranici, na jasan, sistematičan i jednostavniji način.

Tablica 5.7. Struktura upita korisnika prema sadržaju

Struktura upita - korisnici	n	%
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	46	15,54
Novinarski upit Povjereniku	13	4,39
Ostalo (vijećnička pitanja)	1	0,34
Savjetovanje s javnošću	9	3,04
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika	76	25,68
Ostalo (nije djelokrug PI)	151	51,01
UKUPNO	296	100

Uopćeno gledano, *upiti korisnika, ali i službenika za informiranje ukazuju na još uvijek nedovoljno poznavanje upravnog područja pristupa informacijama i samog ZPPI-ja*. Isto traži potrebu razvijanja edukativnih sadržaja Povjerenika za tijela i korisnike, neovisno o davanju pojedinačnih stručnih mišljenja i uputa, odnosno mišljenjima upućenim ciljanim skupinama korisnika ili tijela te njihovom objavom na Tražilici odluka i mišljenja, kojima se također nastoji proširiti njihovo poznavanje Zakona i olakšati im korištenje i primjenu ovog Zakona.

U nastavku dajemo popis najznačajnijih stajališta i mišljenja Povjerenika koja su objavljena u 2021., a koja su dostupna na Tražilici odluka i mišljenja - TOM:

- Poslovna tajna, autorsko djelo i ograničenje prava na pristup informacijama, KLASA: 008-08/21-01/24, URBROJ: 401-01/08-21-2
- Pravomoćna sudska rješenja kao informacija temeljem ZPPI-ja, KLASA: 008-03/21-01/86, URBROJ: 401-01/9-20-2

- Postupanje u slučajevima kad se tražena informacija ne smatra informacijom prema zakonskoj definiciji informacije i kad se podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, KLASA: 008-08/21-01/201, URBROJ: 401-01/9-21-2
- Tonski zapisi sjednica, KLASA: 008-08/21-01/10, URBROJ: 401-01/08-21-2 i KLASA: 008-03/21-01/5, URBROJ: 401-01/08-21-8
- Obveza javnosti rada i razlozi za ograničenje javnosti rada, KLASA: 008-08/21-01/477, URBROJ: 401-01/08-21-2
- Javnost rada i epidemiološke mjere, KLASA: 008-08/21-01/449, URBROJ: 401-01/08-01-2
- Proaktivna objava informacija o stipendistima, KLASA: 008-08/21-01/349, URBROJ: 401-01/08-21-2.

5.2.1. Mediji i pravo na informaciju

Povjerenik kontinuirano ukazuje na specifičnost prava na informaciju medija u okviru obavljanja novinarskog posla, naglašavajući pritom da je temeljni propis koji novinarima omogućava efikasno obavljanje posla prvenstveno Zakon o medijima, a tek podredno ZPPI.

Kako još uvijek kroz temeljni zakon (Zakon o medijima) nije osiguran mehanizam učinkovitog pristupa informacijama medijima, tako se i dalje se bilježi značajan broj predstavki i upita novinara vezanih uz nemogućnost ostvarivanja pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

U želji da se poboljša zakonski okvir za efikasnije obavljanje novinarskog posla, potrebno je istaknuti važnost Zakona o medijima za svakodnevnu komunikaciju novinara s tijelima na državnoj i lokalnoj razini, a kako bi mogli pravovremeno izvještavati javnost o aktualnim pitanjima i problemima. Novinarski upiti uglavnom se temelje na traženju obrazloženja, odgovora na pitanja, davanja informacija o radu i postupanju tijela, odnosno o namjeravanim aktivnostima ili se odnose na pitanja koja zapravo predstavljaju intervju ili traženje davanja izjava. Zbog navedenog bi u većini slučajeva brzo i efikasno komuniciranje s glasnogovornicima tijela javne vlasti novinarima trebalo osigurati sve potrebne informacije za redovito izvještavanje javnosti, neovisno o tome radi li se o komentaru, intervjuu ili dostavljanju dokumentacije.

Pravni okvir određen ZPPI-jem nije najprikladnija forma za brzi dotok i razmjenu informacija, već samo za pristup informacijama i dokumentima koji postoje u materijaliziranom obliku u trenutku podnošenja zahtjeva, i to u rokovima koji nisu prikladni za izvještavanje novinara, osim ako se radi o istraživačkom novinarstvu.

Međutim, kako često ne mogu na za novinare „uobičajeni“ način doći do informacije, Ured povjerenika novinarima i dalje sugerira da, ako trebaju materijaliziranu informaciju, podnesu zahtjev za pristup informacijama službeniku za informiranje te, u slučaju neodlučivanja tijela javne vlasti po zahtjevu u zakonskom roku od 15 dana, izjave žalbu zbog šutnje uprave ili predstavku Povjereniku.

Stoga ukazujemo da Povjerenik, osim davanja mišljenja i upućivanja novinara na način pribavljanja informacije, promptno rješava povećan broj predstavki novinara na rad tijela javne vlasti, kojima

ukazuju na nerješavanje, odugovlačenje ili neadekvatno postupanje po zahtjevima novinara, kao i zbog šutnje uprave, odnosno ignoriranja zahtjeva novinara za pristup informacijama. S obzirom na to da često dolazi do poistovjećivanja pristupa informacijama po ZPPI-ju s poslovima odnosa s javnošću, Povjerenik kontinuirano upućuje tijela na nužnu suradnju službenika za informiranje sa službom za odnose s javnošću, da bi se pravilno identificirali i razlučili zahtjevi za pristup informacijama od odgovora na novinarske upite. Isto je detaljnije pojašnjeno u dodatnoj **preporuci Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama**, koje je Povjerenik objavio u 2021.

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.

5.2.2. Pandemija COVID-19 i pravo na informaciju

Za razliku od 2020. koja je bila obilježena pandemijom, ali isto nije utjecalo na značajniju pojavu upita i predstavki koje se povezuju s pandemijom, u 2021. je u radu Ureda povjerenika zabilježen porast specifičnih upita, traženja pojašnjenja i mišljenja vezanih uz COVID-19, odnosno općenito brigu o zdravlju građana te s tim u vezi radom nadležnih tijela.

Kako se u pravilu nije radilo o zahtjevima za pristup informacijama i primjenu ZPPI-ja, već o traženju odgovora i pojašnjenja od nadležnih tijela, upiti su u najvećoj mjeri prosljeđivani Ministarstvu zdravstva, Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo ili Stožeru civilne zaštite RH.

Većina upita se odnosila na pojašnjenje mjera vezanih uz nošenje zaštitnih maski, sigurnost i opasnosti od cijepljenja, postojanje stručnih analiza vezanih uz nuspojave nošenja maski i cijepljenja, mogućnosti putovanja, cijene testova i troškove provedbe pojedinih mjera, vođenje evidencija o cijepljenim zaposlenicima, kao i ukazivanja na nedovoljnu ažurnost internetske stranice koronavirus.hr.

Osim traženja mišljenja i pojašnjenja, korisnici i predstavnici medija su upozoravali na smanjenu transparentnost tijela javne vlasti, koja pod izlikom dosljedne provedbe mjera Stožera ograničavaju ili u potpunosti onemogućavaju prisustvovanje sjednicama službenih tijela. Uglavnom su ukazivali na nemogućnost prisustvovanja sjednicama službenih tijela tijela javne vlasti (dječjih vrtića, škola, ali i općinskih vijeća), radi nemogućnosti osiguranja socijalne distance i neadekvatnosti prostora u kojem se sjednice održavaju.

Stoga je Povjerenik tim tijelima uputio mišljenje vezano uz slučajeve isključenja prava javnosti da prisustvuje sjednicama vijeća ili službenih tijela drugih tijela javne vlasti zbog epidemioloških razloga, ukazujući na moguću razmjernost u ograničenju predmetnog prava javnosti u odnosu na javnost sjednica na način propisan u članku 12. ZPPI-ja, za vrijeme važenja predmetne Odluke Stožera.

Za vrijeme privremenog ograničavanja prava javnosti da neposredno prisustvuje sjednicama, tijela javne vlasti poticana su i na mogućnost objave audio i/ili video zapisa sa sjednica (koji modaliteti predstavljaju iskorak u ispunjavanju predmetne zakonske obveze), ali i ažurniju i dosljedniju provedbu obveze informiranja javnosti o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela te objavi zaključaka/zapisnika sa sjednica, dokumenata usvojenih na sjednicama, a sve kako bi građani bili pravovremeno obaviješteni o načinu rada tijela javne vlasti.

Naglašeno je da tijela trebaju unaprijed objaviti proceduru prijave i broj osoba koje mogu prisustvovati na sjednicama u limitiranim uvjetima, pri čemu se mora voditi računa o redosljedu prijavljivanja, kako bi se izbjegla moguća selektivnost u pristupu, odnosno onemogućavanje (zabrana) prisustvovanja budućim sjednicama samo pojedinim medijima i korisnicima, a vodeći se načelom javnosti i slobodnog pristupa te načelom jednakosti iz članka 6. i 8. ZPPI-ja.

Nadalje, tijekom 2021. Povjerenik je zaprimao žalbe korisnika na temu informacija o COVID-19, cijepljenja i drugih povezanih tema.

Žalbe su se u većini odnosile na nerješavanje zahtjeva od strane Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, Ministarstva zdravstva, Opće bolnice Dubrovnik i Instituta za medicinska istraživanja i medicinu rada.

Od tijela javne vlasti su tražene, primjerice, sljedeće informacije: o količinama cjepiva za koronavirus (koliko je doza zaprimljeno od 26. prosinca 2020. do 5. siječnja 2021. te koliko je navedenog do 5. siječnja iskorišteno, tj. stavljeno u opticaj), o broju cijepljenih osoba unutar Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (broj zaposlenih, broj cijepljenih), informacije o informiranju pacijenata o eksperimentalnoj fazi cjepiva protiv virusa COVID-19, o broju osoba umrlih od zaraze COVID-19, broju osoba koji su umrle na respiratoru kao posljedica koronavirusa, broju osoba koji su umrle sa komorbiditetima, o ugovorima s proizvođačima cjepiva protiv bolesti COVID-19, o informiranju pacijenata o eksperimentalnoj fazi cjepiva protiv virusa COVID-19, o broju cijepljenih osoba unutar Ministarstva zdravstva (broj zaposlenih, broj cijepljenih), koliko je iz državnog proračuna plaćena izrada aplikacije Stop COVID-19 te koliko se mjesečno plaća njezino održavanje, koliko ukupno iznose troškovi održavanja stranice cijepise.zdravlje.hr od 1. ožujka do 1. srpnja 2021., koliki je mjesečni trošak održavanja i kojoj tvrtki su isplaćena sredstva za održavanje stranice cijepise.zdravlje.hr, koliko je građana iskazalo interes za cijepljenje registracijom putem te stranice, za koliko je ljudi na području RH na temelju provedenih obdukcija utvrđeno da je umrlo od bolesti COVID-19 od dana proglašenja epidemije, za koliko osoba za koje je utvrđen uzrok smrti bolest COVID-19 nije provedena obdukcija na zahtjev uže obitelji umrle osobe, koliko je zdravstvenih ustanova, odnosno odgovornih osoba kažnjeno za neobavljanje propisane obdukcije, popis djelatnika Opće bolnice Dubrovnik koji su cijepljeni cjepivom protiv koronavirusa itd.

Povjerenik je žalbe riješio sukladno odredbama ZPPI-ja i ZUP-a, odnosno u slučaju kada tijelo nije riješilo zahtjev nakon zatražene obavijesti o nerješavanju zahtjeva, doneseno je rješenje kojim je naloženo rješavanje zahtjeva ili je u slučaju rješavanja žalbeni postupak obustavljen.

5.2.3. Info-telefon

Nastavno na višegodišnju praksu, Ured povjerenika je na upite korisnika i tijela o primjeni ZPPI-ja odgovarao i putem posebnih info-telefona, kako bi na brz i jednostavan način pomogao korisnicima i službenicima tijela davanjem općih smjernica vezanih uz ostvarivanje prava ili postupanja sa zahtjevom.

Tijekom 2021., Ured povjerenika telefonski je zaprimio ukupno 468 upita, što je porast od 28,41%. Upravo zbog povećanog interesa za ovim vidom informacija i uputa, od rujna 2021. info-telefon je u funkciji svaki radni dan.

Tablica 5.8. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

Struktura upita - po podnositeljima	n	%
Tijela javne vlasti	290	61,97
Korisnici	169	36,11
Mediji	9	1,92
UKUPNO	468	100

Iz strukture upita, vidljivo je da interes za davanjem brzih informacija putem info-telefona prvenstveno iskazuju službenici za informiranje, tražeći uputu o načinu rješavanja zahtjeva, a podredno i korisnici, koji se nerijetko žele informirati o statusu žalbenih predmeta.

Gledajući u cjelini kada je riječ o pružanju stručne pomoći korisnicima i tijelima, može se reći da je povećan broj predmeta rezultirao pojačanim angažmanom Ureda povjerenika, a promptnim odgovorima treba pribrojati, zbog bitno promijenjenih okolnosti poslovanja, i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda.

6. Inspekcijski nadzor

Tijekom izvještajnog razdoblja, zbog epidemioloških uvjeta nisu se provodili neposredni inspekcijski nadzori (izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada u nadziranom tijelu), nego su se provodili posredni cjeloviti i ciljani inspekcijski nadzori (izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju s fokusom na objavu propisanih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, neodređivanje službenika za informiranje, nedostavljanje godišnjeg izvješća Povjereniku ili na predmet predstavke).

6.1. Posredni inspekcijski nadzor

Godišnji plan provedbe posrednih inspekcijskih nadzora utemeljen je na predstavkama korisnika,

žalbama i rezultatima analitičkih praćenja Povjerenika o proaktivnoj objavi informacija na internetskim stranicama tijela. Pored toga, potreba za obavljanjem inspekcijskih nadzora u određenim tijelima utvrđena je i na druge načine (analizom podataka u Popisu tijela javne vlasti ili analizom informacija na internetskim stranicama o tijelima u vlasništvu nadziranih tijela javne vlasti, koja nisu unijeta u Popis tijela javne vlasti, niti su odredila službenika za informiranje).

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.

U 2021. su provedena ukupno 44 posredna inspekcijska nadzora, što predstavlja *povećanje u odnosu na prethodne godine*. Razlog povećanog broja provedenih nadzora leži u stavljanju naglaska na provođenje ciljanih nadzora s fokusom na određene zakonske obveze, a ne opsežnih cjelovitih nadzora, u kojima su predmet nadzora sve obveze propisane ZPPI-jem. Dosadašnja praksa u provođenju inspekcijskih nadzora pokazala je da su cjeloviti inspekcijski nadzori dužeg trajanja zbog opsežnosti materijala koji se treba analizirati puno zahtjevniji za Ured povjerenika i tijela javne vlasti u postupku izvršenja mjera naloženih u zapisniku i ispunjenja zakonskih obveza.

Naime, 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, osiguravnaja avnosti rada i vođenja službenog upisnika, a koje se sastoje od nekoliko segmenata. 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 tijelo nije u cijelosti ili djelomično ispunilo zakonsku obvezu provedbe postupka savjetovanja s javnošću ili osiguravanja javnosti rada).

Posredni inspekcijski nadzori (Slika 6.1.) obavljeni su po službenoj dužnosti, a njih 20 je inicirano predstavkama, odnosno nepostupanjem po upozorenju Povjerenika.

Tablica 6.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden posredni inspekcijski nadzor u 2021.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Tijela državne uprave	1	Ministarstvo financija	2
Sudovi i druga pravosudna tijela	1	Općinski sud u Zadru	2
JLP(R)S	23	Gradovi: Čabar, Garešnica, Imotski, Kutjevo, Obrovac, Opuzen, Oroslavje, Otok Općine: Brod Moravice, Ervenik, Gradište, Klakar, Kumrovec, Marija Bistrica, Nuštar, Podbablje, Poveljana, Punitovci, Selnica,	87

		Severin, Špišić Bukovica, Vinica, Višnjan	
Ustanove	10	Centar za rehabilitaciju Mir Kaštel Novi, Centar za socijalnu skrb Čakovec, Centar za socijalnu skrb Rovinj, Dom za odgoj djece i mladeži Pula, Javna ustanova Hrvatski olimpijski centar, Javna ustanova Sportski objekti Opuzen, Ustanova za gospodarenje športskim objektima Slavonski Brod, Ustanova Virovi, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, Veleučilište u Požegi, Studentski centar Požega	33
Trgovačka društva	4	Hrvatska lutrija d.o.o., Plin d.o.o. Garešnica, Vodovod Opuzen d.o.o., Kumrovec d.o.o. znanstveno-studijski centar	18
Udruge	1	Matica Hrvatska	3
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	4	Hrvatski judo savez, Hrvatska komora fizioterapeuta (2x), Mjesni odbor Centar I-Grad Zagreb	21
UKUPNO	44		166

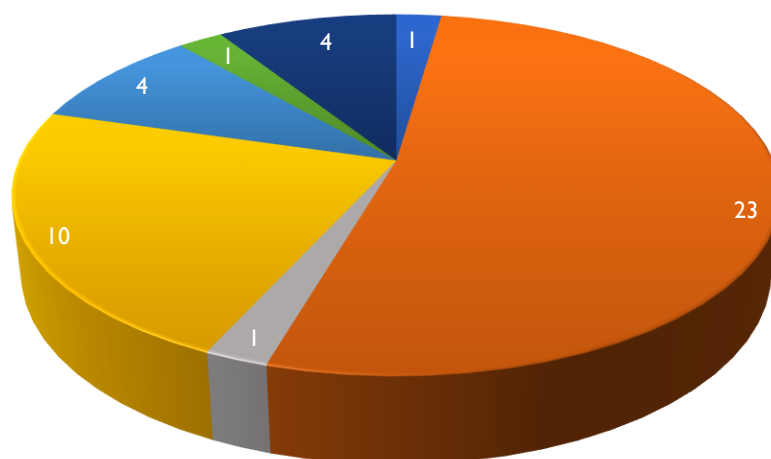
Posredni inspekcijski nadzori provedeni su zbog sljedećih razloga:

- a) 5 zbog nerješavanja/nepotpunog rješavanja zahtjeva, odnosno nepostupanja po upozorenjima Povjerenika (Ministarstvo financija, Grad Oroslavje, Općinski sud u Zadru, Hrvatska komora fizioterapeuta te Mjesni odbor Centar I Grada Zagreba)
- b) 6 zbog neispunjavanja obveza proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada, a uz navedeno, nadzorom je obuhvaćeno i određivanje službenika za informiranje, ponovna uporaba informacija te izvješćivanje (Grad Garešnica, Općina Brod Moravice, Općina Severin, Općina Špišić Bukovica, Općina Vinica, Općina Nuštar)
- c) 5 zbog neodređivanja službenika za informiranje i neobjavlivanja informacija propisanih člankom 10. stavkom 1. točkom 13. ZPPI-ja (Vodovod Opuzen d.o.o., Javna ustanova Sportski objekti Opuzen, Ustanova za gospodarenje športskim objektima Slavonski Brod, Ustanova Virovi te Plin d.o.o. Garešnica)
- d) 22 zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća za 2020. (gradovi Kutjevo i Obrovac, općine Ervenik, Gradište, Klakar, Kumrovec, Marija Bistrica, Podbablje, Poveljana, Punitovci, Selnica i Višnjan, zatim Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, Veleučilište u Požegi, Studentski centar u Požegi, Hrvatska komora fizioterapeuta, Kumrovec d.o.o. znanstveno-studijski centar, Matica Hrvatska i Centar za socijalnu skrb Čakovec, dok je u Centru za socijalnu skrb Rovinj, Centru za

rehabilitaciju Mir, Domu za odgoj djece i mladeži i Javnoj ustanovi Hrvatski olimpijski centar posrednim nadzorom pored nedostavljanja godišnjeg izvješća obuhvaćena i proaktivna objava informacija iz članka 10. stavka 1. točke 13. ZPPI-ja i/ili neodređivanje službenika za informiranje)

- e) 6 cjelovitih posrednih inspekcijskih nadzora u kojima je predmet nadzora bilo određivanje službenika za informiranje, rješavanje o zahtjevima, vođenje službenog upisnika, visina naknade za pristup informacijama, proaktivna objava informacija, savjetovanje s javnošću i javnost rada, izvješćivanje te ponovna uporaba informacija (Grad Opuzen, Grad Otok, Grad Čabar, Hrvatska lutrija d.o.o., dok je u Gradu Imotskom pored navedenog, predmeta nadzora bilo i nerješavanje dva zahtjeva za pristup informacijama, a u Hrvatskom judo savezu uz navedeno, predmet nadzora je bilo nerješavanje zahtjeva te formalno postupanje po 13 žalbenih predmeta koji su u postupku rješavanja pred Povjerenikom).

Slika 6.1. Broj posrednih inspekcijskih nadzora u 2021. po pravnom statusu tijela javne vlasti



- Tijela državne uprave
- Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave
- Sudovi i pravosudna tijela
- Ustanove
- Trgovačka društva
- Udruge
- Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima

Zapisnicima 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 166

mjera, najviše Hrvatskom judo savezu (13 mjera) i Gradu Imotskom (11 mjera), dok je najmanje mjera izrečeno tijelima koja su nadzirana radi nedostavljanja godišnjeg izvješća.

Utvrđene nepravilnosti i nezakovitosti u primjeni ZPPI-ja i provedbenih propisa u provedenim nadzorima ukazuju da nadzirana tijela, osim utvrđenih poteškoća u primjeni reaktivnog dijela prava na pristup informacijama (najčešće nerješavanje u zakonskim rokovima i nepravilna primjena odredbi ZPPI-ja pri rješavanju zahtjeva te pogreške pri vođenju službenog upisnika), velike poteškoće imaju i pri ispunjavanju ostalih obveza iz ZPPI-ja. Navedeno se odnosi prije svega na neispunjenje obveze proaktivne objave, budući da je uočeno kako tijela i dalje propuštaju objaviti informacije koje se tiču unutarnjeg ustrojstva i kontakata 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 (*asset liste*).

Nadalje, kod provedbe savjetovanja s javnošću, utvrđeno je da tijela u pravilu 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. Također, neka nadzirana tijela do provođenja inspekcijskog nadzora nisu uopće provodila postupak savjetovanja s javnošću, pogrešno smatrajući da nemaju javne ovlasti te da nisu obveznici ove zakonske obveze.

Zakonska obveza osiguravanja javnosti rada odnosi se jednako na sva tijela koja imaju kolegijalna tijela i donose odluke na sjednicama. Nezakovitosti vezane uz ovu obvezu i dalje se najčešće odnose na neobjavljivanje informacija o mogućnostima neposrednog uvida te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela.

Stoga su nadzirim 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, čelnicima tijela se predlaže 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 informacijai savjetovanja s javnošću te korištenje uputa, smjernica i priručnika Povjerenika, kao i Tražilice odluka i mišljenja.

Dva tijela javne vlasti iskoristila su mogućnost prigovora na zapisnik (Hrvatska komora fizioterapeuta i Općinski sud u Zadru). Prigovor Hrvatske komore fizioterapeuta je odbačen, jer je izjavljen od neovlaštene osobe (službenice za informiranje, a ne člnika nadziranog tijela), a prigovor navedenog Suda je prihvaćen jer je Sud postupio po izrečenoj mjeri.

Kod većine nadziranih tijela u tijeku je postupak izvršavanja mjera po provedenim inspekcijskim nadzorima.

Čelnicima Grada Obrovca i Općine Višnjan izrečeni su prekršajni nalozi zbog nepostupanja po izrečenim mjerama u zapisniku i nedostavljanja godišnjeg izvješća. Također, čelnici Hrvatske komore fizioterapeuta izrečen je prekršajni nalog zbog nerješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, dok je čelniku Općine Seget izdan prekršajni nalog zbog nepravilnog rješavanja zahtjeva

za pristup informacijama te je u tijeku prekršajni postupak. Prekršajni nalog je izdan i čelniku Košarkaškog kluba Zadar s.d.d. zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

Osim navedenog, tijekom prosinca 2021. započet je posredni inspekcijski nadzor najavljen Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, ali su pri izradi istog zatražena dodatna očitovanja vezana uz sadržaj akata i informacija koje nadzirano tijelo posjeduje te će isti biti okončan tijekom prvog tromjesečja 2022. Naime HBOR je u studenom 2021., u svrhu pravilne primjene ZPPI-ja vezano uz proaktivnu objavu i javnost rada, a s obzirom na specifičnosti rada, zatražio mišljenje i uputu Povjerenika. Slijedom toga, dana je načelna uputa o primjenjivosti proaktivne objave i javnosti rada na informacije i podatke HBOR-a obzirom na specifičnost poslovanja, ali je za davanje konkretnijih uputa, s obzirom na posebnost HBOR-a kao financijske institucije, u 2021. započeta provedba posrednog inspekcijskog nadzora.

7. Sankcije

Prekršajni zakon (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18) propisuje da je opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene svih prekršajnih sankcija da svatko poštuje pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj te da se spriječi buduće ponašanje obuhvaćeno prekršajima. Navedenim zakonom je propisan postupak pokretanja prekršajnog postupka. Ako Prekršajnim zakonom nije drukčije određeno, prekršajni se 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 provođenja glavne rasprave, odnosno postupka.

Povjerenik je dužan, kao i drugi ovlašteni podnositelji optužnog prijedloga prema odredbi članka 109.a Prekršajnog zakona, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, utvrditi točnu adresu počinitelja prekršaja 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 može podnijeti optužni prijedlog.

Sukladno članku 35. ZPPI-ja, Povjerenik je ovlašten za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje. ZPPI u članku 61. i 62. sadrži prekršajne odredbe vezano za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

7.1. Poslane obavijesti

Povjerenik je u predmetima u kojima je utvrdio počinjenje prekršaja, odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti slao obavijest sukladno članku 109.a Prekršajnog zakona, nakon što je od Ministarstva unutarnjih poslova zatražen podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja. Tijekom 2021. upućeno je 19 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka

odgovornim osobama u 12 različitih tijela javne vlasti u vrijeme počinjenja prekršaja, i to: u 4 predmeta Vladi RH, od kojih je jedna upućena odgovornoj osobi Ureda za udruge Vlade RH, u 2 predmeta trgovačkom društvu HEP d.d., trgovačkom društvu Vodovod Glina d.o.o., Gradu Oroslavju, Županijskoj upravi za ceste Zagrebačke županije te u 1 predmetu Gradu Malom Lošinj, Općini Strahoninec, Općini Sali, Općini Nerežišće, Općini Sutivan, trgovačkom društvu Parkovi i nasadi d.o.o. i Dobrovoljnom vatrogasnom društvu Stankovci.

Usporedbom broja poslanih obavijesti u 2021. i 2020. u kojoj je upućeno 18 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka, vidljivo je da je tijekom 2021. došlo do blagog povećanja broja izdanih obavijesti za 5,56%.

7.2. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi

Povjerenik je u 2021. izrekao 8 prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti. Od toga je 7 prekršajnih naloga izrečeno zbog toga što odgovorne osobe u postupku inspeksijskog nadzora nisu u određenom roku otklonile nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom. Radi se o 2 prekršajna naloga koja su izrečena protiv gradonačelnika Grada Obrovca, 1 prekršajni nalog protiv načelnika Općine Višnjan, načelnika Općine Milna, načelnika Općine Seget, predsjednika Košarkaškog kluba Zadar s.d.d. i predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta. Osim opisanog prekršaja, Povjerenik je izrekao i 1 prekršajni nalog protiv predsjednika Hrvatske gospodarske komore jer nije postupio po nalogu Povjerenika za dostavu spisa predmeta te nije omogućio Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka i nije dostavio tražene podatke. U 3 slučaja su na izrečene prekršajne naloge izjavljeni prigovori te se postupci vode pred nadležnim prekršajnim sudom.

Povjerenik je tijekom 2021. izrekao više prekršajnih naloga u odnosu na 2020., kada su izrečena 2 prekršajna naloga.

U 2021. je podneseno ukupno 9 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba u vrijeme počinjenja prekršaja u 7 tijela javne vlasti, od kojih su 4 jedinice lokalne samouprave, 2 trgovačka društva i 1 dobrovoljno vatrogasno društvo. Optužni prijedlozi su podneseni u 2 predmeta protiv gradonačelnika Grada Oroslavja i direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. iz Zagreba, 1 protiv načelnika Općine Stankovci, načelnika Općine Sali, načelnika Općine Strahoninec, direktora trgovačkog društva Parkovi i nasadi d.o.o. iz Splita i predsjednika Dobrovoljnog vatrogasnog društva Stankovci.

U svim navedenim slučajevima, Povjerenik je podnio optužne prijedloge protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti jer su počinili prekršaj iz članka 61. stavka 1. ZPPI-ja, odnosno odbile 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 2021. podnio manje optužnih prijedloga u odnosu na 2020., kada je podneseno 16 optužnih prijedloga. U slučajevima u kojima je tijelo javne vlasti, nakon što je odgovorna osoba zaprimila obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona postupila po nalogu ili odluci Povjerenika, nije podnesen optužni prijedlog, što ukazuje da su u tim slučajevima i izdane obavijesti poticaj da se postupi po odluci Povjerenika i spriječi daljnje vođenje postupka.

Iz navedenih podataka je vidljivo da je tijekom 2021. ukupno vođeno 17 prekršajnih postupaka (podneseni optužni prijedlozi i izrečeni prekršajni nalozi).

Tablica 7.1. Prekršajni postupci 2014.-2021.

Prekršaji 2014. - 2021.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25	8	10	18	19
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7	8	1	16	9
Izrečeni prekršajni nalozi Povjerenika	0	0	0	2	0	17	2	8

7.3. Odlučivanje prekršajnih sudova

Tijekom 2021. zaprimljeno je 26 odluka prekršajnih sudova, od kojih je 9 odluka Visokog prekršajnog suda RH i 17 odluka nadležnih prekršajnih sudova.

Od nadležnih prekršajnih sudova zaprimljeno je 8 rješenja Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu o obustavi prekršajnog postupka zbog smrti stranke, 6 presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, 1 presuda Općinskog suda u Zadru i 2 prekršajna naloga Općinskog suda u Zadru.

Od 9 zaprimljenih meritornih odluka, Općinski prekršajni sud u Zagrebu je u 2 slučaja proglasio krivim direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. te mu je izrečena novčana kazna (ukupno 10.000,00 kn), a protiv kojih presuda je uložena žalba. Općinski prekršajni sud u Zagrebu je u 3 slučaja oslobodio direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. optužbe, obrazlažući 2 odluke time da nema dokaza da je okrivljenik odgovorna osoba za povredu propisa, dok je 1 odluka obrazložena time da u nalogu nije naveden rok ispunjenja. Nadalje, isti sud je u predmetu koji se vodio po prigovoru na izrečeni prekršajni nalog Povjerenika, oslobodio optužbe predsjednika Hrvatske gospodarske komore uz obrazloženje da nema dokaza da je okrivljenik odgovorna osoba za povredu propisa. Na odluke Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu o oslobađanju optužbe, Povjerenik je izjavio žalbe Visokom prekršajnom sudu RH.

Općinski sud u Zadru, Stalna služba u Pagu, Prekršajni odjel, proglasio je krivim načelnika Općine Poveljana te mu je izrečena novčana kazna u iznosu od 5.000,00 kn. Također, Općinski sud u Zadru, Prekršajni odjel, izdao je 2 prekršajna naloga, protiv gradonačelnika Grada Obrovca (izrečena novčana kazna od 8.100,00 kn) i protiv načelnika Općine Sali (izrečena novčana kazna od 5.100,00 kn). U jednom slučaju je protiv izrečenog prekršajnog naloga uložena žalba.

Visoki prekršajni sud RH je u 2021. donio 9 odluka, od čega je u 7 slučajeva presudom odbio žalbu okrivljenika (načelnika Općine Čeminac) te potvrdio prvostupanjsku presudu Općinskog suda u Osijeku, Stalne službe u Belom Manastiru, Prekršajnog odjela, kojom je okrivljenik proglašen krivim, dok je u jednom predmetu preinačio prvostupanjsku presudu povodom žalbe okrivljenika gradonačelnika Grada Obrovca zbog zastare prekršajnog progona te je u jednom slučaju rješenjem obustavio prekršajni postupak zbog smrti okrivljenika gradonačelnika Grada Zagreba.

Podaci o odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 7.2.

Tablica 7.2. Način odlučivanja prekršajnih sudova 2014.-2021.

Prekršaji 2014.-2021.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Odluke I. prekršajnih sudova – ukupno	4	6	3	12	3	33	1	17
Presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0	0	1	1	4
Rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0	0	0	0
Rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0	11	0	0
Izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0	0	0	2
Presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2	20	0	3
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	0	0	1	1	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	0	0	0	0	0	0	0	8
Odluke Visokog prekršajnog suda RH -ukupno	0	0	3	4	7	4	3	9
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2	3	1	1
Presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1	0	1	7
Presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prekršajnog suda	0	0	0	0	1	0	0	0
Rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1	0	0	0
Rješenje kojim se VPS proglašava stvarno nenadležnim	0	0	0	0	0	0	1	0
Presuda kojom se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana	0	0	0	0	2	1	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	0	0	0	0	0	0	0	1

7.4. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

U odnosu na učinkovitost i doseg sankcioniranja koji se očituju kroz pokrenute postupke i ranije opisane zaprimljene odluke, potrebno je istaknuti nekoliko činjenica koje ukazuju na ograničenu učinkovitost sankcioniranja, pri čemu su neke istaknute i u prethodnim izvještajnim razdobljima.

Kroz dosadašnju praksu, vezano za prekršajne postupke koje je Povjerenik pokrenuo pred nadležnim sudovima protiv čelnika tijela zbog počinjenja prekršaja iz ZPPI-ja, uočeno je da se **često postupak pokreće protiv istih optuženika koji kontinuirano ne postupaju po nalogima Povjerenika niti nakon odluke Visokog prekršajnog suda RH**, što znači da izrečena prekršajna sankcija nije spriječila ponavljanje prekršaja. Također je uočeno i da će se određeni čelnici tijela radije izložiti ponovnom prekršajnom sankcioniranju, nego omogućiti pristup informacijama.

Usprkos odlukama Visokog prekršajnog suda RH kojima su odbijene žalbe okrivljenika i potvrđene presude prvostupanjskog suda kojima je okrivljenik (načelnik Općine Čeminac) proglašen krivim, čelnik tijela javne vlasti i dalje nije postupio po rješenjima Povjerenika prema kojima je bio dužan u roku od 30 dana od primitka rješenja u ponovnom postupku riješiti zahtjeve za pristup informacijama iz veljače 2017. U takvim slučajevima je Povjerenik i dalje tražio od tijela da korisniku omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama, jer zakonsko uređenje prema članku 63. ZPPI-ja određuje potpuno ispunjenje obveze te pored izricanja prekršajnih sankcija i omogućavanje ostvarivanja prava.

Također je potrebno istaknuti da sam postupak, od pribavljanja potrebnih podataka za izdavanje obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, podnošenja optužnog prijedloga, provođenja prekršajnog postupka pred nadležnim sudom, do postupanja po žalbi pred Visokim prekršajnim sudom RH, **u pojedinim slučajevima dovodi do apsolutne zastare prekršajnog postupka.**

Nadalje, uočeno je da čelnici tijela protiv kojih je izrečen prekršajni nalog u pravilu ulažu prigovore, što također utječe na dugotrajnost postupka, jer se nakon izrečenog prigovora vodi redovni postupak pred nadležnim prekršajnim sudom.

U odnosu na izvještajno razdoblje **važno je ukazati na neujednačenost prakse Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu kod određivanja tko je odgovorna osoba u tijelu javne vlasti**, jer iz nekih zaprimljenih nepravomoćnih presuda proizlazi da je čelnik odgovorna osoba u tijelu, dok iz drugih nepravomoćnih odluka istoga suda proizlazi da čelnik nije odgovorna osoba za povredu propisa.

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

S time u vezi, **Povjerenik je predložio nositelju izrade novele ZPPI-ja koja je u tijeku, utvrditi da je odgovorna osoba u smislu toga Zakona čelnik tijela, odnosno osoba**

ovlaštena za zastupanje i predstavljanje tijela javne vlasti, a ne kako je važećim Zakonom propisan pojam odgovorne osobe kao osobe u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona.

B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

8. Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti

8.1. Proaktivna objava informacija

Pravovremeno, ažurno i kontinuirano objavljivanje informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, temeljni je način na koji korisnici mogu ostvariti svoje pravo pristupa informacijama javnog karaktera. Članak 10. ZPPI-ja, propisujući set informacija i dokumenata koje su tijela obvezna objavljivati, stavlja naglasak upravo na tu obvezu tijela da proaktivno osiguravaju pristup informacijama svim korisnicima, na jednak način i pod jednakim uvjetima, bez potrebe podnošenja zahtjeva.

Povjerenik kontinuirano ukazuje da **objava informacija na internetskoj stranici**, u skladu s načelima lake pretraživosti i strojne čitljivosti (gdje je to primjenjivo), **treba biti redoviti dio postupka izrade dokumenta, odnosno informacije** za koju je zakonom propisana proaktivna objava. Transparentnost treba biti dio redovitog postupanja unutar tijela javne vlasti, važna za sve zaposlenike uključene u proces stvaranja informacije, a ne tek puka obveza za koju je zadužen samo službenik za informiranje.

Uvjetno rečeno, **odredba članka 10. stavka 1. ZPPI-ja predstavlja minimum standarda proaktivne objave informacija** koji ne ograničava tijela da objavljuju i više od propisanog, dapače, Povjerenik potiče tijela na objavu što većeg broja informacija javnog karaktera, poglavito onih za koje su korisnici iskazali poseban interes i za koje je utvrđeno da trebaju biti javno dostupne. Napominje se da Povjerenik, osim poticanja, nema mogućnost ni nadležnost nametati dodatne obveze tijelima javne vlasti, povrh onoga što Zakon propisuje, niti provoditi nadzor nad objavom informacija za koje nije propisana obveza proaktivne objave.

Zakon nalaže da sljedeće informacije budu proaktivno objavljene: 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.).

Dodatna je preporuka tijelima javne vlasti da, u slučaju prepoznavanja izraženijeg interesa korisnika za određenom vrstom informacija (ponavljani zahtjevi), kojima je tijelo već omogućilo slobodan

pristup, službenik za informiranje, u suradnji s nadređenim, odnosno čelnikom tijela, razmotri da se one učine javno dostupnim objavom na internetskoj stranici tijela.

Proaktivna objava jednako je obvezujuća za sva tijela javne vlasti, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima, što često dovodi do poteškoća u praksi. Neka manja tijela, koja nemaju dostatne stručne, financijske ili tehničke kapacitete za ispunjenje ove zakonske obveze, još uvijek nisu stekla preduvjete za objavu informacija na vlastitim internetskim stranicama, dok su za objavu na podstranicama tijela koja su ih osnovala, koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, potrebni suradnja i dogovor, što u praksi nerijetko izostaje.

Naime, uvidom u Popis tijela javne vlasti u trenutku obrade podataka za Izvešće, utvrđeno je da još uvijek 652 ili **11,1% tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu**, niti je Povjereniku dostavilo poveznicu na podstranicu drugog tijela na kojem objavljuje informacije iz svog djelokruga. Riječ je o gotovo istom podatku kao i prethodne godine, što znači da *nije došlo do pomaka u ovom dijelu ispunjenja zakonske obveze* te da je potrebno uložiti dodatne napore u svrhu osiguravanja zakonitog postupanja po članku 10. ZPPI-ja.

Uobičajeno, najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (181), dječje vrtiće (110), komunalna, vodovodna i druga trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (94), veterinarske ambulante (87), društva Crvenog križa (50), knjižnice (44), kao i na domove za starije i nemoćne, različite centre i druge ustanove, trgovačka društva, turističke zajednice i dr. Dakle, riječ je o tijelima javne vlasti koja su u najvećoj mjeri identificirana kao tijela koja nisu imenovala službenika za informiranje, koja ne dostavljaju godišnja izvješća o provedbi Zakona i koja nisu upoznata sa zakonskim obvezama, odnosno ne prepoznaju se kao obveznici provedbe ZPPI-ja.

Na probleme u ispunjenju obveza proaktivne objave informacija ukazali su i korisnici podnošenjem predstavki. Od ukupno 339 predstavki zaprimljenih tijekom 2021., 52 su se odnosile na proaktivnu objavu (15%), a dodatno je u rješavanju bilo 28 upita vezanih za ovu zakonsku obvezu.

Dodatan problem u praksi izaziva činjenica da pojedine odredbe članka 10. ZPPI-ja nisu primjenjive na sva tijela javne vlasti (primjerice, tijela koja nisu obveznici provedbe Zakona o javnoj nabavi, koja ne provode savjetovanja s javnošću, 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). Stoga će navedena zakonska rješenja u narednom razdoblju biti dio projekta evaluacije provedbe, odnosno projekta vrednovanja učinaka ZPPI-ja u 2022. i 2023., kroz koji će se nastojati ukazati na potrebu preciznije regulacije ili redefiniranja pojedinih obveza prema kategorijama tijela.

8.2. Javnost rada kolegijalnih tijela

Obveza proaktivne objave informacija u širem smislu obuhvaća i obvezu osiguravanja javnosti rada, odnosno otvorenosti sjednica kolegijalnih tijela (točka 12. članka 10. i članak 12. ZPPI-ja), u vidu

omogućavanja neposrednog uvida u rad na sjednicama te objave najave sjednica s dnevnim redovima, zaključaka sa sjednica, usvojenih dokumenata i informacija o formalnim radnim tijelima.

Postojeća odredba o javnosti rada usmjerena je na opću javnost, međutim, logično je da poseban interes za otvorenost procesa donošenja odluka na sjednicama postoji na razini zainteresirane javnosti, ali i stranaka u postupku, kao i osoba s pravnim interesom, u odnosu na kolegijalna tijela onih institucija čije se odluke na njih neposredno odnose, odnosno kada su stranka u postupku. U tim slučajevima se pravo neposrednog uvida u rad na sjednicama prvenstveno ostvaruje temeljem posebnog propisa (primjerice, vijećnici) te se obveza javnosti rada ne primjenjuje na stranke u sudskim, upravnim i drugim postupcima, jer posebni propisi koji uređuju vođenje tih postupaka, uređuju i javnost rada vezanu uz obavljanje pojedinih radnji pri vođenju postupaka, kao i pravo na razgledanje spisa predmeta i obavještanje o tijeku postupaka. Međutim, korisnici se i u tim slučajevima učestalo obraćaju Povjereniku predstavkom, iako Povjerenik nije nadležan za nadzor postupanja prema tim posebnim propisima, već može provoditi postupak po predstavi kada se krše zakonske odredbe vezane za ažurnu i pravovremenu objavu dnevnih redova, zaključaka, usvojenih dokumenata i dr.

Kod ispunjavanja zakonske obveze javnosti rada, službenici za informiranje također trebaju podršku čelnika tijela i ostalih službi u tijelu, poglavito onih zaduženih za provođenje sjednica, kako bi mogli pravodobno, potpuno i točno objavljivati sve propisane informacije. Preporuka je da se objavljuju najave datuma održavanja sjednica za određeno razdoblje, informacije o ranijim sastavima tijela, da se omogući prijenos sjednica putem interneta ili medija i potom objave video ili audio zapisi održanih sjednica (ili poveznica na kanal gdje su iste objavljene), a najvažnije je da se **sustavno pravodobno objavljuju dnevni redovi, zaključci i drugi dokumenti po godinama ili mandatima tijela.**

Tijekom 2021., kao i godinu ranije, u praksi je došlo do nemogućnosti osiguranja javnosti rada sjednica radi posebnih okolnosti uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19. Povjerenik je u tim slučajevima davao mišljenja da pravo na pristup informacijama nije apsolutno i bez ograničenja, kao što to nisu niti druga prava i slobode te da u tim okolnostima javni interes (zaštita života i zdravlja građana) ima prevagu nad pojedinačnim pravima građana, koji su dužni poštovati i postupati po mjerama (preventivnim, sigurnosnim i sl.) koja nadležna tijela donose sa svrhom zaštite života i zdravlja cjelokupne populacije. U takvim situacijama je preporuka umjesto neposrednog ostvarivanja uvida u rad na sjednicama, objaviti audio i/ili video zapise sa sjednica.

Ta i druga izdvojena mišljenja Povjerenika o javnosti rada iz 2021., dostupna su u Tražilici odluka i mišljenja na poveznicama:

- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2977>
- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2979>
- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2978>
- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2562>
- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2563>

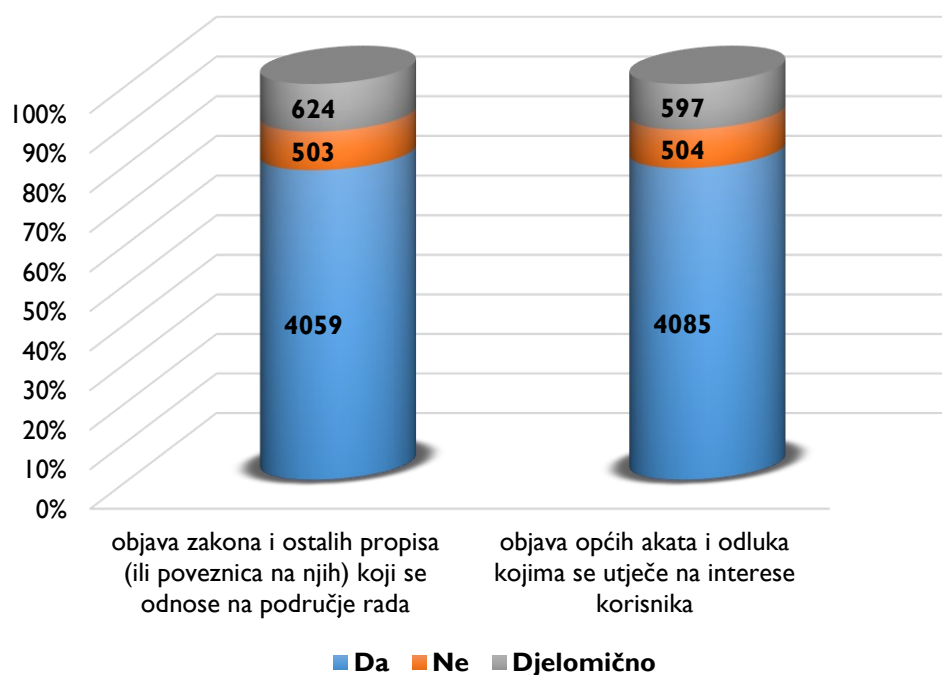
- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=2980>

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

U izvješću o provedbi Zakona u 2021., 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“. Navedeni dio podijeljen je u šest manjih cjelina, a u nastavku se prikazuju odgovori 5.186 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

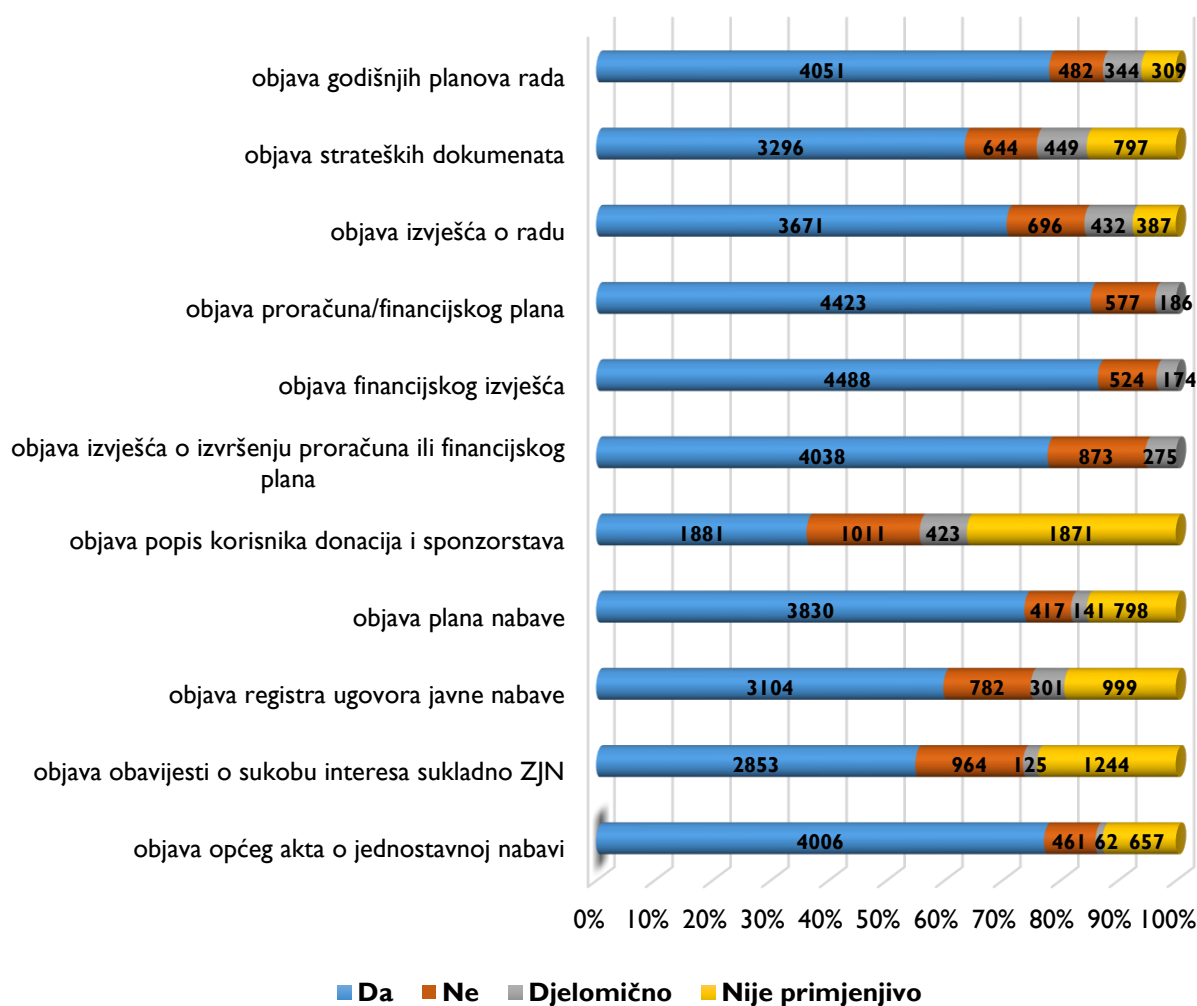


Ove godine je oko 78% tijela (onih koja su dostavila godišnje izvješće) izvijestilo da je objavilo zakone, ostale propise, opće akte i odluke koje donose na svojim internetskim stranicama te još oko 12% njih da to čini djelomično. Došlo je do pomaka od jednog postotnog boda u odnosu na odgovore iz 2020., iako se i dalje temeljem postupanja Ureda povjerenika (rješavanjem predstavki, provedbom praćenja i nadzora), procjenjuje da je stanje u praksi ponešto drugačije. Velik broj tijela u pravilu ne objavljuje na cjelovit i pravilan način sve zakone i propise, dok opći akti i odluke često budu objavljeni na nepretraživ način ili su neažurni. Tijela u praksi često koriste skenirani PDF kao format objave dokumenata iz djelokruga rada, za što Povjerenik upozorava da nije odgovarajuće ni

pretraživo, a jedna od važnih preporuka je i da se objavljuju neslužbene pročišćene verzije općih akata koji su pretrpjeli višekratne izmjene, kao i oni akti kojima se reguliraju pitanja unutarnje organizacije tijela, sistematizacije radnih mjesta, zadataka i sl., u svrhu ostvarenja više razine transparentnosti u odnosu na širu javnosti, ali i same zaposlenike.

8.3.2. Planiranje i izvještavanje

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



I u ovoj skupini dokumenata uočen je određeni pomak u odnosu na godinu ranije. Najviša prosječna razina objave uočena je kod financijskih dokumenata: 86,5% tijela koja su dostavila izvješće odgovorila su da objavljuju financijska izvješća (2020. 85%), njih 85,3% navelo je da objavljuje financijski plan/proračun (u 2020. 83,4%), 78% ih objavljuje godišnje planove/programe rada (u 2020. 77%) i 77,9% izvješća o izvršenju financijskog plana/proračuna (u 2020. 76,3%). Također, planove rada objavljuje oko 78% tijela, strateške dokumente 63,6% tijela, a izvješća o radu oko 71% tijela.

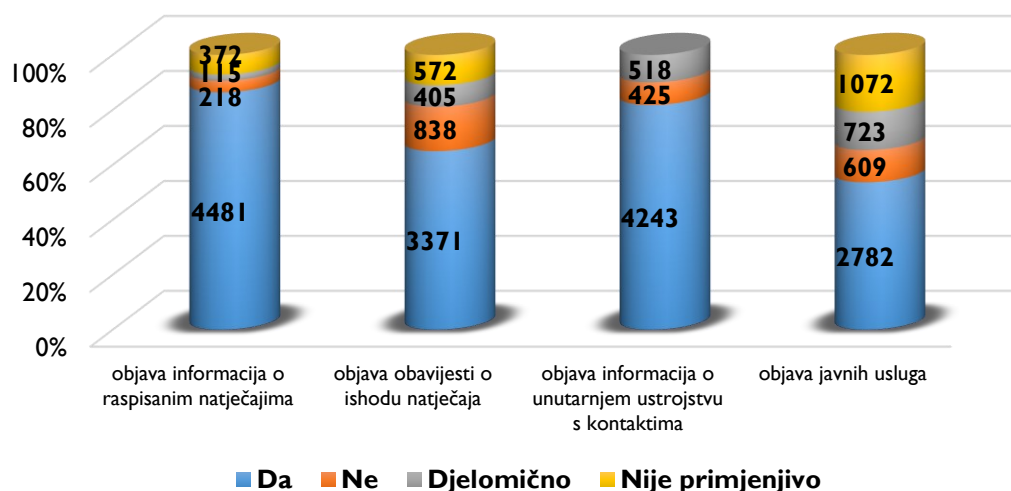
Kada se izuzmu tijela koja su navela da nisu obveznici Zakona o javnoj nabavi, uočena je i visoka prosječna razina objave dokumenata o postupcima javne nabave, s time da 3.830 tijela objavljuje plan nabave, a njih 3.104 objavljuje registar ugovora. Iz odgovora o neprimjenjivosti obveza objave plana i registra (999 tijela smatra da nije dužno objaviti registar, a 798 da nije dužno objaviti plan) vidljiva je nedosljednost tijela, budući da jedno ne može isključiti drugo, odnosno ako je tijelo obvezno objaviti plan nabave, onda je automatski obvezno objaviti i registar ugovora. Takva diskrepancija vidljiva je i iz odgovora tijela na preostala dva pitanja vezana za javnu nabavu, pri čemu je izrazito viša razina objave općeg akta o jednostavnoj nabavi naspram objave popisa gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njim povezane osobe u sukobu interesa ili obavijest da takvi subjekti ne postoje.

I ove godine je najniža prosječna razina objave utvrđena kod popisa donacija, sponzorstava i drugih bespovratnih sredstava (samo 36,3% tijela odgovorilo je da objavljuje navedeni popis, slično kao u 2020., kad ih je bilo 35%). Gotovo isto toliko (36%) navelo je da predmetna obveza na njih nije primjenjiva te ih čak 19,5% ne objavljuje (smanjenje u odnosu na 23% iz 2020.).

Iako je i u 2021. načelno došlo do poboljšanja u dijelu objave informacija o planiranju i izvještavanju (točke 4., 7., 8. i 9. članka 10. ZPPI-ja), u praksi i dalje postoji velik broj tijela koji ne ispunjava ove obveze na pravilan način i u cijelosti, poglavito što se tiče preglednosti, ažurnosti i formata objave. Gotovo 80% tijela odgovorilo je da financijsko izvješće, izvješće o izvršenju proračuna i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa objavljuje u strojno čitljivom formatu (77% u 2020.) te njih 86% da ima dostupnu arhivu, odnosno navedene dokumente objavljene za najmanje tri godine unatrag (lani 85%), međutim, zatečeno stanje učestalo odudara od navedenih odgovora tijela.

8.3.3. Organizacija i rad

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



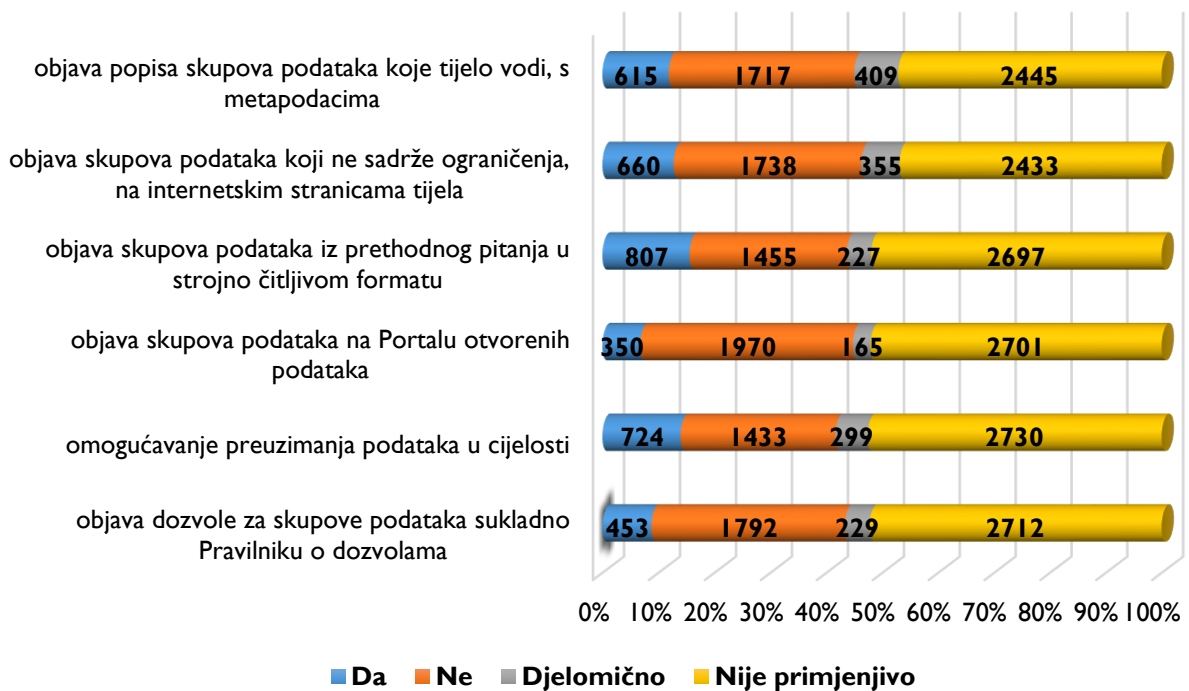
Informacije o unutarnjem ustrojstvu, natječajima koje tijela provode i uslugama koje pružaju, izuzetno su važne za osiguravanje transparentnosti organizacije, rada i komunikacije svih tijela javne vlasti s korisnicima. U izvješću za 2021., 86,4% tijela odgovorilo je da objavljuje informacije o raspisanim natječajima, dok samo 65% objavljuje ishode istih (dakle, čak 1.110 tijela koja su navela da objavljuju natječaje, propušta objaviti obavijesti o ishodu istih). U dosadašnjem radu Povjerenika uočeno je da je *upravo objava obavijesti o ishodu natječajnih postupaka na izrazito niskoj razini* te transparentnost postupaka zapošljavanja, dodjeljivanja financijskih sredstava i drugih javnih natječaja, oglasa, javnih poziva i sl. nije zadovoljavajuća.

Gotovo isto kao i godinu ranije, 81,6% tijela navelo je da objavljuje informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke, međutim, u praksi je vidljivo da *velik broj tijela ne objavljuje u cijelosti i na pravilan način imena voditelja ustrojstvenih jedinica niže razine i njihove kontakte*.

Što se tiče objave informacija o javnim uslugama koje tijela pružaju, oko 52,6% tijela je izvijestilo da objavljuje predmetne informacije (isto kao u 2020.), a njih 11,7% to ne čini, dok ih više od 20,7% smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva. Kod objave ove kategorije informacija, najčešće se na internetskim stranicama tijela uočavaju nepravilnosti vezane uz neodgovarajući format objavljenih obrazaca i nedostatak opisnih informacija o načinu pružanja i ostvarivanja pojedine usluge.

8.3.4. Registri i baze podataka

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



Ovaj dio izvješća obuhvatio je šest pitanja vezanih za objavu skupova podataka iz nadležnosti tijela javne vlasti, koji su javno objavljivi, odnosno pogodni za ponovnu uporabu, u svrhu drugačiju od izvorne svrhe za koju su nastali. Temelj ispunjenja ove zakonske obveze svakako je identifikacija svih skupova podataka iz nadležnosti (bez obzira na karakter, odnosno postojanje zakonskog ograničenja pristupa), popisivanje istih i opisivanje metapodacima, jer su takvi popisi (tzv. asset lista) preduvjet transparentnosti i informiranja korisnika o skupovima podataka koje postoje u tijelu javne vlasti te o načinu i opsegu pristupa istima. Manje od 12% tijela navelo je da objavljuje asset listu (isto kao prošle godine), i to na gotovo istoj razini kao i godinu ranije unutar kategorija tijela (primjerice, 15 tijela državne uprave u odnosu na 13 i 137 JLP(R)S u odnosu na 135 u 2020.). Više od 47% tijela smatra da obveza objave asset liste na njih nije primjenjiva (među njima 11 gradova i 47 općina, 2 komore itd.).

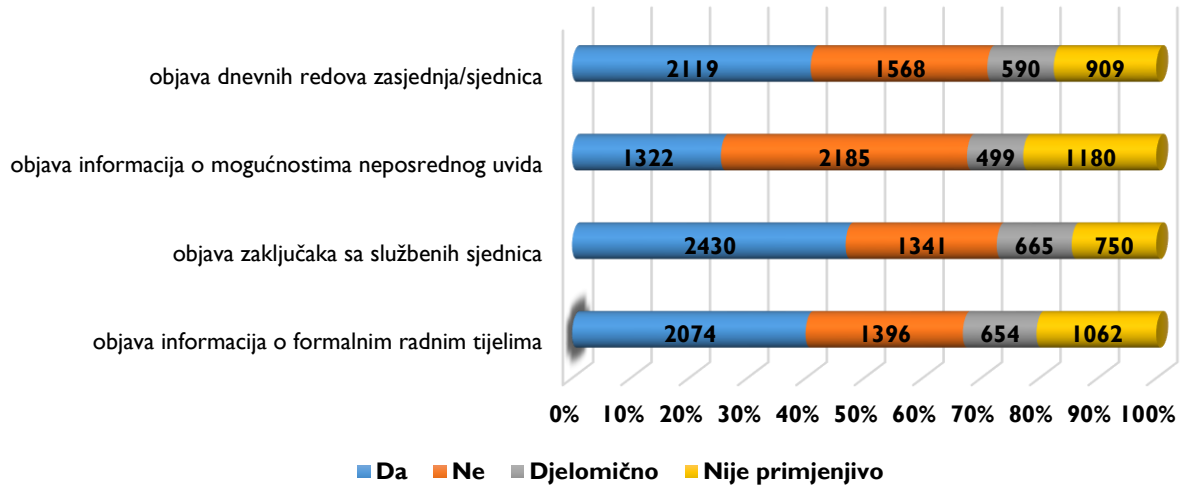
Najveća diskrepancija vidljiva je u odgovorima na pitanja o objavi skupova podataka koja ne sadrže ograničenja (12,7%) i o objavi istih u strojno čitljivom formatu (15,6%), odnosno omogućavanju preuzimanja podataka u cijelosti (14%), budući da nije moguće imati veći broj skupova podataka objavljenih u strojno čitljivom formatu i s mogućnošću preuzimanja u cijelosti, nego što je broj skupova podataka objavljenih u bilo kojem (zatvorenom i otvorenom) formatu. U realitetu je broj tijela koji objavljuje skupove podataka daleko manji, a što je vidljivo iz toga koja tijela su odgovorila potvrdno (preko 100 osnovnih i srednjih škola, 33 dječja vrtića, 15 domova, 10 centara za socijalnu skrb i razna druga tijela koja u okviru svog djelokruga ne vode skupove podataka te su zapravo trebali odgovoriti s „nije primjenjivo“).

Nadalje, 350 tijela je odgovorilo da objavljuje svoje skupove podataka na Portalu otvorenih podataka, što također ne može biti točno, jer je na Portalu trenutno navedeno 125 tijela izdavača (od čega 10 ureda koji više ne djeluju, odnosno koji su uredi Vlade te nisu samostalna tijela javne vlasti).

Sve navedeno pokazuje da je *kontinuirano visoka razina nerazumijevanja ove zakonske obveze kod velikog broja tijela*, kako kod onih koji u okviru svojih nadležnosti vode skupove podataka koji su djelomično ili u cijelosti javno objavljivi u otvorenim formatima, tako i kod onih koji takve skupove podataka ne vode. U narednom razdoblju bit će potrebno poduzeti još više radnji u svrhu osvještavanja tijela o obvezama koje proizlaze iz Zakona i EU Direktive, poglavito uzimajući u obzir nove odredbe koja naglasak stavlja na visokovrijedne skupove podataka, pri čemu je potrebna snažnija koordinacija i djelovanje SDURDD-a kao nadležnog tijela državne uprave te samih tijela javne vlasti koja vode takve skupove podataka.

8.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela

Slika 8.5. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela



Vezano za objavu informacija kojima se osigurava javnost rada sjednica, utvrđena je najviša prosječna razina objave zaključaka sa sjednica (46,9%, naspram 45,5% iz 2020.), pri čemu 14,5% tijela smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva (uključujući i tri jedinice lokalne samouprave, koje očito smatraju da nisu u obvezi objavljivati zaključke ili zapisnike sa sjednica predstavničkih tijela). **Dnevne redove** objavljuje njih 40,9%, što je na razini prethodne godine, a **17,5% smatra da to nisu niti dužni činiti, među kojima je i 15 općina**, iz čega proizlazi nerazumijevanje i nedostatak odgovornosti o osiguravanju rada predstavničkog tijela – općinskog vijeća. Negativno je odgovorilo preko 30% tijela, u koja spadaju i općine, škole, fakulteti, društva Crvenog križa, razne javne ustanove i trgovačka društva, a koji ulaze u krug tijela koja su dužna ispunjavati navedenu obvezu. Iz svega navedenog je vidljivo nerazumijevanje obveze javnosti rada jer nije moguće da tijela koja objavljuju zaključke sa sjednica, nisu u obvezi objaviti i najave s dnevnim redovima tih istih sjednica.

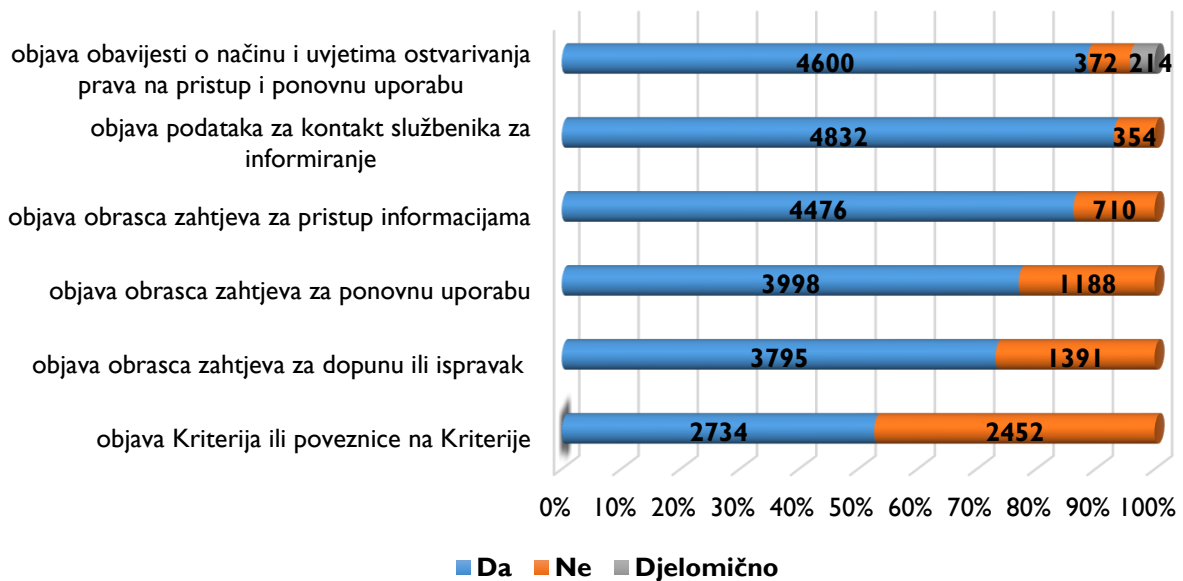
Razina objave informacija o mogućnostima neposrednog uvida u rad na sjednicama je s 26,5% u 2020. pao za jedan postotni bod u 2021., a čak 42,1% tijela je odgovorio s „ne“, iz čega proizlazi da su svjesni obveze objave navedene informacije, ali istu ne ispunjavaju. Porazno je i što šest jedinica lokalne samouprave smatra da navedena obveza u njihovom slučaju nije primjenjiva, dakle smatraju da nisu dužni građanima i pravnim osobama osigurati neposredan uvid u rad na sjednicama predstavničkog tijela – općinskog i gradskog vijeća. Informacije o formalnim radnim tijelima objavljuje 40% tijela (u 2020. 39%), dok njih 27% ne objavljuje. Dakle, pretpostavka je da bi trebali objavljivati (jer nisu odgovorili s „nije primjenjivo“), ali to ne čine. Čak 25 jedinica lokalne samouprave smatra da obveza objave informacija o radu formalnih radnih tijela na njih nije primjenjiva.

Ukupno gledajući, prosječno niska i nezadovoljavajuća razina objave informacija o javnosti rada

kolegijalnih i radnih tijela uočena je i ranijih godina u praćenjima internetskih stranica jedinica lokalne samouprave, a ovogodišnji odgovori iz izvješća ukazuju da nije došlo do gotovo nikakvog pomaka, iako je sama odredba o javnosti rada prvenstveno fokusirana na tijela koja su nositelji vlasti, odnosno predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave.

8.3.6. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija

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



Za ovaj set pitanja nije bio ponuđen odgovor „nije primjenjivo“, jer su sva tijela u obvezi objaviti informacije propisane točkom 13. članka 10. ZPPI-ja. Pritom je 88,7% tijela navelo da objavljuje obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (u 2020. 87%) te čak 93,2% kontakt podatke službenika za informiranje (u 2020. 88%). Vezano za objavu pomoćnih obrazaca, najmanji broj tijela objavljuje obrazac zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije (73,2%), zatim obrazac za ponovnu uporabu (77%), a 86,3% ih objavljuje obrazac za pristup informacijama. Samo 52,7% tijela objavljuje Kriterije ili poveznicu na iste (u 2020. manje od 50%).

Provedbom postupaka po predstavkama, odnosno nadzorom i praćenjem, Povjerenik kontinuirano uočava niz nepravilnosti u ispunjenju ovog dijela obveze proaktivne objave informacija. Najčešće su obavijesti neažurne i nepotpune, pomoćni obrasci su u nezadovoljavajućem formatu ili nisu objavljena sva tri, nedostaju Kriteriji ili poveznica na iste, a tijela nerijetko donose i vlastite odluke o visini troškova ili o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu. Takve odluke, zajedno sa zastarjelim katalogima informacija, tijela trebaju ukloniti sa svojih internetskih stranica, odnosno iz rubrika o pristupu informacijama, kako ne bi korisnike dovela u zabunu.

Slijedom prikazanih podataka iz odgovora tijela, može se zaključiti da je i u 2021. došlo do

poboljšanja za 1-3 postotna poena glede prosječne razine proaktivne objave pojedinih vrsta informacija u odnosu na 2020. Međutim, usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i prakse postupanja Povjerenika, u velikom dijelu ispunjenja obveze proaktivne objave informacija razvidna je diskrepancija, odnosno činjenica da **tijela iz godine u godinu krivo izvještavaju o stvarnom stanju objave na svojim internetskim stranicama**. Velik broj tijela pogrešno smatra da pojedine obveze na njih nisu primjenjive te istovremeno dosta njih u svojim odgovorima navodi da su objavila informacije za koje se naknadnom provjerom može utvrditi da se ne nalaze na internetskim stranicama. Navedeno svake godine potvrđuju i rezultati analitičkih praćenja internetskih stranica pojedinih kategorija tijela javne vlasti, koji su prikazani u nastavku.

8.4. Analitičko praćenje proaktivne objave informacija

Povjerenik je tijekom 2021. nastavio s provedbom analitičkih praćenja ispunjenja proaktivne objave informacija na internetskim stranicama odabranih tijela javne vlasti. Provedena su tri specijalizirana praćenja pojedinih segmenata, odnosno kategorija informacija na razini javnih ustanova s područja djelatnosti zaštite okoliša i održivog razvoja te prostornog uređenja (točke 4., 7., 8., 9. i 13.), javnih znanstvenih instituta (točke 4., 7., 9. i 13.) i visokih učilišta (točke 2., 6., 11. i 13.). Ujedno je provedeno kontrolno praćenje županija, glede informacija za koje je u ranije provedenim praćenjima utvrđena prosječno najniža razina objave (točke 3., 5., 8., 10. i 13.) te kontrolno praćenje objave Popisa baza podataka iz djelokruga državnih tijela javne vlasti (točka 5.)

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, dok su rezultati praćenja provedbe savjetovanja s javnošću opisani u poglavlju 10.

8.4.1. Kontrolno praćenje pojedinih kategorija informacija na internetskim stranicama 20 županija

U ranijim izvješćima Povjerenika prikazani su rezultati praćenja internetskih stranica JLP(R)S s područja svih 20 županija u RH (2016.-2020.), izuzev Grada Zagreba, koji ima poseban status i koji će biti predmetom praćenja u 2022. (nije izvršeno u 2021. radi najavljenih izmjena ustrojstva i djelokruga gradskih upravnih tijela). Ukupno gledajući sve utvrđene rezultate u navedenom razdoblju, a poglavito tijekom 2019. i 2020. kada je korištena nova metodologija, praćenja su pokazala da je najniža prosječna razina objave uočena kod informacija koje propisuju točke 5. (asset liste, skupovi podataka u strojno čitljivim formatima), 8. (popisi korisnika s visinom iznosa dodijeljenih donacija, sponzorstava, bespovratnih sredstava i drugih pomoći) i 10. (obavijesti o ishodima natječajnih postupaka) stavka 1. članka 10. ZPPI-ja. Također, uočena je visoka razina nepravilnosti kod objave informacija iz točke 13. (neažurirana obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, neadekvatan format pomoćnih obrazaca, objava kataloga informacija i raznih pravilnika o pravu na pristup informacijama itd.).

S obzirom na značaj županija u hrvatskom pravnom sustavu te jačanje njihove uloge povjerenjem poslova ureda državne uprave u županijama od 1. siječnja 2020. (iz područja gospodarstva, društvenih djelatnosti, opće uprave, imovinsko-pravnih poslova te ostalih poslova propisanih ranije važećom Uredbom o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama), županije bi trebale pružati primjer dobre prakse jedinicama lokalne samouprave te predstavljati tijela javne vlasti koja u cijelosti ispunjavaju obveze propisane ZPPI-jem i osiguravaju transparentno i otvoreno funkcioniranje te uspješan dijalog s građanima i pravnim osobama. Stoga je Povjerenik u svibnju 2021. proveo ciljano kontrolno praćenje internetskih stranica 20 županija.

Svrha praćenja bila je utvrditi u kojoj mjeri županije ispunjavaju određene obveze propisane člancima 10. i 11. ZPPI-ja, u odnosu na rezultate ranije provedenih praćenja, a glede kategorija informacija za koje je utvrđena prosječno najniža razina objave, s ciljem identificiranja ključnih nedostataka u ostvarivanju transparentnosti i otvorenosti, ali i primjera dobre prakse na područnoj (regionalnoj) razini.

Također, kontrolno praćenje internetskih stranica županija vezano je uz činjenicu da su u svibnju 2021. završeni lokalni izbori, nakon kojih je promijenjena struktura vlasti, stoga je upravo na početku četverogodišnjeg mandata predstavničke i izvršne vlasti u područnoj (regionalnoj) samoupravi, Povjerenik želio ukazati na uočene nedostatke u pojedinim segmentima provedbe Zakona i dati preporuke za poboljšanje stanja.

Provedeno kontrolno praćenje pokazalo je da **još uvijek postoji visoka razina neusklađenosti u primjeni Zakona**, odnosno da se pojedine zakonske obveze ne ispunjavaju u cijelosti, u skladu s onim što ZPPI propisuje.

Načelno se može zaključiti da dio županija nije proveo ažuriranja ni potrebne izmjene na svojim internetskim stranicama, a s obzirom na ukazane nedostatke u proaktivnoj objavi informacija.

Još uvijek je izrazito niska prosječna razina objave skupova podataka na internetskim stranicama županija, a **asset listu**, odnosno popise skupove podataka iz nadležnosti, opisane metapodacima i s pripadajućom licencom, **objavile su svega dvije županije** (Krapinsko-zagorska i Varaždinska, dok Koprivničko-križevačka ima objavljenu djelomičnu asset listu). Što se tiče ostalih 17 županija, samo je na stranicama njih četiri pronađena određena vrsta informacija vezanih za ponovnu uporabu i otvorene podatke (Vukovarsko-srijemska, Zadarska, Zagrebačka, Brodsko-posavska), dok **na stranicama 13 županija nisu identificirane informacije o skupovima podataka iz nadležnosti**.

Glede objavljenih skupova podataka, na internetskim stranicama dvije županije nije identificirana objava nijednog skupa podataka, i to Koprivničko-križevačke i Požeško-slavonske. Na stranicama tih županija nije bilo objavljenih skupova podataka ni prilikom provedbe inicijalnih praćenja.

Ostalih 18 županija ima objavljen barem jedan skup podataka, međutim, uočena je **neujednačenost u smislu vrste objavljenih skupova** (primjerice, samo 10 županija ima objavljen registar sportskih djelatnosti), **broja objavljenih skupova** (pet županija ima objavljen samo jedan skup podataka, a neke imaju pet i više) i **formata objave** (i dalje se primijeti učestalo

korištenje PDF formata, što je potrebno izbjegavati te u slučajevima kada nije moguće objaviti dokument u nekom od strojno čitljivih oblika, preporuka je koristiti Word).

U ovom dijelu praćenja *nisu uočeni značajniji pomaci* u odnosu na praćenja provedena ranijih godina, što ukazuje na to da regionalna razina i dalje nedovoljno prepoznaje važnost ispunjavanja ove obveze, odnosno zamjetna je visoka razina nerazumijevanja koncepta ponovne uporabe informacija i obveze otvaranja podataka.

Popis donacija i sponzorstava za 2020. nije objavilo pet županija (Međimurska, Požeško-slavonska, Sisačko-moslavačka, Splitsko-dalmatinska i Varaždinska), a glede formata objave, samo njih šest je predmetni popis objavilo u otvorenom, XLS formatu (Brodsko-posavska, Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Krapinsko-zagorska, Primorsko-goranska i Zagrebačka, dok je Virovitičko-podravska županija to učinila u Word formatu).

Što se tiče transparentnosti unutarnje organizacije i natječajnih postupaka za zapošljavanje, praćenje je pokazalo da **10 županija nema lako dostupne pravilnike o unutarnjem redu upravnih odjela** te da **njih 13 nije objavilo plan prijma u službu za 2021.** Osam županija nema ustrojenu zasebnu rubriku unutar koje se objavljuju natječaji za zapošljavanje, a njih **13 ne objavljuje obavijesti o ishodu natječajnih postupaka.** Dakle, svega sedam županija objavljuje obavijesti o ishodu natječajnog postupka za zapošljavanje, koja sadrži ime, prezime i stručnu spremu izabranog kandidata ili odluku o poništenju natječaja kada nije izabran nijedan kandidati (Brodsko-posavska, Karlovačka, Krapinsko-zagorska, Požeško-slavonska, Zadarska i Zagrebačka). Pri tome je uočeno da Vukovarsko-srijemska županija tu obvezu ispunjava djelomično, budući da su u obavijestima o ishodu objavljeni inicijali izabranog kandidata, umjesto imena i prezimena, koji ne predstavljaju zaštićene osobne podatke, već informacije javnog karaktera, a koje ionako trebaju biti proaktivno objavljene.

I u pogledu objave informacija propisanih točkom 13. uočene su određene nepravilnosti pa tako četiri županije još uvijek nemaju navedenu oznaku izmjene ZPPI-ja, NN 85/15 (Bjelovarsko-bilogorska, Sisačko-moslavačka, Varaždinska i Zadarska), jedna županija nema objavljene pomoćne obrasce (Šibensko-kninska), dok su tri to učinile djelomično (Brodsko-posavska, Koprivničko-križevačka i Zadarska), zatim pet županija nema objavljene Kriterije (Koprivničko-križevačka, Požeško-slavonska, Šibensko-kninska, Varaždinska i Vukovarsko-srijemska), a na stranicama sedam županija objavljeni su akti koje je potrebno ukloniti.

Slijedom svega navedenog, iako je identificirana dobra praksa u nekim segmentima, nalazi praćenja ukazali su na postojanje nedostataka u primjeni pojedinih odredbi ZPPI-ja koji se kontinuirano pronalaze na internetskim stranicama županija. Budući da je uloga županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave dodatno ojačana povjerenjem im poslova ureda državne uprave u županijama, iste bi trebali posvetiti više pažnje usklađivanju svojih internetskih stranica i načina objave informacija i dokumenata na njima s onim što ZPPI propisuje, a Povjerenik kao nadzorno tijelo dodatno preporučuje i upućuje kroz niz provedenih analitičkih praćenja i izrađenih uputa, smjernica i priručnika.

8.4.2. Praćenje objave pojedinih kategorija informacija na internetskim stranicama I 17 visokih učilišta (točke 2., 6., 11. i 13.)

Povjerenik je tijekom studenog 2021. praćenjem obuhvatio internetske stranice I 17 visokih učilišta u Republici Hrvatskoj sa statusom ustanove: sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija u njihovom sastavu te veleučilišta i visokih škola. Praćenjem nisu bili obuhvaćeni sveučilišni odjeli koji nisu samostalne pravne osobe, kao ni instituti, zaklade, fondacije, udruge, studentski centri, knjižnice i tehnologijski centri.

Predmetne ustanove, kao pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, neovisno o tome jesu li javne ili privatne s obzirom na osnivača, obavljaju djelatnost visokog obrazovanja, odnosno znanstvenu, stručnu i umjetničku djelatnost te druge djelatnosti u skladu sa zakonom i statutom, a iz perspektive ZPPI-ja predstavljaju kategoriju tijela javne vlasti koje na svojim stranicama trebaju učiniti dostupnima cijeli niz informacija iz svog djelokruga, u svrhu olakšavanja pristupa istima zainteresiranoj javnosti, odnosno studentima i nastavnom osoblju, ali i široj javnosti.

Stoga je proveden uvid u njihove internetske stranice, sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri ispunjavaju zakonsku obvezu proaktivne objave općih akata i odluka koje donose (točka 2.), informacija o javnim uslugama koje pružaju (točka 6.), informacija o svom unutarnjem ustrojstvu i kontakt podacima (točka 11.) te informacija o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (točka 13.).

Praćenjem je utvrđeno da **većina visokih učilišta na pregledan način objavljuje pročišćene verzije statuta i druge opće akte i odluke**, unutar zasebne rubrike pretežito naziva Dokumenti/Akti/Propisi, koja je strukturirana prema određenom kriteriju, odnosno po potkategorijama, iako se od ustanove do ustanove razlikuje način objave i količina objavljenih dokumenata.

Iako gotovo sva praćena tijela imaju objavljen statut kao temeljni opći akt (statuti nisu pronađeni na stranicama četiri privatna visoka učilišta, a akte o osnivanju objavilo je samo 13 ustanova), kao i druge opće akte i odluke, potrebno je posvetiti više pažnje pravilnom načinu objave istih, u skladu s načelom lake pretraživosti i dostupnosti svim korisnicima, u smislu strukturiranije i preglednije objave po pripadajućim podrubrikama. One ustanove koje to nisu učinile, trebaju objaviti i akt o osnivanju te općenito prilikom objave zakona i drugih propisa koji se objavljuju u Narodnim novinama, trebaju objaviti i pripadajuće poveznice, a ne samo nazive i brojeve Narodnih novina kod nabiranja istih. Također, prilikom objave propisa, općih akata i drugih dokumenata (planova, programa, strategija, izvješća), treba izbjegavati skenirani PDF kao format objave, budući da je riječ o slici dokumenta koji time postaje potpuno nepretraživ, a gdje god je to moguće, treba koristiti strojni čitljiv oblik, poput XLS-a (poglavito kod objave financijskih dokumenata, uključujući planove i registre vezane za postupke javne nabave, sukladno točki 9. članka 10. ZPPI-ja i odredbama Zakona o javnoj nabavi).

Praćenjem je utvrđeno da **gotovo sva visoka učilišta objavljuju razne obrasce** (na stranicama 13 ustanova nisu pronađeni obrasci), međutim, uglavnom ne na jednom mjestu, unutar zasebne

rubrike, već unutar različitih rubrika i podrubrika, s pripadajućim uputama i opisom postupka. Najčešće korišteni formati obrazaca su Word i PDF, dok su online obrasci dostupni poglavito za prijave, odnosno upise na studij. 59 praćenih ustanova prilikom objave obrazaca koristi PDF format, a na stranicama 46 tijela svi pronađeni obrasci su u Word formatu te navedeno predstavlja dobru praksu u objavi obrazaca.

Što se tiče objave informacija o uslugama koje pružaju, odnosno pripadajućih obrazaca, *najvažnija preporuka jest objava obrazaca u otvorenom obliku i poveznica na e-usluge*. Dakle, osim što je problematična objava obrazaca u zatvorenim formatima, poglavito u obliku skeniranog PDF-a, ono što je utvrđeno provedenim praćenjem, jest nedostatak opsežnijih i preglednijih informacija o samim uslugama i načinu njihova pružanja/ostvarivanja, stoga je potrebno pridodati opisne informacije, uz pripadajuće obrasce pogodne za elektronsko popunjavanje.

Praćenjem je utvrđeno da **sve praćene ustanove objavljuju informacije o unutarnjoj organizaciji**, odnosno ustrojstvu tijela javne vlasti, na različite načine i unutar različitih rubrika te je kod manjeg broja ustanova uočeno postojanje nedostataka. Jedan manji dio praćenih tijela ima objavljenu organizacijsku shemu/organigram, a **primjer dobre prakse predstavlja i objava imenika/adresara/tražilice djelatnika** od strane manjeg broja tijela.

Glede objave informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podacima, *načelna preporuka svim tijelima je da na vidljivom mjestu objave najvažnije opće podatke, tzv. osobnu iskaznicu tijela*, koja obuhvaća temeljne informacije, kao što su: puni naziv tijela, adresa sjedišta, OIB i matični broj, adresa elektronske pošte određene za primitak upita i drugih podnesaka, broj telefona i faksa, radno vrijeme, vrijeme za rad sa strankama i sl. Nadalje, potrebno je u opisnom i po mogućnosti i u grafičkom obliku objaviti informacije o organizacijskom ustrojstvu, kao i pretražive adresare/imenike/popise djelatnika s kontakt podacima, ako je moguće, u strojno čitljivom formatu. Preporuka, koju velik broj praćenih ustanova već ispunjava, jest objaviti životopis čelnika tijela (rektor, dekan, ravnatelj itd.) i njegove kontakt podatke ili podatke za kontakt putem tajnika čelnika tijela, kao i životopise i kontakt podatke drugih istaknutih osoba ili nastavnika u tijelu. Potrebno je objaviti imena i kontakt podatke voditelja ustrojstvenih jedinica na svim razinama, kao i *kontakt podatke nastavnika i suradnika, a što nije na pravilan način učinilo čak 15 visokih učilišta, i to mahom privatne ustanove*.

Naposljetku, praćenjem je utvrđeno da čak **30 ustanova na svojim internetskim stranicama nema ustrojenu zasebnu rubriku o pravu na pristup informacijama**, da njih 46 nije objavilo obavijest, 21 nema podatke o službeniku za informiranje te 18 ustanova nije uopće objavilo pomoćne obrasce (pravilno ih je to učinilo samo 52), dok je samo njih 39 na pravilan način objavilo visinu naknade.

Dakle, rezultati praćenja pokazali su da visoka učilišta ostvaruju prosječno visoku razinu objave informacija propisanih točkama 2., 6. i 11. članka 10. ZPPI-ja, uz određene nedostatke, dok je prosječna razina objave informacija propisanih točkom 13. dosta niža, odnosno nezadovoljavajuća u pogledu broja tijela koja u cijelosti ispunjavaju predmetnu obvezu.

Valja istaknuti da visoka učilišta trebaju putem svojih internetskih stranica svim zainteresiranim korisnicima omogućiti brz, lak i jednostavan pristup svim informacijama o svom radu i uslugama koje pružaju, poglavito studentima, što rasterećuje i studente i administrativno osoblje, budući da visoka razina transparentnosti doprinosi poboljšanju usluga i kvalitete visokog obrazovanja te smanjuje potrebu za dodatnim traženjem informacija u studentskim službama, referadama i sl. Transparentnost i otvorenost prema korisnicima poboljšava sliku visokih učilišta u javnosti te sužava prostor za korupcijsko djelovanje. Stoga je važno da sva visoka učilišta, bez obzira na to je li riječ o javnim ili privatnim ustanovama, pravovremeno i ažurno objavljuju sve informacije koje propisuje članak 10. ZPPI-ja i drugi relevantni zakoni i propisi, dakle ne samo informacije koje su bile predmetom ovog praćenja. Osobito je važno objavljivati sve normative akte, planske i strateške dokumente, financijske planove i izvješća, potrebne obrasce, informacije o visini i specifikaciji školarine (cjenici), o programima i nastavnom osoblju s kontaktima, o studentskim pitanjima (studentski zbor, izbor članova, raspolaganje financijskim sredstvima itd.), o sklopljenim ugovorima, projektima, sjednicama kolegijalnih tijela, ostvarivanju prava na pristup informacijama itd.

8.4.3. Proaktivna objava informacija javnih ustanova s područja djelatnosti „zaštite okoliša i održivog razvoja te prostornog uređenja“ (točke 4., 7., 8., 9. i 13.)

Pri praćenju javnih ustanova određenih (specijaliziranih) djelatnosti iz područja zaštite okoliša najmanju razinu proaktivne objave po praćenim kategorijama ostvarili su Zavod za prostorno uređenje Ličko-senjske županije i Javna ustanova Agencija za upravljanje Starogradskim poljem kod kojih je, od svih analiziranih informacija, pronađena je jedino objava aktualnog financijskog izvješća (18,75% objavljenih informacija). Potom slijede Regionalna energetska agencija Sjever, Javna ustanova Agencija za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Osječko-baranjske županije i Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima Vukovarsko-srijemske županije sa samo nešto malo boljim rezultatima (25% objavljenih informacija).

S druge strane, **najbolje rezultate od tijela obuhvaćenih ovom analizom postigli su Javna ustanova Nacionalni park Paklenica i Zavod za prostorno uređenje Zagrebačke županije** sa maksimalnom mogućom razinom proaktivne objave (**100%**). Potom slijede Zavod za prostorno uređenje Međimurske županije, Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritarnih akcija, Javna ustanova Nacionalni park Brijuni i Javna ustanova za upravljanje zaštićenim područjima i drugim zaštićenim dijelovima prirode Šibensko-kninske županije sa vrlo visokom razinom proaktivne objave te tek neznatnim uočenim nedostacima (95%).

Ukoliko promatramo po pojedinim kategorijama informacija **najviša razina objave postignuta je pri objavi informacija koje se odnose na javnu nabavu** gdje je čak 30 tijela objavilo sve potrebne informacije predmetne kategorije dok su i ostala tijela dosegla vrlo visoku razinu objave. Toliko velika razina objave tijela može se pripisati, pored obveza sukladno članku 10. stavku 1. točki 9. ZPPI, i obvezama objave koje proizlaze iz obveza Zakona o javnoj nabavi.

U području objave informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama postignuta je najniža razina objave, pa je čak 13 tijela ostvarilo minimalne vrijednosti praćenja. Najčešće uočeni nedostaci vezani su uz objavu potrebnih obrazaca (najčešće obrasci nisu objavljeni ili je objavljen samo obrazac za pristup informacijama) te visina naknade sukladno kriterijima iz članka 19. stavka 3. ZPPI.

8.4.4. Proaktivna objava informacija javnih znanstvenih instituta (točke 4., 7., 9. i 13.)

Sveukupni rezultati praćenja proaktivne objave naprijed navedenih informacija **ukazuju na relativno visok stupanj transparentnosti** javnih znanstvenih instituta, pri čemu se ističu **Ekonomski institut Zagreb (100% objavljenih informacija)** te Hrvatski geološki institut i Institut Ruđer Bošković (93,33%). Pri tome treba naglasiti da je, gledajući ukupne rezultate, čak devet praćenih instituta (36% svih praćenih tijela) objavilo 80% i više informacija, dok je samo jedno tijelo (Institut za filozofiju) ukupno objavilo manje od 50% informacija. Promatrajući po pojedinim kategorijama informacija, najviši prosječni postotak objave (82,50%) zabilježen je kod informacija koje se odnose na javnu nabavu, a najniži (62,80%) u odnosu na informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama, u kojoj kategoriji je čak sedam tijela objavilo manje od 50% traženih informacija.

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 RH 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 2021., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, navedeno je da je u 2021. u Središnji katalog uključeno 15.292 nova dokumenta (1.357 novih pravnih propisa i 35 međunarodnih ugovora, 5.400 svezaka službenih glasnika JLP(R)S i 8.500 ostalih dokumenata i publikacija). Ujedno je navedeno da dio tijela ne ispunjava svoju zakonsku obvezu dostave dokumenata u Središnji katalog te da se planira daljnje unaprjeđenje sustava za upravljanje službenom dokumentacijom i informacijama RH, u okviru EU projekta „Uspostava integriranog sustava za upravljanje službenom dokumentacijom RH“.

9. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu

Koncept ponovne uporabe informacija 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 pripremljene za ponovnu uporabu, a u slučajevima neobjavljivanja skupova podataka, dužna su rješavanjem pojedinačnih zahtjeva odlučiti o mogućnosti korištenja podataka za ponovnu uporabu.

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.

9.1. Pravni okvir i politika otvorenih podataka

U srpnju 2019. na snagu je stupila nova Direktiva (EU) 2019/1024 o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (OD Direktiva), koja 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 u velikoj mjeri i javna poduzeća, **Direktiva obvezu stvaranja i stavljanja na raspolaganje podataka proširuje i na javna poduzeća koja djeluju u područjima primjene Direktive**, što ne predstavlja novinu za RH obzirom da su trgovačka društva s prevladavajućim utjecajem države i JLP(R)S obveznici primjene ZPPI-ja i ponovne uporabe još od 2013.

OD Direktiva bit će transponirana u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o izmjenama i dopunama ZPPI, čije je donošenje planirano u prvom tromjesečju 2022.

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 RH dostavlja SDURDD, u suradnji s Povjerenikom. U istraživanju za 2021. koje je obuhvatilo ukupno 34 države, RH je (kao i u

istraživanju za 2020.) rangirana je na 18. mjestu, pri čemu nisu zabilježeni značajniji pomaci u odnosu na strateški, pravni i institucionalni okvir, kvalitetu otvorenih podataka te ostvarivanje utjecaja otvorenih podataka.

Slijedom navedenog, a u kontekstu donošenja OD Direktive i njezine implementacije u ZPPI, potrebna je revizija postojeće Politike otvorenih podataka.

Sam institucionalni okvir za provedbu Politike 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. Kontrolno praćenje objave popisa skupova podataka (asset lista) koji se odnose na djelokrug rada tijela državne uprave

Analitičkim praćenjem tijela državne uprave u odnosu na ispunjavanje obveze iz članka 10. stavka 1. točke 5. Zakona (proaktivna objava podataka za ponovnu uporabu) provedenim krajem 2020., utvrđeno je da su tek četiri od 28 praćenih tijela (14,29%) objavila popise svih baza, registara i očevidnika iz njihove nadležnosti (asset liste) te su početkom 2021. dopisom Povjerenika sva tijela državne uprave upozorena na potrebu ispunjavanja te obveze.

Krajem 2021. provedeno kontrolno praćenje kojim je utvrđeno da je navedenu zakonsku obvezu izvršilo tek 7 (25%) tijela državne uprave. Stoga je svim tijelima koja nisu imala objavljene asset liste, u prosincu 2021. upućeno upozorenje.

9.3. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka

Prema podacima SDURDD, Portal otvorenih podataka (rdd.gov.hr) trenutno sadrži 1.125 objavljenih skupova podataka, od kojih je njih 583 objavljeno u formatima kao što su CSV, JSON, XML/HTML, što znači da su sukladni Preporukama o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje (ocjena otvorenosti od 3 zvjezdice ili više), a 463 skupa u XLS/XLSX formatu (ocjena otvorenosti od 2 zvjezdice) te je navedene relativno lako pretvoriti u format sukladan navedenim Preporukama.

Tijekom 2021., broj izdavača skupova podataka na Portalu povećao se za 33 nova tijela te je trenutačno na Portalu registrirano 125 izdavača. Analiza strukture izdavača pokazuje da na Portalu objavljuje 47 tijela državne uprave, 27 tijela javnoga sektora, 8 trgovačkih društava i 42 JLP(R)S.

Prva tri izdavača s najvećim brojem skupova, a koji objavljuju nešto manje od polovice ukupno objavljenih skupova podataka su Državna geodetska uprava (236), Grad Rijeka (189) i Državni zavod za statistiku (80)

Na Portalu je objavljeno šest aplikacija koje koriste otvorene podatke. Potrebno je raditi na daljnjoj promociji Portala kako bi se razvojne inženjere motiviralo da svoje aplikacije, za koje koriste otvorene podatke, objave i na Portalu otvorenih podataka.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 175 skupova podataka (12 skupova podataka više u odnosu na 2020., kad je bilo objavljeno 163 skupova podataka), Grad Zagreb sa 75 (porast za 4 skupa podataka) i Grad Virovitica s 14 skupova podataka (porast za 8 skupova podataka). Krajem veljače 2020., otvoren je Portal otvorenih podataka Grada Varaždina, na kojem se trenutno nalazi pet skupova podataka.

9.4. Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i archive

Prema podacima koje je dostavila, na Portalu otvorenih podataka NSK ima šest objavljenih skupova otvorenih podataka (<https://data.gov.hr/ckan/organization/nacionalna-i-sveucilisna-knjiznica>), a pripremljeno je osamnaest novih setova koji zbog tehničkih poteškoća nisu mogli biti objavljeni. Očekuje se da će se objava provesti u veljači 2022. na Portalu otvorenih podataka NSK (<http://data/nsk/hr>).

Knjižnica je u 2021. objavila pet skupova podataka, a još su dva skupa podataka prema korisničkim zahtjevima u pripremi za objavu u 2022. Svi skupovi podataka dostupni su pod licencom Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0), a portal otvorenih podataka dio je Dijeljenih usluga NSK (<http://buki.nsk.hr/programi/>).

Što se tiče digitalizacije knjižnične građe u 2021., u NSK izrađeno je 61.906 digitalnih snimki građe. U sustavu Digitalne knjižnice NSK (Digitalne zbirke NSK, HAW, ZIR, DR, repozitorij NSK) u 2021. uneseno je ukupno 58.767 jedinica građe te su sustavi s krajem 2021. sadržavali ukupno objavljenih 252.946 jedinica građe.

10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

Tijekom izvještajnog razdoblja je nastavljena aktivnost praćenja 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. Prilikom utvrđivanja opsega i načina praćenja, Povjerenik uzima u obzir prethodna postupanja po predstavkama i odgovaranja na upite korisnika, a nakon provedenog praćenja, obraća se tijelima tražeći od njih da usklade svoja postupanja s odredbama ZPPI-ja.

U izvještajnom je razdoblju nastavljeno s postupanjem po predstavkama i davanjem mišljenja tijelima javne vlasti, kako bi se doprinijelo standardizaciji primjene ove obveze, s obzirom da stipulacija zakonske odredbe o provedbi savjetovanja s javnošću ostavljaju prostor za različite

interpretacije, poput trajanja savjetovanja „u pravilu 30 dana“, objave izvješća o provedenom savjetovanju, ažuriranju planova savjetovanja.

Ured povjerenika redovito surađuje s Uredom za zakonodavstvo i Uredom za udruge Vlade RH i sudjeluje u educiranju službenika za informiranje i koordinatora savjetovanja s javnošću.

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 zdravstva i HZZO-a, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja te Ministarstva kulture i medija 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.

Dodatno, tijekom 2021., Povjerenik je proveo tri praćenja tijekom kojih je bilo moguće utvrditi odstupanja u postupanju obveznika provedbe savjetovanja s javnošću koji koriste portal eSavjetovanja na određeni dan u smislu neargumentiranog kraćenja roka provedbe savjetovanja ili pak neobjavlivanja izvješća o provedenom savjetovanju. S prijedlozima da se otklone uočene nepravilnosti, Povjerenik se potom obratio čelnicima tijela.

10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću

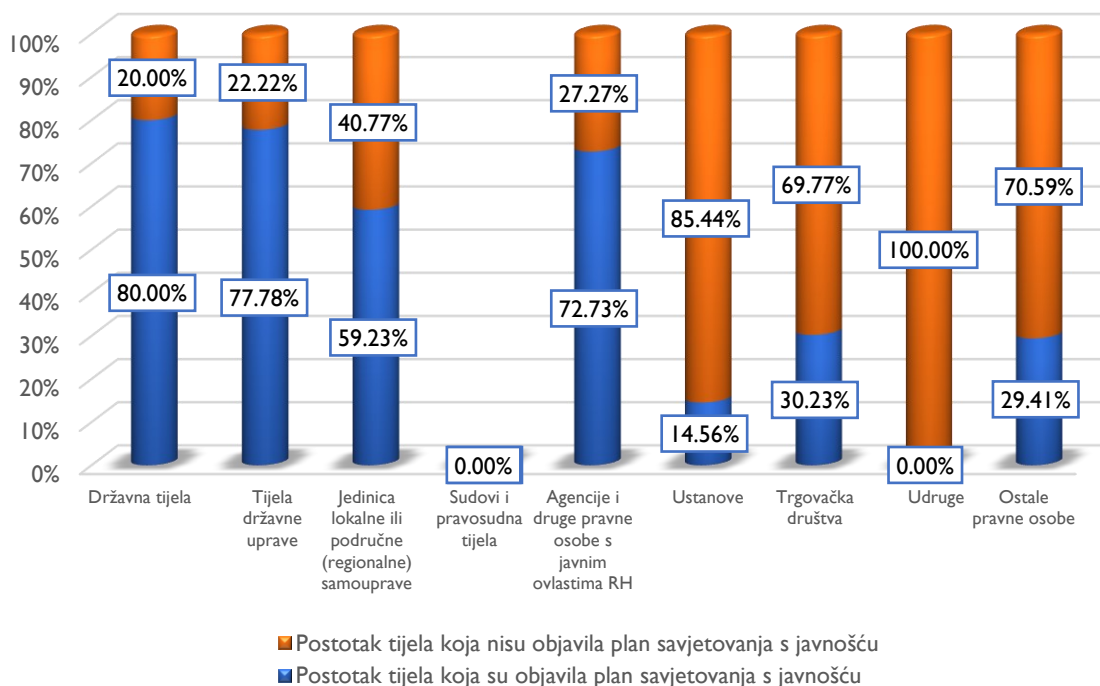
Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti ukazuje da se **31,25% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke, prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja**, što predstavlja povećanje za oko 1 %.

10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

S ciljem utvrđivanja razine provedbe ove zakonske obveze, polazi se od obveze izrade i objave plana savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu, koji sadrži popis akata koji se planiraju donijeti u sljedećoj godini, orijentacijski termin provedbe savjetovanja i planirani kvartal donošenja akta, kao i druge predviđene načine provedbe savjetovanja s javnošću. Kad je riječ o ispunjavanju ove obveze, iz zaprimljenih podataka od samih obveznika proizlazi da je *razina ispunjenja ove obveze i dalje niska* - plan savjetovanja objavilo je svega 374, odnosno 51,37% (u odnosu na 50,50% u 2020.) tijela koja su prijavila da su u 2021. provodila savjetovanja s javnošću.

Iz podataka (Slika 10.1.) 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 2021.



Međutim, činjenica da gotovo 50% tijela ne donosi i ne objavljuje plan savjetovanja s javnošću kao prvi i temeljni korak u provedbi ove zakonske obveze, ukazuje 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.

Kad je riječ o kvalitetnoj pripremi i upravljanju normativnim procesom, izrada i objava plana savjetovanja s javnošću predstavlja, uz plan zakonodavnih aktivnosti, prvi korak u planiranju, ali i informiranju javnosti, pa osobitu pažnju valja posvetiti ispravnoj procjeni potrebe provedbe savjetovanja s javnošću za akte koji će biti doneseni, a koja zahtjeva timski rad unutar tijela i ažuriranje Plana prema potrebi.

10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću

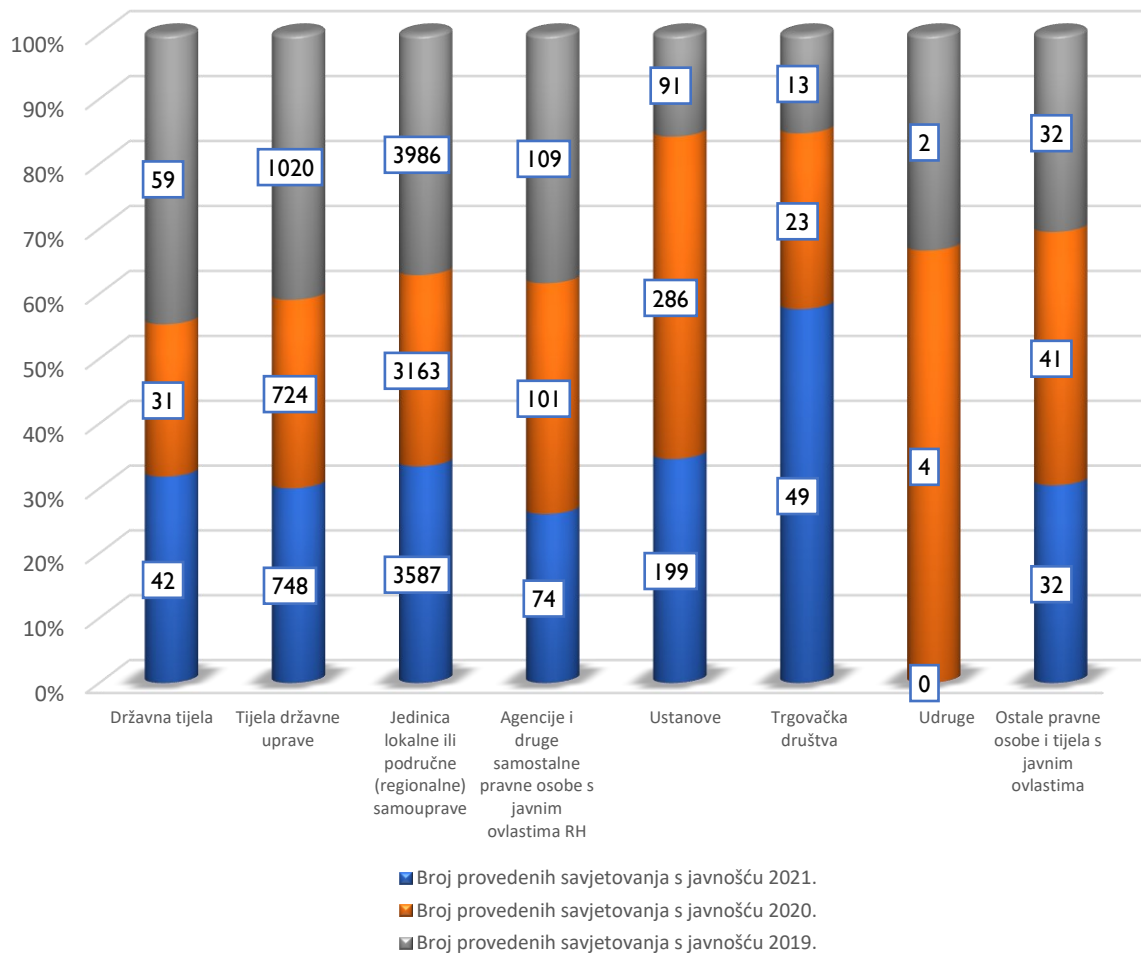
U 2021. provedeno je ukupno 4.731 savjetovanje prema dostavljenim podacima tijela javne vlasti, odnosno 358 savjetovanja (7,57%) više nego u prethodnoj 2020., obilježenoj krizom zbog pandemije COVID-19. Unatoč povećanju, ni u izvještajnom razdoblju nije dosegnut broj savjetovanja iz 2019. (5.313).

Kao i u prethodnim razdobljima, ako analiziramo kategoriju tijela koja su izvjestila o provedbi savjetovanja, **najviše savjetovanja su provele JLP(R)S** – njih 3.587 (povećanje u odnosu na 2020. kad je bilo provedeno 3.163 savjetovanja na lokalnoj razini). Tijela državne uprave provela su 748 (724 u 2020.), a agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su tek 74

savjetovanja, što je značajno manje nego u prethodnoj godini kad su provele 101 savjetovanje. Neznatan trend smanjenja broja provedenih savjetovanja vidljiv je u kategoriji ustanova, na razini trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima. Državna tijela provela su 42 savjetovanja, ustanove 199, a trgovačka društva 49 savjetovanja.

Komparativni prikaz broja provedenih savjetovanja za razdoblje 2019.-2021. prema vrsti obveznika provedbe savjetovanja prikazan je na slici 10.2.

Slika 10.2. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2019.-2021.



10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću

Dostavljeni podaci o trajanju savjetovanja pokazuju da su tijela javne vlasti provodila savjetovanja **u prosječnom trajanju od 23,4 dana**, nešto manje nego prethodne 2020. kad su se provodila u prosječnom trajanju ispod 24 dana. Ukupno uzevši, rezultati praćenja rokova provedbe savjetovanja s javnošću ne podudaraju se s podacima portala e-Savjetovanja, koja ukazuju na kraće trajanje savjetovanja i iznose 21 dan.

Dodatno 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, osobito na lokalnoj razini.*

Povjerenik u odgovorima na upite, postupanjima po predstavkama, edukacijama i u svim drugim prilikama opetovano upozorava obveznike provedbe savjetovanja na potrebu pravilne provedbe savjetovanja s javnošću, koje postiže svoju svrhu ako ostavlja dovoljno vremena za uključivanje zainteresiranih, osobito kad se radi o opsežnijem dokumentu koji se primjenjuje na veliki broj adresata. *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.-2021.

Vrsta tijela	Prosječno trajanje (u danima, za sve kategorije praćenih tijela)						
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Državna tijela	15,67	24,50	24,00	28,83	27,01	23,5	24,4
Tijela državne uprave	17,88	18,83	23,84	24,23	17,9	24,4	24,9
JLP(R)S	3,73	19,72	22,41	22,28	10,57	27,8	29,1
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67	24,44	26	19,9	19,9	25
Prosječno	7,62	17,13	19,05	24,77	18,84	23,9	23,4

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, a osobito se to odnosi na tijela na lokalnoj razini.

Prema prikupljenim podacima od tijela koja su provodila savjetovanja u 2021., njih 65% je objavljivalo ili djelomično objavljivalo obrazloženje i razloge za skraćivanje savjetovanja s javnošću. Navedena su obrazloženja osobito važna jer predstavljaju jedan od mehanizama kontrole sukladnosti postupaanja tijela s odredbama Zakona.

Kad je riječ o drugim segmentima provedbe savjetovanja, među tijelima koja su provodila savjetovanja u 2021., njih 78% ima posebnu rubriku za provedbu savjetovanja s javnošću, te kako ih 77% o provedbi savjetovanja obavještava javnost putem svojih internetskih stranica, i to s glavne stranice.

Nadalje, na kvalitetu provedbe savjetovanja utječe i činjenica da samo 168 tijela javne vlasti ima imenovanog koordinatara provedbe savjetovanja s javnošću i određene interne procedure komunikacije sa službenikom za informiranje, dok u 120 tijela djeluju koordinatori, ali bez internih

procedura prema službeniku za informiranje. Istovremeno, među tijelima koja su provodila savjetovanja u 2021., njih 377 nema imenovanog koordinatora provedbe savjetovanja, sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Jedan od ključnih koraka provedbe savjetovanja s javnošću i dokaza o postojanju dvosmjernog odnosa prilikom provedbe ove obveze, jest objava izvješća o provedenom savjetovanju (s odgovorima na pristigle komentare, mišljenja i prijedloge), kao posljednji i ključni korak u dijalogu u postupku pripreme akata i drugih propisa. 81,86% 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

Povjerenik redovito, postupajući po predstavkama ili samoinicijativno, provodi praćenja postupaka provedbe savjetovanja na internetskim stranicama tijela javne vlasti i portalu e-Savjetovanja.

Nepravilnosti utvrđene praćenjem, 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 te na 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. Nedostaci u kvaliteti izrade izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno neobrazlaganje svih pristiglih prijedloga i mišljenja, na koje korisnici ukazuju, potvrđeno je i provedenim praćenjima.

Ukazivanje korisnika na nepravilnosti u provedbi savjetovanja s javnošću, zahtijevaju kontinuiranu provedbu ciljanih inspekcijskih nadzora koji su po prvi puta kombinirani s provedbom praćenja te ciljanu edukaciju u tom važnom području, posebno na lokalnoj razini.

10.2.1. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave

Tijekom izvještajnog razdoblja na dane 28. svibnja, 1. rujna i 15. prosinca, pregledom savjetovanja na središnjem portalu za provedbu savjetovanja s javnošću utvrđivalo se: koja se savjetovanja ne provode u odgovarajućem roku, za koja nije objavljeno obrazloženje za skraćivanje roka te za koja

završena savjetovanja nije objavljeno izvješće s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja. Pregledom su bila obuhvaćena sva tijela koja koriste portal kao platformu za ispunjavanje ove obaveze.

Za akte za koje savjetovanje nije završeno, u pojedinačnim postupcima je od čelnika tijela zatraženo postupanje na način da se savjetovanje produlji do kumulativno 30 dana, a za one akte za koje je propušteno objaviti izvješće o provedenom savjetovanju i nakon samoprocijenjenog roka, zatražena je objava izvješća.

Tražanjem postupanja na ovaj način bila su obuhvaćena sljedeća tijela: Ministarstvo hrvatskih branitelja, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo financija, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo turizma i sporta, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo obrane i Ministarstvo pravosuđa i uprave.

10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja

Prema planiranoj dinamici za cjelovita praćenja sukladnosti provedbe članka 11. ZPPI-ja, Povjerenik je u 2021., kao prvi od tri praćena resora, izabrao Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja.

Pregledom je bilo obuhvaćeno ukupno 38 akata (pravilnika, odluka, popisa i obavijesti) Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja objavljenih u Narodnim novinama u praćenom razdoblju, ali je utvrđeno kako su predmetom provedbe savjetovanja trebala biti obuhvaćena ukupno 32 akta. Od 32 akta, 23 se odnosilo na cjelovito uređenje pojedinih pitanja, dok se 9 akata odnosilo na izmjene i dopune postojećih akata.

Nadalje, od 32 akta za koje je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću, samo je njih 23 uvršteno u plan savjetovanja.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, važno je reći da su **savjetovanja provedena u 100% slučajeva, odnosno za sva 32 akta**, uz različit stupanj kvalitete u provedbi svih koraka u postupku savjetovanja s javnošću.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, nije na svojoj internetskoj stranici dosljedno i ažurno obavještavalo javnost o otvaranju savjetovanja s javnošću na portalu eSavjetovanja za akte iz svoje nadležnosti, iako za to postoji posebno ustrojena rubrika, a kao otvorena savjetovanja se vode savjetovanja koja su završila prije više mjeseci, ili pak prethodnih godina.

Kad je riječ o trajanju savjetovanja s javnošću za promatrane akte, redom pravilnike koji su često veoma značajni za korisnike određenih prava, bilo građane, bilo pravne osobe, zamjetna je praksa raznolikog tumačenja zakonom navedene formulacije „u pravilu 30 dana“. Za 62,5% akata primjenjivan je zakonski rok, dok je za njih 20 je provedeno savjetovanje u zakonskom roku ili iznad čak iznad propisanog roka. **Prosječni rok trajanja savjetovanja za sve promatrane akte ovim analitičkim praćenjem bio 24,8 dana.**

Sukladno nalazima ovog analitičkog praćenja, za 1 zakonski prijedlog i 8 prijedloga pravilnika savjetovanje s javnošću organizirano je u roku kraćem od 15 dana, a o razlozima za skraćivanje roka javnost nije obaviještena u obrazloženju uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Najkraći rok provedbe savjetovanja s javnošću u okviru ovog analitičkog praćenja iznosio je 14 dana, a **najduži 40 dana i to za Pravilnik o koncesijskim odobrenjima na zaštićenom području, što je primjer dobre prakse** s obzirom na osjetljivost teme koja se podzakonskim aktom regulirala. Od 56 prikupljenih komentara, gotovo pola je bilo prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno.

Općenito je uočeno da tijela javne vlasti, uz akt o kojem provode savjetovanje, ne objavljuju obrazloženja s ciljevima donošenja akta i smisao rješenja koja se predlažu, pojašnjeno na razumljiv i sažet način, a gdje se preporučuje obrazložiti i razloge za skraćivanje trajanja savjetovanja s javnošću. U okviru ovog praćenja je utvrđeno da je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja **za svega 2 akta objavilo obrazloženje za skraćivanje trajanja savjetovanja.**

Analizom praćenih savjetovanja s javnošću utvrđeno je kako za 6 provedenih savjetovanja s javnošću (18,75%) nisu objavljena izvješća s pristiglim komentarima i mišljenjima, kao ni pripadajućim odgovorima, unatoč proteku vremena i samoprocijenjenog roka objave izvješća.

Javnost je dostavila ukupno 2548 komentara, odnosno prosječno 115 komentara po aktu, dok su očekivano najveće zanimanje stručne i opće javnosti izazvali Zakon o gospodarenju otpadom (1721 komentar, od kojih je 413 u cijelosti ili djelomično prihvaćeno), te Zakon o tržištu električne energije (275 komentara, od koji je 60 u cijelosti ili djelomično prihvaćeno).

Udio prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara za sve akte u odnosu na sve zaprimljene komentare je 25,6% (659) i veći je od prosjeka svih prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara za sva tijela koja su provodila savjetovanje putem portala eSavjetovanja u 2021.

10.2.3. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje

Imajući u vidu činjenicu da od 2020. do danas vlada pojačan interes javnosti za podatke kojima raspolaže ili koji se vode u resoru zdravstva, kao i za odluke koje ove dvije ključne institucije na područje zdravstva donose, Povjerenik je proveo analitičko praćenje sukladnosti postupanja s člankom 11. ZPPI-ja Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Pregledom je bilo obuhvaćeno ukupno 84 akata (zakona, pravilnika, odluka, statuta), koliko ih je objavljeno u Narodnim novinama u izvještajnom razdoblju, ali je utvrđeno kako su obvezom provedbe savjetovanja s javnošću trebala biti obuhvaćena ukupno 32 akta. U promatranom je razdoblju Ministarstvo zdravstva bilo nositeljem pripreme ukupno 29 akata, a Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje za 3 akta. Izostavljene su odluke i popisi Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje koji se okarakterizirani kao akti koji proizlaze iz samoga poslovanja tijela javne vlasti, kao akti koji nisu pogodni za savjetovanje s javnošću.

Daljnijim pregledom naprijed navedenih akata utvrđeno je da je njih 10 (31%), bilo predmetom cjelovitog uređenja pojedinih pitanja, dok su se 22 (69%) akta odnosila na izmjene i dopune postojećih akata.

Nadalje je utvrđeno da je od 32 akata za koja je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću i koji su se trebali naći ili u Planu provedbe savjetovanja s javnošću za 2020. ili 2021. Ministarstva zdravstva odnosno Planu savjetovanja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, **samo njih 17 je bilo uvršteno u planove (53% akata)**. Od preostalih 15 čije donošenje nije bilo anticipirano i navedeno u planskom dokumentu, u 6 akata riječ je o cjelovitom tekstu, a u 11 slučajeva je bila riječ o izmjenama i dopunama akata.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, **savjetovanja su provedena u 93% slučajeva**, odnosno za 29 akata (27 akata Ministarstva zdravstva i 2 akata Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje), dok u tri slučaja savjetovanje nije bilo provedeno.

Ministarstvo zdravstva je sukladno odredbama Zakona na svojoj internetskoj stranici dosljedno i ažurno obavještavalo javnost o otvaranju savjetovanja s javnošću na portalu eSavjetovanja za akte iz svoje nadležnosti.

Kad je riječ o trajanju savjetovanja s javnošću za promatrane akte, redom pravilnike koji su često veoma značajni za korisnike određenih prava, bilo građane, bilo pravne osobe, zamjetna je praksa raznolikog tumačenja zakonom navedene formulacije „u pravilu 30 dana“. Međutim, kad je riječ o Ministarstvu zdravstva, ističe se kako je za 22 akata ili **68,7% primjenjivan zakonski rok** i za njih je provedeno savjetovanje u odgovarajućem trajanju ili iznad propisanog roka, pa je **prosječan broj dana trajanja savjetovanja za sve promatrane akte Ministarstva zdravstva bio 27.8 dana**.

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje provodio je savjetovanje s javnošću za Pravilnik o izmjenama i dopuni Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za bolničko liječenje medicinskom rehabilitacijom i fizikalnom terapijom u kući i **Pravilnik** o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, **a oba su trajala svega 3 dana, što je neprihvatljiva praksa**.

Općenito uzevši, ukazuje se kako iz prakse Povjerenika i Smjernica za primjenu ovog članka Zakona proizlazi da se u izvanrednim okolnostima provedba savjetovanja svakako može skratiti, ne i sasvim izostati, a da je *skraćivanje roka bez iznimke nužno obrazložiti* u dokumentu koji se stavlja uz savjetovanje kako bi korisnici imali uvid u navedene razloge, koji moraju imati sasvim jasno opravdanje.

Sukladno nalazima ovog analitičkog praćenja, za 1 zakonski prijedlog savjetovanje je trajalo svega 7 dana, i to za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, uz objavljeno obrazloženje za hitnost donošenja akta i skraćivanje roka.

Kad je riječ o drugim aktima koji su na savjetovanju bili u skraćenom roku, za te je akte navedeno obrazloženje za provedbu savjetovanja u trajanju od svega 7 dana, i to na neodgovarajući način,

koji ne sugerira višu silu ili štetu koja bi nastala ako bi se donošenje akta prolongiralo do punog roka provedbe savjetovanja. Kao razlozi navodili su se smanjivanje administrativnog opterećenja i uvođenje eura, ili pak usklađivanje sa zakonima.

Nadalje je utvrđeno kako **za 18 akata** od njih 29 za koje je provedeno savjetovanje (62,08%) koji su stupili na snagu, bez obzira na samoprocjenjeni rok za objavu izvješća, **izvješća nisu objavljena, što se smatra neprihvatljivom praksom**. Temeljem ovog nalaza može se pretpostaviti da izvješća nisu bila priložena uz akt koji se slao na donošenje, što predstavlja kršenje zakonskih obveza.

Također, uočeno je da je za ključni zakonski prijedlog – **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti pristiglo čak 2775 komentara, a koji su svi redom primljeni na znanje, s obrazloženjem „primljeno na znanje“**, bez da se makar načelno referiralo na potrebu zakonske regulacije onima koji su se protivili i samom donošenju Zakona, ali i bez odgovora na određene konkretne prijedloge.

Od 29 provedenih savjetovanja, odnosno od njih 18 za koliko je objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju, na čak 13 nije dostavljen ni jedan komentar, po čemu je ovo praćenje i specifično – razvidan je veliki udio akata na koje nije dostavljen ni jedan komentar.

10.2.4. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva kulture i medija

Pregledom je bilo obuhvaćeno ukupno 11 akata (zakona, pravilnika, odluka i standarda), koliko ih je bilo objavljeno u Narodnim novinama u praćenom razdoblju te je utvrđeno da je obvezom provedbe savjetovanja s javnošću trebalo biti obuhvaćeno ukupno 10 akata.

Na poveznici <https://min-kulture.gov.hr/savjetovanje-s-javnoscu/16320> dostupan je Plan savjetovanja s javnošću za 2015. i 2021., dok je daljnjim pregledom utvrđeno kako je dostupna arhiva savjetovanja i planova za 2015. i ranije godine, što ukazuje na značajan prostor za kvalitativni iskorak u ispunjavanju zakonske obveze planiranja normativnih aktivnosti i provedbu članka 11. Zakona. Putem Google tražilice pronađen je i Plan savjetovanja s javnošću za 2019., koji nije dostupan na mjestu gdje su planovi za 2015. i 2021. Planovi savjetovanja za 2020. i za 2022. nisu objavljeni.

U svrhu utvrđivanja nalaza ovog analitičkog praćenja, s obzirom da nije bilo objavljenog Plana savjetovanja s javnošću za 2020., uspoređena su samo provedena savjetovanja u odnosu na Plan savjetovanja s javnošću za 2021., koji nije imao svoje bitne dijelove propisane Zakonom (očekivano razdoblje provedbe savjetovanja s javnošću i donošenja akta) te nije razvidno kad je donesen.

Sukladno utvrđenoj metodologiji, **10 akata za koja je bilo provedeno savjetovanje s javnošću, nisu navedeni u Planu savjetovanja s javnošću**. Istovremeno, od tri Planom obuhvaćena akta, niti jedan nije upućen u proces savjetovanja s javnošću niti je donesen (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kazalištima, Zakon o kulturnim vijećima i financiranju javnih potreba u kulturi i Zakon o medijima). O navedena tri zakonska prijedloga izrađeni su samo obrasci

prethodne procjene o kojima je provedeno savjetovanje s javnošću na portalu, sukladno proceduri Zakona o procjeni učinaka propisa.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, važno je reći da su **savjetovanja provedena u 100% slučajeva**, odnosno za svih 10 akata, uz najavu na samoj internetskoj stranici Ministarstva kulture u skladu sa zakonskom obvezom, ali do koje nije moguće doći bez pomoći tražilice.

Također je uočena praksa raznolikog tumačenja zakonskog roka trajanja savjetovanja - od 10 savjetovanja, za njih 6 savjetovanje je bilo provedeno u odgovarajućem roku, pa iz nalaza praćenja proizlazi da je prosječan broj dana trajanja savjetovanja za sve promatrane akte Ministarstva kulture i medija bio 22,3 dana, a nisu se ni objavljivala obrazloženja za kraćenje roka.

Za Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara savjetovanje s javnošću je trajalo svega 8 dana, što je neprihvatljiva praksa.

Kao primjer dobre prakse ističe se savjetovanje s javnošću u trajanju od 30 dana za Standard za narodne knjižnice u Republici Hrvatskoj, Standard za specijalne knjižnice i Standard za digitalne knjižnice, budući da tijela javne vlasti kad rade na pripremi ove vrste akata često ne prepoznaju potrebu provedbe savjetovanja s javnošću.

Analizom praćenih savjetovanja s javnošću utvrđeno je kako su **za svih 10 akata** za koje je provedeno savjetovanje i koji su stupili na snagu **izvešća objavljena**, čime je ispunjena ova ključna zakonska obveza.

Od 10 provedenih savjetovanja, za koje je objavljeno izvješće, ni na jedan akt javnost nije propustila reagirati. Tako je za 10 akata prikupljen 691 komentar, mišljenje ili prijedlog, odnosno prosječno 69 po aktu.

Analiza odgovora na pristigle komentare i prijedloge pokazala je kako je od 691 komentara prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno njih 298, odnosno čak 43,12%. Ovako velik udio prihvaćenih komentara značajno odstupa od udjela prosječno prihvaćenih komentara provedenih savjetovanja na portalu e-Savjetovanja svih tijela javne vlasti na godišnjoj razini (oko 24%).

10.2.5. Kontrolno praćenje provedbe savjetovanja s javnošću u županijama

Tijekom 2021. provedeno je kontrolno praćenje ispunjavanja obveza prema članku 11. Zakona u županijama, koje su prethodno bile praćene po istoj metodologiji, s ciljem utvrđivanja pozitivnog, neutralnog ili pak negativnog trenda u odnosu na nalaze prethodnog praćenja.

Uočeno je kako osam godina od donošenja ZPPI-ja kojim je uvedena ova obveza, dio županija i dalje se na svojim internetskim stranicama poziva na provedbu savjetovanja s javnošću temeljem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, propuštajući pritom pojasniti kako je riječ o provedbi zakonske obveze, odnosno ZPPI-ja.

Praćenjem je utvrđeno da Sisačko-moslavačka i Požeško-slavonska županija i dalje nemaju posebne rubrike za provedbu savjetovanja, kako bi građanima i ostalim zainteresiranim dionicima bile na

jednostavan način dostupne informacije o aktualnim savjetovanjima s javnošću, a dio županija nema ni sistematizirane korake/elemente savjetovanja o pojedinim aktima, što također ne doprinosi preglednosti.

Požeško-slavonska, Bjelovarsko-bilogorska, Vukovarsko-srijemska, Zadarska, Sisačko-moslavačka i Šibensko-kninska županija još uvijek nisu izradile i objavile plan savjetovanja s javnošću za 2021., iako je praćenje provedeno u mjesecu svibnju, dok je Varaždinska županija objavila Plan normativnih aktivnosti, iako se na nju ne primjenjuje Zakon o procjeni učinaka propisa.

Vezano uz broj akata za koje su županije provodile savjetovanja u 2020. i 2021., raspon se kreće od 3 (Zadarska županija) do 42 (Zagrebačka županija), dok u Požeško-slavonskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Vukovarsko-srijemskoj nije bilo moguće pronaći podatke o provedenim savjetovanjima. Za spomenute županije vrijedi i činjenica da nisu objavljivale ni izvješća o provedenim savjetovanjima, dok su Istarska, Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Sisačko-moslavačka, Splitsko-dalmatinska i Zagrebačka županija to činile neizostavno, a preostale često ili najčešće.

Najčešće kršenje provedbe ove zakonske obveze i jedan od najčešćih razloga za prituživanje Povjereniku je skraćivanje roka provedbe savjetovanja, koje se obrazlaže gotovo u pravilu žurbom radi pripreme sjednice i sličnim razlozima koji se ne mogu smatrati opravdanima. Zbog toga je potrebno kontinuirano ukazivati na potrebu kvalitetnog planiranja aktivnosti tijela javne vlasti u ovom dijelu. U ovom su dijelu prosječno najbolje rezultate ostavile Istarska, Karlovačka i Virovitičko-podravska županija, a najlošije rezultate Zagrebačka, Međimurska i Sisačko-moslavačka županija.

Kad je riječ o usporedbi nalaza praćenja u odnosu na prethodno razdoblje (svaka od promatranih županija prvotno je bila praćena u razdoblju od 2016. do 2020.), vidljivo je kako u kontinuitetu loše rezultate prikazuje praćenje provedbe ove zakonske obveze u Požeško-slavonskoj županiji i u Vukovarsko-srijemskoj županiji, a plan savjetovanja ni tijekom kontrolnog praćenja nije donijela ni objavila Zadarska županija. Nadalje, zasebnu rubriku za provedbu savjetovanja kojoj se jednostavno pristupa i dalje nije kreirala Sisačko-moslavačka županija.

Napredak su ostvarile Šibensko-kninska županija te Krapinsko-zagorska županija koje tijekom prvog provedenog praćenja nisu imale ni zasebne rubrike, ni planove savjetovanja, a nisu objavljivale ni izvješća o provedenom savjetovanju, kao i Splitsko dalmatinska županija, koja osim objavljenog plana nije ispunjavala ni jedan promatrani kriterij. Navedena se procjena o napretku odnosi i na zatečeno stanje u Dubrovačko-neretvanskoj, Međimurskoj i Brodsko-posavskoj županiji.

Podjednake rezultate u odnosu na prvo praćenje provedbe savjetovanja s javnošću, ostvarile su Osječko-baranjska, Zagrebačka, Koprivničko-križevačka, Istarska, Primorsko-goranska, Karlovačka i Varaždinska županija.

Bjelovarsko-bilogorska županija je usvojila i pravilnik kojim se utvrđuju pravila za provedbu savjetovanja s javnošću na razini županije, međutim, u odnosu na praćenje iz 2020. ostvarila je i nazadovanje jer nije objavila plan savjetovanja s javnošću za 2021. te nema podataka o provedenim savjetovanjima s javnošću.

Zaključno, potrebno je opetovano naglasiti potrebu provedbe ciljanih krojenih edukacija, osobito na lokalnoj razini za koordinatore za savjetovanja, ali i za pročelnike i druge čelnike tijela u tijelima koja su stručni nositelji izrade akata, kako bi kvaliteta planiranja normativnog procesa, provedba savjetovanja i razina dijaloga prilikom sastavljanja i objave izvješća o provedenom savjetovanju bila na višoj razini. Navedeno će biti utoliko važnije, kad se kroz projekt SURDD nadogradi i proširi sustav e-Savjetovanja za korištenje i za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Problem prilikom obrade pristiglih komentara i izrade izvješća o provedenom savjetovanju vezan je i uz kapacitete korisnika da komentare kvalitetnije strukturiraju, uobliče u konkretne prijedloge i vežu uz pojedine članke. Na ovaj bi način i udio komentara koji su samo primljeni na znanje vjerojatno bio manji.

Planiranje normativnog procesa, identifikacija akata pogodnih za savjetovanje, rokovi provedbe savjetovanja s javnošću, kako ih je Zakon formulirao, te odgovarajuća obrada komentara i dalje su točke koje zahtijevaju veću pozornost od strane obveznika primjene ove obveze.

Participativno donošenje odluka kako je zamišljeno ZPPI-jem svoju svrhu ima onda kad se njeguje kultura informiranja (kroz fazu planiranja i objave plana savjetovanja s javnošću) i dijaloga s korisnicima (osobito u fazi izrade odgovora na pristigle komentare i mišljenja, odnosno njegove objave) i to samo onda kad se za ove aktivnosti predvide odgovarajući vremenski rokovi.

10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja

Važan segment informacija za praćenje trendova ispunjavanja ove zakonske obveze su informacije o korištenju sustava portala e-Savjetovanja, koji su pribavljeni posredstvom Ureda za zakonodavstvo Vlade RH. Sustavom se koristi veliki broj tijela i nalazi pružaju dubinski uvid u razvoj instituta participativnog donošenja odluka i na strani obveznika primjene ove zakonske obveze, i na strani korisnika portala. Njime je obuhvaćen veći broj tijela, pa samim time i veći broj akata. *Povjerenik ukazuje na važnost kvalitetne provedbe proširenja korištenja centraliziranog sustava savjetovanja, a radi podizanja standarda i kvalitete provedbe ove zakonske obveze, pomoći manjim tijelima javne vlasti u ispunjavanju ovih obveza, ali i poboljšanja kvalitete dijaloga s korisnicima.*

Prema podacima SURDD, sustav je do kraja 2021. zabilježio 42 410 korisnika, odnosno oko 6.000 korisnika više nego krajem 2020.

Sukladno podacima s portala e-Savjetovanja, u 2021. provedeno je 798 (749 u 2020.) savjetovanja prema ZPPI-ju, dok je prema Zakonu o procjeni učinaka propisa provedeno 7 savjetovanja i još 18 ad hoc procjena učinaka propisa, dakle ukupno 823 savjetovanja.

Kad je riječ o trajanju savjetovanja, podaci koji su generirani iz sustava e-Savjetovanja pokazuju kako su **savjetovanja prosječno trajala 21 dan za propise svih razina, što predstavlja pozitivan pomak u odnosu na rezultate iz 2020., kad su savjetovanja trajala 17 dana**, a slično je bilo i 2019., kad su savjetovanja trajala prosječno 18 dana.

Od ukupno 823 provedenih savjetovanja, njih 86, odnosno 10,44% trajalo je 30 ili više dana, dok je preostalih 737 akata bilo na savjetovanju u skraćenom roku.

Tijekom 2021., 8.467 pravnih i fizičkih osoba (godinu ranije u savjetovanjima je sudjelovalo 7.211 osoba) dostavilo je svoje komentare i mišljenja, i to njih 23 503 (godinu ranije 21.797)

Prihvaćeno je 2955 odnosno 12.57% komentara (povećanje u odnosu na godinu ranije, kad ih je bilo prihvaćeno 8%), a djelomično prihvaćeno 2.188 ili 9.3% (u 2020. 7%), dakle ukupno oko 22%, što predstavlja povećanje od 7% u odnosu na godinu ranije. Nije prihvaćeno 6.533 komentara (27.79%, odnosno gotovo 10% više nego ranijih godina). *Opetovano je veliki broj komentara na koji nije odgovoreno* – njih čak 10.214 odnosno 43,45% što iznosi oko 9% više nego prošle godine.

Najbrojniji i najaktivniji su bili korisnici s područja Grada Zagreba (2229 korisnika dostavilo 8128 komentara), Splitsko-dalmatinske (839 korisnika dostavilo 1903 komentara), Osječko-baranjske (733 korisnika dostavilo 1763 komentara) i Primorsko-goranske županije (646 korisnika dostavilo 1514 komentara).

Najbrojnija i najaktivnija skupina korisnika koji su komentirali propise na savjetovanju bili su pojedinci (7.239 s 16.604 komentara), udruge (274 s 2.175 komentara), trgovačka društva (2423 s 1.196) i ustanove (752 s 144 komentara), a aktivne su bile i JLP(R)S (111 s 839 komentara) i komore (68 sa 750 komentara).

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2021., kao i ranijih godina, provelo je Ministarstvo poljoprivrede (174), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (84) i Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (72).

II. Promicanje prava na pristup informacijama

Zadaće Povjerenika uključivale su, uz ostalo, i rad na unaprjeđivanju razine stručnih znanja službenika za informiranje s područja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, kao i iznalaženje modela za što uspješnije korištenje pristupa informacijama među pripadnicima različitih korisničkih skupina, kao što su akademska zajednica, udruge, mediji, građani.

Tijekom izvještajnog razdoblja se, radi epidemiološke situacije, veći dio edukacija izvodio putem online platformi, kao i dio konferencija i sastanaka. Sudjelovanje na javnim događanjima u organizaciji Povjerenika također je bilo ograničeno, zbog nužnosti djelovanja u pandemijskim uvjetima.

II.1. Edukacijske aktivnosti

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 nalazi se u djelokrugu rada Povjerenika. Edukacije s ovog područja provode se prema standardiziranim modulima ili kao

krojene edukacije, samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za zakonodavstvo Vlade RH, Ured za udruge Vlade RH, SDURDD. Dio edukacija provodi se putem sustava DŠJU.

Ustaljena je praksa u Uredu povjerenika da se početkom kalendarske godine analiziraju uočena odstupanja u postupanju tijela, predstavke građana i nalazi praćenja i inspekcijskih nadzora u primjeni Zakona u prethodnom razdoblju, također analizira i praksa Povjerenika te se temeljem nalaza analize kreira plan edukacija.

U 2021., koliko su to prilike dopuštale, nastavljeno je s provedbom planiranih edukacija bilo putem klasičnih radionica, bilo putem online modula, bilo putem webinaru. Putem sustava DŠJU izvode se *temeljni programi* - Pravo na pristup – osnovni modul (4 radionice), Pravo na pristup – napredni modul (2 radionice), Pristup informacijama i transparentnost tijela javne vlasti za JLPRS (2 radionice), Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci (online – 5 radionica) te nova dvodnevna radionica - Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (3 radionice - u suradnji s Uredom za udruge i Uredom za zakonodavstvo Vlade RH).

Nastavno na nalaze analitičkih praćenja Povjerenika, za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to za Karlovačku i za Varaždinsku županiju, 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 (pripadajućih gradova, općina i županija) sa Zakonom te su dobili preporuke za poboljšanje rada.

Uspostavljena je suradnja i sa drugim tijelima za koje je identificirana potreba specijaliziranih edukacija, kao što su sveučilišta i njihove sastavnice, pa je Povjerenik održao krojene edukacije za sastavnice Sveučilišta u Splitu i u Rijeci, te ih upoznao s nalazima praćenja o ispunjavanju obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada.

Tijekom 2021., održano je ukupno 16 online tematskih webinaru, osmišljenih na način da kroz format kratkih izlaganja pruže relevantne informacije, i to na sljedeće teme: Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama, Osobni podaci, Poslovna, profesionalna i porezna tajna, Evidentiranje zahtjeva u službeni upisnik, Proaktivna objava informacija, Savjetovanja s javnošću i Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci.

Tijekom 2021. održano je **37 edukacija za ukupno 644 polaznika**, za službenike za informiranje i službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te za koordinateure za savjetovanja s javnošću, bilo putem klasičnih radionica, bilo uz pomoć nekih od online alata, pri čemu je važno napomenuti kako je dio edukacija bio kreiran temeljem aktualnih nalaza praćenja, što se pokazalo dobrim odabirom koji treba dalje razvijati. Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2021. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / DŠJU	14	244
Edukacije za JLPRS/ DŠJU	2	35

Godišnje savjetovanje službenika za informiranje -Rovinj	1	46
Webinari za tijela javne vlasti	16	239
Krojene edukacije za sveučilišta	2	39
Krojene edukacije webinarima temeljem nalaza praćenja	2	41
Ukupno edukacija za tijela javne vlasti	37	644

Povrh navedenog, u cilju standardizacije primjene pojedinih odredbi ZPPI-ja, Ured povjerenika izradio je i objavio Uputu za primjenu članka 19. Zakona o pravu na pristup informacijama koji propisuje utvrđivanje naknade za pristup informacijama i Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, te Preporuku o osiguravanju nužnih predujeta za učinkovit pristup informacijama.

Kad je riječ o komunikaciji s korisnicima, s obzirom na uvjete djelovanja i činjenicu da je za korisnike zbog nedostatka interesa teško osigurati provedbu edukacija, pored provedbe promotivne kampanje putem postera, službenici Ureda su i u 2021. bili dostupni korisnicima putem emaila i info-telefona.

11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

Povjerenik je održao treće godišnje savjetovanje službenika za informiranje 13. i 14. listopada 2021. u Rovinju za ograničeni broj službenika za informiranje iz svih kategorija tijela javne vlasti.

Održana su tri tematska panela na aktualne teme s područja prava na pristup informacijama i tradicionalni Forum službenika za informiranje kao platforma za razmjenu iskustava u obavljanju ovih zadaća, a na kojima su uz djelatnike Ureda povjerenika sudjelovali i stručnjaci s Pravnog fakulteta u Rijeci, Visokog upravnog suda RH, Ministarstva turizma i sporta, udruge Zelena Istra, Hrvatske odvjetničke komore, Grada Zagreba i Grada Rovinja.

Na panelu *Pravna regulacija i praksa u pravu na pristup informacijama* središnje teme bile su novele Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima i novosti koje one donose u odnosu na primjenu ZPPI-ja, ali i novine koje su predložene u procesu preuzimanja OD Direktive i usklađivanja zakonskog okvira s upravno-sudskom praksom.

Na panelu pod nazivom *Granice javnog interesa u pristupu informacijama* razmatrano je ostvarivanje javnoga interesa s motrišta ustavnopravnog i zakonskog okvira, o čemu je 28. rujna 2021. održan i okrugli stol u prigodi obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama. Također je prikazan pregled upravno-sudske prakse u identifikaciji javnog interesa, uz analizu određenog broja sudskih odluka koje su u najvećem broju potvrdile prethodno donesena rješenja Povjerenika.

Na panelu *Učinimo pristup informacijama efikasnijim* održana su izlaganja i vježbe s ciljem unaprjeđivanja znanja o provedbi testa razmjernosti i javnoga interesa, u slučajevima gdje su se primjenjivale razne vrste ograničenja (klasificirani podaci, poslovna tajna, zaštita osobnih podataka).

Prikazana je i studija slučaja – *O istome različito*, s ciljem analiziranja prakse različitog postupanja

tijela u rješavanju istovjetnih zahtjeva upućenih velikom broju tijela javne vlasti od istog korisnika. Zaključno je istaknuta vrijednost razmjene iskustava i unaprjeđivanja razine znanja, pa i na regionalnoj razini, radi ispunjavanja trajne zadaće Povjerenika i Ureda povjerenika da se, kroz praćenje stanja u ovom području kroz izvješća, inicijative za doradu propisa, tematske skupove i upoznavanje javnosti, djeluje na poboljšanje primjene instituta prava na pristup informacijama.

11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti

Promicanje prava na pristup informacijama važna je zadaća, koja je posebno izazovna kad je riječ o komunikaciji s korisnicima prava na pristup informacijama, ali i s čelnicima tijela javne vlasti. Potreba za ulaganjem daljnjih napora u ovom segmentu višestruka je – osim upoznavanja javnosti s mogućnostima koje pruža ZPPI, potrebno je kontinuirano poticati korisnike da ga efikasno koriste, dok je u pak u radu s novinarima i udrugama kroz gotovo svakodnevne upite i kontakte potrebno pružati još specijaliziraniju podršku u primjeni ovog antikorupcijskog alata. 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.

Povodom obilježavanja Dana otvorenih podataka u ožujku 2021., predstavnik Ureda povjerenika sudjelovalo se izlaganjem na panelu *Pitaj što želiš znati o izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama*, u okviru konferencije koju je organizirao GONG.

Dodatno, na 11. Međunarodnoj znanstveno-stručnoj konferenciji *Razvoj javne uprave* u Vukovaru, održanoj u travnju 2021., održano je izlaganje *Ostvarivanje transparentnosti putem internetskih stranica – odabrane županije i gradovi 2019.-2020.*

Uz Godišnje savjetovanje službenika za informiranje, koje je kao stručni skup i format za učenje predstavio Povjerenik 2019., središnje događanje tijekom godine je obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, koji je u 2021. obilježen organizacijom tematskog okruglog stola *Javni interes u ostvarivanju prava na pristup informacijama*.

11.2.1. Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama

Povjerenik je organizirao povodom obilježavanja 28. rujna – Međunarodnog dana prava na pristup informacijama okrugli stol na temu *Javni interes u ostvarivanju prava na pristup informacijama*, kao raspravu o jednom od najvažnijih instituta prava na pristup informacijama koji nije propisan, već se predmnijeva – javnom interesu. O pogledima na sadržaj javnog interesa sa gledišta normativnih rješenja, upravne i upravno-sudske prakse, posebno kad je riječ o raspolaganju javnim sredstvima, u odnosu na sadržaj javnih ovlasti, djelokrug rada i različite izvore financiranja, raspravljali su predstavnici Pravnog fakulteta u Zagrebu, Visokog upravnog suda, Hrvatske narodne banke, GONG-a i Hrvatskog novinarskog društva te brojni službenici za informiranje iz tijela javne vlasti.

Istaknuto je kako je instituciji Povjerenika važno da se o temeljnim institutima prava na pristup

informacijama, iskustvima i otvorenim pitanjima u njihovoj primjeni javno raspravlja. U primjeni ZPPI-ja javni interes se predmnijeva, a propituje se samo kod provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u odnosu na drugo zaštićeno pravo, pa je prezentirana i recentna sudska praksa.

Rezultati rasprave o svim važnim institutima prava na pristup informacijama od velikog su značaja u kontekstu definiranja projektnog zadatka za provedbu projekta neovisnog vrednovanja učinaka ZPPI-ja u 2022. i 2023., planiranog u okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost, s ciljem ukazivanja na mogući prostor za poboljšanja učinkovitosti ostvarivanja ovog prava.

11.2.2. Ostale promotivne aktivnosti

S ciljem promoviranja prava na pristup informacijama i njegovog korištenja među građanima, Povjerenik je nastavio s provedbom kampanje *Ostvari svoje pravo na informaciju*, te je u prosincu izrađen informativni poster s temeljnim porukama kako koristiti ovo pravo i postavljen u čekaonice domova zdravlja u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, na ukupno 50 punktova.

U odnosu na prethodna razdoblja, zabilježen je dodatni interes medija za specifičnosti primjene ZPPI-ja vezano uz aktualne teme, kao što su pitanja vezana uz cijepljenje i borbu protiv pandemije COVID-a i zahtjevi transparentnosti, trošenje javnih sredstava i slično, pa je tako na internetskoj stranici Povjerenika i putem medija komunicirano kako se vezano za trošenje javnih sredstava ne mogu primijeniti relativna ograničenja iz Zakona, a kad je riječ o podacima iz sektora zdravstva, kako se provedbom testa razmjernosti i javnoga interesa važe prevladava li interes javnosti ili pak ograničenje poput zaštite osobnih podataka.

Sadržaj koji se objavljuje na internetskim stranicama Povjerenika i dalje se koncepcijski 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.

Tijekom 2021. su na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvještavanja javnosti i ciljnih skupina, objavljene ukupno 59 vijesti i obavijesti, a internetska stranica bila je posjećena 90.326 puta. Stranicama je u izvještajnom razdoblju pristupalo oko 32.436 korisnika, a posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice u 54.897 sesija.

Nastavak kampanje *Želim znati, želim sudjelovati* na fakultetima je zbog pandemijskih uvjeta prolongiran.

11.2.3. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata

Suradnja s drugim tijelima na izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata bila je obilježena suradnjom u okviru Radne skupine za izradu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja, izradi Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., kao i prvog od planirana tri akcijska plana za provedbu aktivnosti i mjera zacrtanih ovim strateškim dokumentom, te u izradi Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2022-2023.

U okviru Akcijskog plana uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje 2022.-2024., Povjerenik je predložio provedbu 20 aktivnosti za koje ocjenjuje da imaju mjerljiv antikorupcijski učinak, te još 5 u kojima bi bio sunositelj provedbe. Predložene aktivnosti sistematizirane su u mjere usmjerene na jačanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, unaprjeđenje savjetovanja s javnošću, praćenje primjene ZPPI-ja i uspostavljanje mreže službenika za informiranje, uz pružanje sustavne stručne podrške, kao i jačanje svijesti korisnika (građana i novinara) o mehanizmima ostvarivanja prava na pristup informacijama kao antikorupcijskom alatu.

Povjerenik se također aktivno uključio u sve faze izrade **Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, za razdoblje 2022.-2024., gdje je predložio definiranje 4 mjere s ukupno 13 aktivnosti i pripadajuće mjerljive rezultate provedbe**, dok je sunositelj provedbe još 2 mjere. Pri predlaganju mjera Povjerenik se vodio nastojanjem da predložene aktivnosti predstavljaju nadogradnju na do sada prikupljena iskustva iz prakse praćenja primjene ZPPI-ja, osiguranja transparentnosti rada tijela i participativnog donošenja odluka te da budu logičan nastavak u segmentima gdje je uočeno odstupanje od standarda primjene ovog okvira.

U nastojanju da se pokušaju ponuditi rješenja za uočene negativne trendove i odstupanja, prije svega u segmentu jačanja izvršenja provedbe rješenja i naloga Povjerenika od strane tijela javne vlasti, na što se upozoravalo i u prethodnim godišnjim izvješćima o provedbi ZPPI-ja Hrvatskome saboru, *Povjerenik je predložio provedbu aktivnosti i u jednom i u drugom strateškom dokumentu - javnu objavu na internetskoj stranici Povjerenika popisa tijela javne vlasti koja se učestalo oglašuju na rješenja i naloge Povjerenika i na sudske odluke (prema unaprijed utvrđenim kriterijima i pravilima za uvrštavanje i brisanje s navedenog popisa), kao alata kojim bi bilo moguće poboljšati učinkovitost ostvarivanja pristupa informacijama. Navedena aktivnost, međutim, nije našla svoje mjesto u daljnjem radu na akcijskim planovima* budući je resorno Ministarstvo smatralo da prethodno Hrvatski sabor treba usvojiti izmjene i dopune Poslovnika Povjerenika za informiranje, a koje sadrže i gore opisani prijedlog. Povjerenik je izmjene i dopune Poslovnika još u proljeće 2021. uputio u proceduru u Hrvatski sabor, međutim, rasprava o njima još nije provedena. Sukladno tome, ukazao je i na mogućnost uređenja ovog pitanja kroz izmjene i dopune ZPPI-ja koje su u tijeku.

Dodatno, osobito važnom aktivnošću i u okviru Akcijskog plana uz Strategiju sprječavanja korupcije i u Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, *Povjerenik je predložio da se postupak vođenja upisnika o zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija unificira putem posebne aplikacije, u koju bi Povjerenik kao nadzorno tijelo, imao mogućnost uvida tijekom cijele godine. Na taj bi se način omogućilo objektiviziran prikaz podataka koja tijela javne vlasti dostavljaju Povjereniku za izradu Izvešća o provedbi ZPPI-ja Hrvatskom saboru, jer dugogodišnja praksa ukazuje njihovu diskrepanciju u odnosu na podatke koje prikuplja Ured povjerenika. Time bi se olakšala i učinila efikasnijom i provedba inspekcijskog nadzora. Stalan uvid u zahtjeve bio bi i kvalitetan mehanizam za smanjivanje tzv. šutnje uprave. Nakon spremnosti da podrži izmjenu Pravilnika o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, Ministarstvo pravosuđa i uprave je promijenilo dano mišljenje od 2. veljače i 13. svibnja 2021., ocijenivši da navedene pretpostavke*

trebaju biti obuhvaćene zakonskim odredbama, pa *ni ova aktivnost nije našla svoje mjesto u daljnjem radu na akcijskim planovima.*

Vežano uz izradu Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2021.-2027., Povjerenik se uključio dostavom svojih prijedloga, u svrhu postizanja veće transparentnosti i otvorenosti javne uprave, s naglaskom na proaktivnoj objavi informacija.

11.2.4. Doprinos Povjerenika u izradi novele Zakona o pravu na pristup informacijama i razvoju mehanizama za učinkovitiji pristup informacijama

Kao priliku za raspravu o ostvarivanju prava na pristup informacijama s korisnicima, Povjerenik je 2021. nastavio u rujnu 2000. započet dijalog i prikupljanje komentara o mogućim izmjenama i dopunama Zakona, i to vezano uz pojedine institute ostvarivanja prava na pristup informacijama, kao i u odnosu na obveze koje proizlaze iz preuzimanja OD Direktive. Prikupljena stajališta i prijedloge Povjerenik je u integralnom obliku, zajedno sa **svojim prijedlozima za noveliranje Zakona, u siječnju 2021. proslijedio Ministarstvu pravosuđa i uprave**, kao nositelju izrade Zakona, a isto je dostupno na internetskoj stranici putem poveznice <https://pristupinfo.hr/noveliranje-zppi-ja-misljenja-dionika-rasprave-iz-2020-i-prijedlog-povjerenika/>.

Prijedlozi su se odnosili na potpuno uređivanje svih pitanja vezanih uz usklađivanje s OD Direktivom, izmjenu odredbi utemeljenih na standardiziranoj praksi povjerenika i dijelom promijenjenoj sudskoj praksi, te na izmjeni nedostatnih zakonskih rješenja (preciziranje „odgovorne osobe“, preciziranje slučajeva presumiranog javnog interesa kad se radi o potrošnji javnih sredstava, osiguranje izvršenja rješenja Povjerenika, proširivanje pravne zaštite korisnika, redefiniranje odredbi o javnosti rada i provedbi savjetovanja s javnošću, vođenje centraliziranog e-upisnika o zahtjevima). Dodatno, davanjem mišljenja na nacrt Zakona 1. listopada 2021., predlažući dodatne mehanizme za jačanje učinkovitosti, predloženo je propisivanje periodičnog objavljivanja liste tijela javne vlasti koja ne postupaju po nalogima Povjerenika.

Prijedloge Povjerenika koji nisu sadržani u prijedlogu novele Zakona, Povjerenik je dodatno obrazlagao u postupku savjetovanja s javnošću, davanjem mišljenja na Prijedlog nacrta Zakona, kroz rad saborskih odbora 3. i 4. studenog 2021., što je polučilo prihvaćanjem dijela rješenja Povjerenika. Davanjem mišljenja na Konačni prijedlog Zakona 11. siječnja 2022. koji je u proceduri donošenja, ponuđeno je i alternativno rješenje za osiguranje izvršenja odluka povjerenika te ponovno ukazano da se predloženom zakonskom intervencijom od strane predlagatelja u mogućnost inicijalnog podnošenja posebnih izvješća Hrvatskom saboru, oduzima sadašnjim zakonskim rješenjima uređen alat Povjereniku da ukaže na pojedine segmente u ostvarivanju prava na pristup informacijama (npr. izvješće o tijelima javne vlasti koja ne postupaju po nalogima i rješenjima povjerenika ili tijela koja koriste učestalo šutnju uprave, o zlouporabi prava i sl.), kad ocjeni da je to potrebno, osim godišnjeg izvješća, uputiti i druga izvješća Hrvatskom saboru.

11.3. Međuinstitucionalna suradnja, međunarodna suradnja i projekti

U okviru svog redovitog djelovanja, Ured povjerenika i suradnici surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, kao i s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a osobito u okviru provedbe mjera i aktivnosti iz pojedinih nacionalnih strateških dokumenata, pružanjem stručne pomoći temeljem upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, kao i suradnjom na promotivnim i edukativnim događanjima.

Prepoznajući značaj i odgovornosti čelnika tijela javne vlasti za transparentno i otvoreno postupanje tijela javne vlasti, a nakon provedenih lokanih izbora, Povjerenik je nastavio s iniciranjem sastanaka s tijelima javne vlasti. U tom smislu održan je sastanak s Gradonačelnikom Grada Zagreba, sa svrhom ukazivanja na važnost zakonitog postupanja po zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama i proaktivnog objavljivanja pravovremenih, točnih i potpunih informacija u kontekstu ispunjavanja obveza prema ZPPI-ju. Isti sastanci se planiraju inicirati u 2022. sa novoizabranim gradonačelnicima velikih gradova i županima.

Nadalje, iako su aktivnosti reducirane zbog pandemije, nastavljena je neposredna razmjena mišljenja s pojedinim tijelima javne vlasti vezano uz problematiku postupanja u primjeni Zakona (Općina Ivankovo, Hrvatska elektroprivreda, Poliklinika za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba).

Pravo na pristup informacijama, proaktivna objava i 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 u okviru ranije navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova, pa Ured povjerenika redovito sudjeluje u radu savjeta i na koordinacijama s ciljem njihove izrade i/ili praćenja provedbe.

Nastavljene su aktivnosti u okviru Savjeta za suzbijanje korupcije, radnog tijela Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., kao i za izradu i praćenje provedbe Strategije za sprječavanje korupcije 2021.-2030., a važna i intenzivna suradnja odvija se od samih početaka djelovanja i u okviru Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast.

Također, Povjerenik je sudjelovao na tematskoj sjednici Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije Hrvatskog sabora.

U suradnji s Ministarstvom pravosuđa i uprave, predstavnici Ureda povjerenika sudjelovali su u izradi izvješća OECD-a na području suzbijanja korupcije, tržišnog natjecanja i javnih trgovačkih društava *Building Alliances Against Corruption in South East Europe*, u kojem je uz prikaz zakonodavnog okvira, dan i pregled postignuća i izazova u stvaranju jednakopravnijeg okruženja i ujednačenije tržišne konkurencije u Hrvatskoj.

Uz koordinaciju Državnog zavoda za statistiku pripremljeno je izvješće u obliku odgovora na upitnik o održivom razvojnom cilju (SDG) 16.10.2. – Pristup informacijama, a čije nalaze objedinjuje UNESCO, uz sudjelovanje na virtualnom sastanku o metodologiji praćenja ispunjenja indikatora ovog izvješća.

Povjerenik je sudjelovao i u izvještavanju i na intervjuu s Europskom komisijom (DG JUST), koja je i tijekom 2021. izradila specijalizirano izvješće o vladavini prava u državama članicama, te je tom prilikom istaknuo problem tzv. šutnje uprave i potrebu jačanja mehanizama izvršenja rješenja i naloga Povjerenika.

Kao i ranije, suradnja s JLP(R)S odvijala se je ponajviše kroz edukativne aktivnosti, temeljene na uočenim odstupanjima tijekom provedbe praćenja, ali i intenzivnim odgovaranjem na nedoumice i upite od strane općina i gradova.

Za potrebe evaluacije aplikacije za primanje u punopravno članstvo u *International Conference of Information Commissioners (ICIC)* od strane Izvršnog odbora, izrađeni su odgovori na upitnik o statusu i djelovanju Povjerenika.

Kao i tijekom prethodnog razdoblja, Povjerenik nastavio je biti aktivan i vidljiv u okviru regionalne suradnje, osobito u okviru Inicijative 2020., pokrenutoj od strane Povjerenika (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. Na Bledu je u 3.-5. listopada održan drugi po redu sastanak povjerenika za informiranje i ombudsmana, na kojemu su predstavljeni trendovi u ostvarivanju prava na pristup informacijama i standardi transparentnosti u RH.

- **Projekt - Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama**

Kao sastavni dio Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., Povjerenik je predložio aktivnost u okviru mjere 4.1.2. Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i vrednovanje učinaka ZPPI-ja **od strane nezavisnih stručnjaka**, s izradom teza za moguća normativna rješenja, a koja bi se financirala u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026., komponenta 2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, podkomponenta C2.6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije, reforma 2. Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Vrijednost projekta je ukupno 400.000,00 kn, od čega je za samo vrednovanje učinaka ZPPI-ja predviđeno 195.000,00 kn.

Cilj vrednovanja je analiza ključnih odredbi i instituta ZPPI-ja, koje bi trebale omogućavati učinkovito i kvalitetno ostvarivanje prava te pridonositi transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, a s ciljem ukazivanja na moguću rekategorizaciju obveza tijela javne vlasti koja su u posjedu informacija od javnog interesa, kao i utvrditi prostor za moguća poboljšanja u smislu veće preciznosti zakonskih odredbi i jačanja učinkovitosti ostvarivanja prava na pristup informacijama. Predviđeno je da vrednovanje učinaka sadrži i analizu prikupljenih odgovora na upitnike od strane tijela javne vlasti, korisničkih skupina, građana i ostalih dionika, te ponudi na argumentima utemeljene prijedloge.

Nakon što bude pripremljen izvještaj s tezama za moguća poboljšavanja zakonskog okvira, predviđena je provedba stručnih skupova kao prilika za daljnji dijalog sa stručnom i općom javnosti.

U skladu s usvojenim prijedlogom, u 4. kvartalu 2021. započete su pripremne radnje za provedbu ovog projekta, oformljen projektni tim, izrađen je provedbeni plan, održani su operativni sastanci

s Ministarstvom pravosuđa i uprave, te je pripremljen nacrt projektnog zadatka, troškovnici, kao i sva ostala dokumentacija potrebna provedbu jednostavne javne nabave.

Planirano je tijekom I. kvartala 2022. provesti nabavu i sklopiti ugovore s odabranim stručnjacima za evaluaciju ZPPI-ja, dok se do kraja III. kvartala 2023. planira organizirati stručne skupove i predstaviti nalaze vrednovanja.

C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

Osim ZPPI-ja koji propisuje generalnu nadležnost Povjerenika u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama, posebni propisi koji se tiču dostupnosti informacija o okolišu i javnog arhivskog gradiva, upućuju na odgovarajuću primjenu ZPPI-ja i ujedno određuju Povjerenika kao nadležno žalbeno tijelo u tim postupcima, dok propisi u području digitalne pristupačnosti utvrđuju nadležnost Povjerenika za provedbu inspekcijskog nadzora.

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

12.1. Dostupnost informacija o okolišu

Informacije o okolišu predstavljaju informacije od iznimnog javnog interesa, s obzirom da su očuvanje prirode i čovjekova okoliša, među najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene člankom 3. Ustava RH.

Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18), preuzeta je Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu te je ujedno usklađen s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).

U odnosu na pristup informacijama o okolišu, proaktivnu objavu informacija te savjetovanje s javnošću i participiranje u donošenju odluka, Zakon o zaštiti okoliša ima donekle drugačiji pravni režim od ZPPI-ja. Povjerenik je sve zaprimljene žalbe rješavao prema odredbama ZPPI-ja jer se korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš, pozivaju na odredbe ZPPI-ja, a ne Zakona o zaštiti okoliša.

Tako su u 2021. zaprimljene **33 žalbe** sadržajno vezane uz informacije o okolišu, a navedena brojka ukazuje na *povećanje u odnosu na 2020.* kada IH je bilo 25.

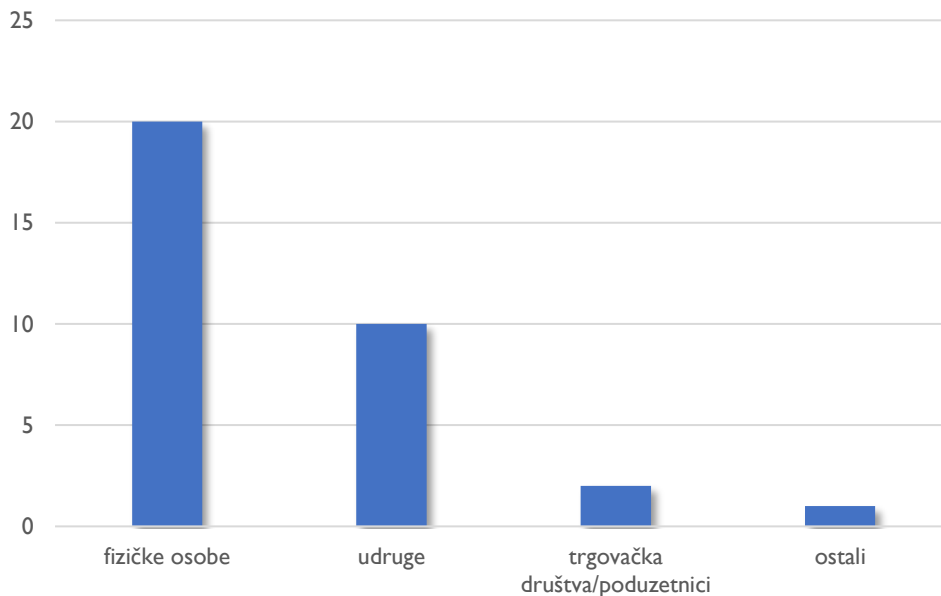
Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2021., 21 (63,64%) je izjavljena zbog neodlučivanja tijela javne vlasti u rokovima propisanim ZPPI-jem, a 12 (36,36%) ih je izjavljeno protiv rješenja o odbijanju/odbacivanju zahtjeva. Navedene brojke ukazuju na neznatno smanjenje udjela broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada je on iznosio 72%.

U 2021. došlo je do promjene među podnositeljima žalbi te su, za razliku od 2020., ovoga puta **građani podnijeli najviše žalbi koje se tiču informacija o okolišu**, i to 20 žalbi (60,61%), a iza njih po broju podnesenih žalbi slijede udruge koje se bave zaštitom okoliša (10 žalbi, odnosno 30,3%), a koje su u prošlom izvještajnom razdoblju podnijele najveći broj žalbi (52%).

Među tijelima javne vlasti i ove se godine u gotovo jednakom broju nalaze jedinice lokalne

samouprave, tijela državne uprave i trgovačka društva, a među tijelima državne uprave *najveći broj žalbi i dalje se odnosi na Državni inspektorat*, u čijoj je nadležnosti provođenje i inspekcijskih nadzora koji su vezani uz zaštitu okoliša. U predmetnima koji se odnose na navedeno tijelo javne vlasti, kao žalitelji se najčešće pojavljuju upravo podnositelji predstavki na temelju kojih je Državni inspektorat provodio postupke, tražeći akte (najčešće zapisnike i rješenja) nastale provođenjem tih postupaka.

Graf 12.1. Broj izjavljenih žalbi vezanih uz informacije o okolišu u 2021. po podnositeljima



Iz prethodnog izvještajnog razdoblja prenesene su 4 žalbe te je u 2021. ukupno u radu bilo 37 žalbi vezanih uz informacije o okolišu, od čega su riješene 32 (86,79%).

Među informacijama koje su bile predmetom interesa podnositelja zahtjeva ističu se one koje se odnose na sustav komunalne infrastrukture, postavljanje baznih stanica i odašiljača, zaštitu od buke, prostorne planove, sanaciju zemljišta i dr.

12.2. Dostupnost arhivskog gradiva

O zahtjevu za pristup javnom arhivskom gradivu državni arhiv i arhiv JLP(R)S dužni su odlučiti rješenjem, vodeći računa o žurnosti zahtjeva i o tome da rok za postupanje ne može biti dulji od rokova koji su utvrđeni zakonom kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

Korisnik koji traži gradivo ili podatke koji nisu u smislu Zakona arhivskom gradivu i arhivima javno dostupni, u zahtjevu za pristup gradivu treba navesti razloge koji su nužni za utvrđivanje njegovih prava na pristup gradivu.

U 2021. nije zaprimljena niti jedna žalba koja bi se odnosila na dostupnost arhivskog gradiva, ali je jedna žalba koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva prenesena iz 2020. Nakon provedenog

drugostupanjskog postupka utvrđeno je da se u konkretnom slučaju nije radilo o zahtjevu za pristup arhivskom gradivu te je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak.

U 2021. Povjerenik zaprimio je obavijest Vlade RH, Ureda zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudske prava o započetom postupku pred Europskim sudom za ljudska prava pokrenutom povodom tužbe podnositelja zahtjeva za pristup arhivskom gradivu protiv Republike Hrvatske. Predmet se odnosi na zahtjev koji je podnositelj zahtjeva tijekom 2017. uputio Hrvatskom državnom arhivu za prijevremeno korištenje klasificiranog arhivskog gradiva. Hrvatski državni arhiv je rješenjem odbio navedeni zahtjev, a Povjerenik je postupajući po žalbi korisnika rješenjem odbio žalbu. Tužbeni zahtjev za poništavanjem rješenja Povjerenika odbijen je presudom Visokog upravnog suda RH, a također je Ustavni sud RH odbio ustavnu tužbu. Vlada RH, Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava zatražila je od Povjerenika dostavu očitovanja vezano za navedeni predmet i presliku spisa predmeta te je Povjerenik dostavio zatraženo.

12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje

Obveznici primjene Zakona o pristupačnosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/2019; dalje: Zakon o pristupačnosti), – 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 definiciji tijela javnog sektora iz članka 3. točke 1. Direktive i te uzimajući u obzir odredbu članka 3. stavka 1. točke c) Zakona o pristupačnosti kojim su (sukladno članku 1. stavku 5. Direktive) od primjene Direktive isključene mrežne stranice dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola te učeničkih domova (osim za sadržaje koji se odnose na ključne internetske administrativne funkcije), udruge utvrđeno je da se **obveza usklađivanja sa zahtjevima pristupačnosti odnosi na 2.669 tijela javnog sektora.**

Tijela javnog sektora bila su do 23. rujna 2020. dužna obaviti početnu procjenu usklađenosti svojih internetskih stranica sa zahtjevima digitalne pristupačnosti i na svojim mrežnim stranicama na vidljivom mjestu objaviti izjavu o pristupačnosti prema predlošku utvrđenom Provedbenom Odlukom Komisije (EU) 2018/1523.

Ured povjerenika je proveo u razdoblju od 16. do 20. kolovoza 2021. kontrolno praćenje ispunjavanja obveze objave izjave o pristupačnosti na službenim internetskim stranicama kojim su bila obuhvaćeno ukupno 782 tijela javnog sektora – 18 državnih tijela, 28 tijela državne uprave, 53 agencija, 107 pravosudnih tijela i 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kontrolnim praćenjem utvrđeno je da je **zakonsku obvezu objave izjave o pristupačnosti ispunilo ukupno 671 tijelo javnog sektora, odnosno 86% svih praćenih tijela, što**

predstavlja značajno povećanje u odnosu na inicijalno praćenje iz rujna 2020., kada je izjavu objavilo tek 46% praćenih tijela.

Većina izjava o pristupačnosti (543, odnosno 81% svih objavljenih izjava) objavljena je na vidljivom mjestu i u strojno čitljivom obliku koji mogu prepoznati čitači ekrana. Osim toga, kontrolnim praćenjem utvrđeno da su na 75% praćenih mrežnih stranica ugrađene dodatne opcije za prilagodbu pristupačnosti sadržaja osobama s invaliditetom, što također predstavlja značajni porast u odnosu na inicijalno praćenje u kojem su opcije prilagodbe pristupačnosti bile ugrađene u 49% mrežnih stranica.

Osim praćenja provedbe, Povjerenik i SDURDD nastavili su s održavanjem online tečaja *Digitalna pristupačnost*, koji se izvodi putem sustava za e-učenje MoD, Sveučilišnog računskog centra (SRCE), a koji je tijekom 2021. završilo 197 polaznika.

SDURDD i Povjerenik u suradnji s krovnim nacionalnim organizacijama osoba s invaliditetom i Državnom školom za javnu upravu, u 2021. organizirali su virtualni okrugli stol pod nazivom *Digitalna pristupačnost od zakona do prakse*, na kojem su kao panelisti sudjelovali predstavnici tijela javnog sektora, udruga osoba s invaliditetom, akademske zajednice i privatnog sektora, a koji je putem videokonferencijskog sustava DŠJU, pratilo 220 sudionika.

Također, u sklopu radionice za glavne tajnike i službenike za informiranje na fakultetima sastavnicama Sveučilišta u Splitu, održanoj 9. prosinca 2021. polaznicima je predstavljen i koncept digitalne pristupačnosti te obveze tijela javne vlasti u osiguranju digitalne pristupačnosti sukladno odredbama Zakona o pristupačnosti.

Tijekom 2021. 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 (12 upita i 27 poziva), vezano uz status obveznika i načina ispunjavanja obveza iz Zakona o pristupačnosti.

Konačno, sukladno obvezi iz članka 11. stavka 1. Zakona o pristupačnosti, Povjerenik je, s ciljem izrade Nacionalnog izvješća o digitalnoj pristupačnosti u drugoj polovici 2021. proveo praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti, a sukladno metodologiji praćenja utvrđenoj Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/1524.

Izvešćem je obuhvaćen uzorak od 158 mrežnih stranica za pojednostavljeno praćenje, 18 mrežnih stranica za dubinsko praćenje i 10 mobilnih aplikacija. Sukladno metodologiji, uzorak je utvrđen prema službenoj statističkoj teritorijalnoj podjeli RH na razinama NUTS 2 (4 regije) i NUTS 3 (20 županija, jedinica regionalne samouprave koje se nalaze u sastavu statističkih regija) i LAU razini (556 jedinica lokalne samouprave) te prema osam utvrđenih kategorija usluga koja tijela javnog sektora pružaju (socijalna zaštita; zdravstvo; prijevoz; obrazovanje; zapošljavanje i porezi; zaštita okoliša, rekreacija i kultura; unaprjeđenje stanovanja i zajednica te javni red i sigurnosti), a u određivanju uzorka vodilo se računa o geografski uravnoteženoj distribuciji uzorka.

Pojednostavljeno i dubinsko praćenje mrežnih stranica obuhvatili su ukupno 87 zahtjeva pristupačnosti za mrežne stranice, a praćenjem mobilnih aplikacija obuhvaćeno je 102 zahtjeva za mobilne aplikacije.

S ciljem dobivanja što preciznijih rezultata o praktičnoj upotrebljivosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija za osobe s invaliditetom, umjesto testiranja nekim od postojećih automatskih validatora provedeno je manualno testiranje pristupačnosti za sve mrežne stranice i mobilne aplikacije, koje su proveli vanjski suradnici (osobe s invaliditetom), predstavnici krovnih nacionalnih udruga osoba s invaliditetom.

Praćenje usklađenosti pokazalo je da mrežne stranice i mobilne aplikacije koje su bile obuhvaćene uzorkom u visokom stupnju zadovoljavaju zahtjeve pristupačnosti, pri čemu se ističu ustanove u području zdravstva (zadovoljeno 86% kriterija) i socijalne zaštite (zadovoljeno 82% kriterija), dok su najniže srednje vrijednosti zabilježene u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (zadovoljeno 69% kriterija pristupačnosti). Najviše vrijednosti pojedinačnih mrežnih stranica tijela javnog sektora svih djelatnosti visokih je 90% do 100%, dok su najmanje pristupačne stranice utvrđene u djelatnosti prijevoza (31%), zaštite okoliša, rekreacije i kulture (31%), te unapređenja stanovanja i zajednica (33%).

Promatrano po NUTS 2 regijama, najviši stupanj pristupačnosti zabilježen je kod ustanova s područja Jadranske regije i Sjeverne Hrvatske (zadovoljeno 81% odnosno 80% kriterija), dok su nešto niže prosječne vrijednosti zabilježene u Panonskoj regiji (zadovoljeno 71% kriterija) i Gradu Zagrebu (zadovoljeno 74% kriterija).

Promatrajući po razinama upravljanja, prosječno najbolje rezultate ostvarila su tijela javnog sektora sa središnje i županijske razine (81% odnosno 83% kriterija), dok su niže vrijednosti zabilježene kod tijela javnog sektora na razini lokalne samouprave (75%) te Grada Zagreba (72%).

Evidentno je kako se prosječni rezultati gotovo ne razlikuju ukoliko se praćena tijela javnog sektora podijele po regijama ili po razinama upravljanja.

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 i financijskim aktivnostima Ureda povjerenika u 2021.

13.1. Službenici Ureda povjerenika

Povjerenik ima Ured povjerenika kao stručnu službu, u kojem su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 17 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici. Tijekom 2021., 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, 6 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora
- 6 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 3 savjetnika povjerenika, 1 stručna suradnica, 1 viša stručna referentica
- 3 u Službi za opće poslove – voditeljica službe, 1 viša stručna savjetnica, 1 viša stručna referentica.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i u 2021. vanjskim pružateljima usluga.

Radi adekvatnijeg uređenja djelokruga rada odnosno preraspodjele poslova unutar ustrojenih službi Ureda povjerenika, pristupilo se 2021. izmjenama i dopunama Poslovnika Povjerenika za informiranje, na način da se poslovi vezani uz dostupnost arhivskog gradiva i informacija o okolišu, utvrđuju u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama, dok se poslovi inspekcijskog nadzora nad primjenom Zakona te praćenja pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora, utvrđuju u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, a Službi za opće poslove nadopunjuje se djelokrug rada.

Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Povjerenika za informiranje je 31. ožujka 2021. upućen Hrvatskom saboru na potvrdu.

Tijekom 2021. u skladu s epidemiološkom situacijom i zakonskim obvezama te potrebama Ureda povjerenika, financijskim sredstvima i vlastitom inicijativom, službenici su kontinuirano poticani na edukaciju i usavršavanje.

13.2. 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. Sukladno navedenim člancima dnevno radno vrijeme započinje od 7:30 do 8:30 sati, a završava od 15:30 do 16:30 sati. Uredovno vrijeme za građane je od ponedjeljka do petka od 10:00-12:00 sati, a u iznimnim slučajevima, građani se mogu 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 (od ponedjeljka do petka od 14:00 do 15:00 sati) i za informacije o digitalnoj pristupačnosti tijela javnog sektora (srijedom i petkom od 13:00 do 14:00 sati). Korisnici obavijest o tijeku postupka i mogućnost razgledavanja spisa predmeta, ukoliko dokažu pravni interes, mogu dogovoriti putem emaila ppi@pristupinfo.hr.

Tijekom 2021. na snazi je i dalje bila Odluka o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 za cijelo područje Republike Hrvatske iz kojeg razloga su korisnici samo u iznimnim situacijama mogli pristupiti u Ured, uz primjenu svih propisanih epidemioloških mjera. Ujedno je Ured povjerenika osigurao korisnicima stalnu dostupnost kako putem telefona tako i putem e-maila.

13.3. Financiranje Ureda povjerenika

Sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 11 tijekom 2021. (koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 4.756,687,00 kn, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama u iznosu 93.350,00 kn te K874004 Informatizacija u iznosu 28.300,00 kn), iznosila su ukupno 4.878.337,00, dok su 2020. na tim stavkama bila osigurana sredstva u iznosu od ukupno 6.092.993,00 kn, što predstavlja smanjenje za oko 19%. Do razlike je došlo iz razloga što je u 2020. Uredu povjerenika osiguran iznos od 1.773,000,00 kn za uređenje poslovnog prostora u vlasništvu RH u koji je Ured povjerenika preselio u srpnju 2020., a o čemu je pisano u prethodnom Izješću.

Uredu povjerenika na raspolaganju su bila 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“ (tijekom 2019. bio je doznačen iznos od 269.459,44 kn, a planirano ukupno 269.500,00), kako ista nisu sva utrošena u 2019. i 2020., prenesena su u 2021. kao vlastiti prihod u iznosu od 32.146,82 kn.

Stoga je, uključujući vlastite prihode, **Uredu povjerenika tijekom 2021. bilo na raspolaganju ukupno 4.910.484,00 kn.**

U cjelini, sa svih izvora **izvršeno je ukupno 4.858.508,25 kn, odnosno 98,94% planiranih sredstava.** Neurošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 51.975,75 kn.

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2021.

Tablica 13.1. Financijski plan Povjerenika i izvršenje u 2021.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2021.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	4.910.484,00	4.858.508,25	98,94%	51.975,75
A874001 izv II	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	4.756.687,00	4.707.356,48	98,96%	49.330,52
31	Rashodi za zaposlene	4.155.137,00	4.148.547,88	99,84%	6.589,12
311	Plaće	3.483.000,00	3.478.229,13	99,86%	4.770,87
3111	Plaće za redovan rad	3.483.000,00	3.478.229,13	99,86%	4.770,87
312	Ostali rashodi za zaposlene	96.337,00	96.322,86	99,99%	14,14
3121	Ostali rashodi za zaposlene	96.337,00	96.322,86	99,99%	14,14
313	Doprinosi na plaće	575.800,00	573.995,89	99,69%	1.804,11
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osig.	575.800,00	573.995,89	99,69%	1.804,11
32	Materijalni rashodi	601.150,00	558.601,35	92,92%	42.548,65
321	Naknade troškova zaposlenima	133.300,00	125.454,33	94,11%	7.845,67
3211	Službena putovanja	27.000,00	25.820,21	95,63%	1.179,79
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	96.200,00	90.533,80	94,11%	5.666,20
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	3.600,00	3.560,32	98,90%	39,68
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	6.500,00	5.540,00	85,23%	960,00
322	Rashodi za materijal i energiju	69.500,00	61.670,05	88,73%	7.829,95
3221	Uredski materijal i ostali mat.rashodi	22.500,00	22.020,16	97,87%	479,84
3223	Energija	46.000,00	39.018,64	84,82%	6.981,36
3225	Sitni inventar i auto gume	1.000,00	631,25	63,13%	368,75
323	Rashodi za usluge	385.000,00	361.639,36	93,93%	23.360,64
3231	Usluge telefona. Pošte i prijevoza	77.000,00	78.802,67	102,34%	-1.802,67
3232	Usluge tek. I invest održavanja	63.000,00	50.446,50	80,07%	12.553,50
3233	Usluge promidžbe i informiranja	3.000,00	4.029,00	134,30%	-1.029,00
3234	Komunalne usluge	25.000,00	9.693,98	38,78%	15.306,02
3235	Zakupnine i najamnine	10.000,00	8.505,21	85,05%	1.494,79
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	7.000,00	12.834,00	183,34%	-5.834,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	70.000,00	73.662,50	105,23%	-3.662,50
3238	Računalne usluge	90.000,00	86.249,50	95,83%	3.750,50
3239	Ostale usluge	40.000,00	37.416,00	93,54%	2.584,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	13.350,00	9.837,61	73,69%	3.512,39
3293	Reprezentacija	6.850,00	3.848,04	56,18%	3.001,96
3296	Troškovi sudskih postupaka	5.000,00	5.000,00	100,00%	0,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslov.	1.500,00	989,57	65,97%	510,43
34	Financijski rashodi	400,00	207,25	51,81%	192,75
343	Ostali financijski rashodi	400,00	207,25	51,81%	192,75

3431	Bankarske usluge	200,00	197,00	98,50%	3,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	10,25	5,13%	189,75
A874006	PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA				
Izvor 11		93.350,00	90.740,27	97,20%	2.609,73
321	Naknade troškova zaposlenima	25.150,00	23.898,44	95,02%	1.251,56
3211	Službena putovanja	25.150,00	23.898,44	95,02%	1.251,56
323	Rashodi za usluge	46.400,00	46.128,45	99,41%	271,55
3233	Usluge promidžbe i informiranja	12.000,00	12.331,84	102,77%	-331,84
3235	Zakupnine i najamnine	2.000,00	1.836,00		91,80%
3237	Intelektualne i osobne usluge	25.500,00	25.148,11	98,62%	351,89
3239	Ostale usluge	6.900,00	6.812,50	98,73%	87,50
324	Naknade troškova osob. izvan radn. odnosa	3.800,00	2.713,38	71,40%	1.086,62
3241	Naknade trošk. osob. izvan radnog odnosa	3.800,00	2.713,38	71,40%	1.086,62
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	18.000,00	18.000,00	100,00%	0,00
3293	Reprezentacija	18.000,00	18.000,00	100,00%	0,00
K874004	INFORMATIZACIJA				
Izvor 11		28.300,00	28.264,68	99,88%	35,32
412	Nematerijalna imovina	3.000,00	3.000,00	100,00%	0,00
4123	Licence	3.000,00	3.000,00	100,00%	0,00
422	Postrojenja i oprema				
4221	Uredska oprema i namještaj	22.000,00	23.520,93	106,91%	-1.520,93
4222	Komunikacijska oprema	3.300,00	1.743,75	52,84%	1.556,25
T874008	TWINNING LIGHT PROJEKT JAČANJE KAPACITETA AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI				
Izvor 31		32.147,00	32.146,82	100,00%	0,18
422	Postrojenja i oprema	32.147,00	32.146,82	100,00%	0,18
42211	Računala i računalna oprema				
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	4.910.484,00	4.858.508,25	98,94%	51.975,75
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	4.756.687,00	4.707.356,48	98,96%	49.330,52
izv 11					
31	Rashodi za zaposlene	4.155.137,00	4.148.547,88	99,84%	6.589,12
311	Plaće	3.483.000,00	3.478.229,13	99,86%	4.770,87
3111	Plaće za redovan rad	3.483.000,00	3.478.229,13	99,86%	4.770,87
312	Ostali rashodi za zaposlene	96.337,00	96.322,86	99,99%	14,14
3121	Ostali rashodi za zaposlene	96.337,00	96.322,86	99,99%	14,14
313	Doprinosi na plaće	575.800,00	573.995,89	99,69%	1.804,11
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osig.	575.800,00	573.995,89	99,69%	1.804,11
32	Materijalni rashodi	601.150,00	558.601,35	92,92%	42.548,65
321	Naknade troškova zaposlenima	133.300,00	125.454,33	94,11%	7.845,67

E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2022.

14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2021.

I u 2021. ostvarivanje prava na pristup informacijama bilo je bitno obilježeno izvanrednim okolnostima uzrokovanim pandemijom COVID-19. Način djelovanja tijela javne vlasti i Ureda povjerenika, nužno je promijenjen te je izvedba prilagođena uvjetima u kojima se nalazimo. Može se ustvrditi, da uz određene teškoće u provedbi instituta i već u dužem razdoblju uočene nepravilnosti u pojedinim pitanjima iz ovog područja, generalno nije došlo do značajnijeg narušavanja prava na pristup informacijama.

Trendovi koji su uočeni u razdoblju prije pandemije, u sličnoj su mjeri nastavljeni i tijekom njena trajanja, pa tako i u ovom izvještajnom razdoblju. Tako je nastavljen blag porast rješavanja zahtjeva od strane tijela javne vlasti u zakonskom roku te blago smanjenje broja usvojenih zahtjeva za pristup informacijama. Nažalost, nastavljen je i dugogodišnji trend nerješavanja zahtjeva korisnika, sa šutnjom uprave koja je samo neznatno smanjena. Razlozi se i dalje mogu potražiti u slabosti sustava odlučivanja o zahtjevima korisnika na internoj razini tijela javne vlasti – česte promjene i u pravilu nedovoljna upućenost službenika za informiranje u kompleksnost regulacije prava na pristup informacijama, nedovoljna interna koordinacija svih službenika/zaposlenika uključenih u proces rješavanja zahtjeva, nedovoljna potpora čelnika/rukovodećih službenika.

Ipak, vrlo važan razlog nepravilnog rješavanja i dalje je sadržan u činjenici nedovoljnog korištenja standardizirane prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda (Tražilica odluka i mišljenja na internetskoj stranici Povjerenika), od 2021. dopunjenoj i sažetim odlukama i mišljenjima u rubrici „Iz prakse Povjerenika“. Dosljedna primjena, upravne prakse potvrđene sudskim odlukama zasigurno bi značajno smanjila nepravilno reagiranje tijela i ubrzala proceduru davanja informacija korisnicima. Ured povjerenika će stoga u 2022. dodatno pojačati napore i aktivnosti usmjerene k približavanju svoje prakse tijelima javne vlasti i svim zainteresiranim dionicima prava na pristup informacijama.

Situacija koja traje već drugu godinu ukazuje na važnost i svrhovitost sustavne, kvalitetne i pravilne proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti. Smanjenje pojedinačnih zahtjeva u 2021. u odnosu na 2020. najvjerojatnije ukazuje i na veći stupanj korištenja ovog, za pristup informacijama, ključnog mehanizma. No, analitička praćenja i u 2021. pokazuju slične nedostatke u kvaliteti, sadržajima i ažurnosti internetskih stranica tijela kao i ranijih godina. Stoga su važne preporuke tijelima javne vlasti i u ovom izvješću rezervirane za područje proaktivne objave informacija.

Na uočene trendove, osim preporukama, edukacijama, ciljanim nadzorima i konzultativnim sastancima sa predstavnicima tijela javne vlasti, potrebno je reagirati i snažnijim mehanizmima. U 2021. se pružila prilika to učiniti prijedlozima Povjerenika u proceduri donošenja izmjena i dopuna ZPPI-ja. Tako su, pored prijedloga vezanih uz obvezano usklađivanje s OD Direktivom, nositelju izrade prijedloga Zakona predložena i rješenja koja bi mogla bitnije utjecati na smanjivanje nezakonitosti u rješavanju te neizravno i na šutnju uprave tj. nerješavanje zahtjeva korisnika. Predložen je novi mehanizam osiguranja izvršenja Povjerenika, s učinkovitijim institutom penaliziranja nepostupanja po Zakonu, definiranje čelnika kao odgovorne osobe u tijelu javne vlasti te objava na internetskim stranicama Povjerenika tijela javne vlasti koja ne postupaju po pravomoćnim rješenjima i nalogima. Pored toga predloženo je i uvođenje centraliziranog elektroničkog upisnika zahtjeva za pristup informacijama s mogućnošću neposrednog uvida Povjerenika u upisnike tijela sa svrhom objektivnog izvještavanja o zahtjevima korisnika i poticanja rješavanja zahtjeva.

Ocjenjeno je, da bi uspostavljanje navedenih mehanizama vrlo brzo značajnije poboljšalo rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama.

Neke trendove ipak nije moguće poboljšati na predloženi način. Stoga je za dizanje kvalitete manjkave proaktivne objave predložena dugoročnija mjera. Ocjenjeno je da bi zahvat u istovrsne obveze tijela javne vlasti u proaktivnoj objavi bez analize bilo teško učiniti kroz predstojeće izmjene i dopune ZPPI-ja. Stoga će, u projektu *Unapređenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama* koji će provesti neovisni stručnjaci, preispitivanje rješenja o sadržaju proaktivne objave informacija biti važna zadaća.

Trendovi koji se u dužem vremenskom razdoblju u većoj ili manjoj mjeri ponavljaju i specifična obilježja pristupa informacijama u zadnje dvije godine, određuju i opću ocjenu stanja prava na pristup informacijama u 2021. Analitički prikaz i argumentacija iznesena u ovom Izvješću poslužili su kao stručna podloga za ocjenu postupanja u glavnim područjima prava na pristup informacijama, davanje prijedloga i preporuka tijelima javne vlasti za otklanjanje uočenih nedostataka i nepravilnosti te određivanje okvirnog plana djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2022.

14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava

U 2021. je zabilježen pad zaprimljenih zahtjeva za 21% u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. Osim toga smanjen je broj tijela koja su rješavala zahtjeve – 2.209 tijela u 2021. u odnosu na u 2020. kada ih je rješavalo 3.708. Smanjenje broja zahtjeva svakako ukazuje na slabiji interes za podnošenje zahtjeva za pristup informacijama širokom krugu tijela, jer su se korisnici uglavnom koncentrirali na ona tijela javne vlasti čije su im informacije, po njihovoj procjeni bile nužne te su sukladno tome, u situaciji izvanrednih okolnosti svoje pravo na pristup informacijama ostvarivali primarno putem objavljenih informacija na internatskim stranicama tijela javne vlasti. I ovi podaci ukazuju na iznimnu važnost proaktivne objave informacija i potrebu daljnjeg unapređenja načina njena ostvarivanja.

Tijekom izvještajnog razdoblja, kao i prethodne godine prisutna je ažurnost rješavanja (95,6% riješeno u roku), ali je uočeno smanjenje u broja usvojenih zahtjeva 82,2%, u odnosu na 2020. kada ih je usvojeno u 86,8%. Unatoč takvim pokazateljima, tijela se i dalje trebaju voditi načelom brzog davanja informacija (uz korištenje maksimalne dužine roka za rješavanje zahtjeva samo kad je to opravdano i nužno).

*Šutnja uprave i u ovom je izvještajnom razdoblju značajan problem u primjeni Zakona. **Udio žalbi zbog šutnje uprave u 2021. iznosio je 55,53%**.* Tijekom 2021. Povjerenik je morao učestalo poticati tijela da prekinu šutnju – u 39,66% slučajeva šutnje uprave Povjerenik je naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama. No, isto tako je u 37,76% slučajeva obustavio postupak jer je tijelo javne vlasti odlučilo o zahtjevu korisnika ili je korisnik, po dostavljenim informacijama, odustao od žalbe, što je stalni pokazatelj ključne nadzorne uloge Povjerenika u smanjivanju posljedica nastalih nepostupanjem tijela.

Analiza podataka pokazuje da je tijekom 2021. udio rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva za pristup informacija radi šutnje uprave, najviši u odnosu na tijela države uprave te u odnosu na JLP(R)S. Zatim slijede trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S i vlasništvu RH a znatno manje je doneseno rješenja za državna tijela i najmanje kod pravosudnih tijela.

Razlozi za nerješavanje su višestruki. Mogu se naći u činjenici kratkoće roka, u usporedbi s drugim europskim državama gdje su rokovi određeni radnim danima i u pravilu su dulji. Uočen je problem kod tijela javne vlasti, koja imaju veći broj ustrojstvenih jedinica ili područne urede pa postupanje unutar tijela traje veći broj dana, a predmeti pristupa informacijama ne smatraju se prioritetom. Također, činjenica velikog broja donesenih rješenja o obustavi postupka u predmetima šutnje uprave, kao i dostavljenih očitovanja, ukazuje na to da zahtjevi stranaka često ne dolaze pravovremeno do službenika za informiranje bilo zbog nedovoljne organizacije unutar tijela javne vlasti ili zbog određenih problema tehničke prirode. Stoga žalbeni postupak pred Povjerenikom predstavlja poticaj tijelu da riješi zahtjev. No, jedan od razloga nepostupanja je svakako i činjenica da određeni broj tijela javne vlasti ne rješava zahtjeve potpuno neopravdano, bilo zbog nemara ili neodgovornosti službenika za informiranje ili čelnika tijela ili zbog nastojanja da se konkretnom podnositelju zahtjeva, iz različitih razloga, ne omogući pristup informacijama.

U takvim situacijama u kojem jedan broj tijela javne vlasti učestalo ne rješava zahtjeve ili ne postupa po nalogima Povjerenika podnijeti su optužni prijedlozi, dok pojedina tijela javne vlasti, tek po izjavljenoj žalbi i uz prijetnju s prekršajnim postupcima zbog zastoja u rješavanju rješavaju zahtjeve.

Temeljem obrađenih podataka vidljivo je da je postupanje tijela javne vlasti u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 31,99% žalbi utvrđeno kao zakonito i pravilno, dok je u **56,7% slučajeva nađeno da je tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa Zakonom** te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena, što predstavlja blago poboljšanje u odnosu na 2020. kada ih je bilo 60,24%. Međutim ostaje činjenica da je u više od polovice odluka tijela javne vlasti o zahtjevima za pristup informacijama nije doneseno u skladu sa ZPPI-jem. To pokazuje da tijela javne vlasti još uvijek puno češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom.

Ponovno valja istaći da se zahtjevi vrlo često i neopravdano odbijaju unatoč javno dostupnom smjerokazu prakse Povjerenika i sudske prakse koje su postavile jasne standarde postupanja.

Osim zabrinjavajuće visokog udjela nezakonitog postupanja, dodatno brine analiza tijela koja najčešće donose nezakonita rješenja: **velik je udio nezakonitih odluka (72,11%) JLP(R)S**, agencija, zavoda, fondova i centara (67,86%) trgovačkih društva u vlasništvu JLP(R)S (61,45%) i vlasništvu RH (52,38%).

Povjerenik je znatno manje poništavao rješenja koja su donijela pravosudna tijela (33,33%), tijela državne uprave (25%), a najmanje poništenih rješenja su imala državna tijela (11,11%).

Razlozi se mogu pronaći u nedovoljnoj upućenosti službenika uključenih u proces rješavanja pristupa informacijama i nedovoljnom poznavanju odredbi upravnog postupka, a često su i u pitanju informacije koje korisnici traže, a za koje ta tijela neopravdano smatraju da su zaštićena poslovnom tajnom.

Kod JLP(R)S se osim nedovoljnog kapaciteta pojedinih jedinica ili nedovoljno stručnih kapaciteta uočava da su česti problemu u primjeni ZPPI-ja i međusoban odnos čelnika i korisnika osobito u slučajevima kada informacije traže oporbeni vijećnici ili kada zahtjeve podnosi istovrsni podnositelj.

Tijekom izvještajnog razdoblja nastavlja se trend korištenja osobnih podataka kao razloga za uskratu informacija te je i tijekom 2021. visok postotak neopravdane uskrate informacija zbog navedenog zakonskog ograničenja i to u 52,38% slučajeva, iako je tijekom 2021. poboljšano odlučivanje u odnosu na 2020. kada je bilo poništeno 65,38% odluka tijela javne vlasti.

Kada se analiziraju odluke tijela javne vlasti zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da nije korištena odredba članka 15. stavka 5. ZPPI-ja koja 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. To se posebice odnosi na izričitu dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima (imena i prezimena korisnika sredstava i iznosi koji su isplaćeni).

Takvo postupanje, kako je istaknuto, vidljivo je u praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te bi tijela, slijedeći takvu praksu, mogla u većem dijelu izbjeći žalbeni postupak jer korisnici obično nisu zainteresirani za određene osobne podatke koji se nalaze u traženim informacijama te uvažavaju potrebu zaštite određenih osobnih podataka.

Idući razlog koje su tijela javne vlasti koristila i u kojima su korisnici izražavali sumnju u ispravno korištenje tog zakonskog obrazloženja je poslovna ili profesionalna tajna. Prema podacima o broju poništenih odluka vidljivo je da je u 80,33% slučaje poništeno rješenje, a što predstavlja blago smanjenje u odnosu na 2020., kada ih je bilo poništeno 82,72%, iz čega proizlazi da je izjavljivanje žalbe bilo opravdano.

Iako tijekom 2021. zaprimljen u odnosu na 2020. manji broj žalbi zbog zlouporabe prava, tijekom 2021. je Povjerenik u radu imao izuzetno puno žalbi zbog činjenice da je veći dio žalbi zbog zlouporabe zaprimljen u prosincu 2020., a rok za njihovo rješavanje isticao je 2021.

Tijekom izvještajnog razdoblja došlo je do značajnog povećanja nezakonitih rješenja donesenih zbog zlouporabe prava jer je poništeno 86,11% odluka tijela javne vlasti što je iznimno povećanje u odnosu na 2020. kada je poništeno 53,42% prvostupanjskih rješenja. Međutim, navedeni podatak je posljedica velikog broja izjavljenih žalbi na rješenja gradova u predmetima u kojima su zatraženi izvaci prometa po računu (računima) grada (u elektroničkom obliku), ili slične isprave istog sadržaja. U tim slučajevima je, poništeno rješenje s obzirom da se radi o informacijama koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima i u kojim slučajevima, slijedom stajališta Visokog upravnog suda RH, ne može doći do zlouporabe prava na pristup informacijama.

Kada se razmatra određenje informacije u smislu ZPPI-ja obradom podataka je zaključeno da se postoji bolje razumijevanje definicije iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja jer je u odnosu na 2020. kada su u čak 57,69% slučajeva tijela javne vlasti pogrešno utvrdila da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, ove godine taj je postotak značajnije smanjen i iznosi 41,3%.

Tijekom 2021. pred Povjerenikom se našao manji broj žalbi u odnosu na 2020, a također i manji broj upravnih sporova što ponajviše proizlazi iz činjenice da tijekom 2021. nije došlo do izjavljivanja žalbi od strane jednog žalitelja, a onda i tužbi u predmetima po postupcima jednog tužitelja, a o čemu je ukazivano kroz nekoliko posljednjih izvješća.

Obradeni podaci ukazuju da su tijela javne vlasti zaprimila u 2021. manje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a također je Povjerenik zaprimio manji broj žalbi. Mali broj zahtjeva i žalbi može s jedne strane ukazivati da su korisnici nedovoljno upoznati s mogućnostima ponovne uporabe i aktivni oko traženja otvorenih podataka. S druge strane, smanjenje broja zahtjeva i žalbi može upućivati i na manju potrebu reaktivnog podnošenje zahtjeva zbog proaktivnog otvaranja podataka i dostupnosti otvorenih podataka, a što predstavlja i primarni način ostvarenja ponovne uporabe informacije, a podnošenje zahtjeva dodatni ako određeni podaci ne bi bili javno dostupni.

Kada se analiziraju odluke Visokog upravnog suda RH uočeno je daljnje povećanje zakonitosti drugostupanjskih rješenja u slučajevima u kojima je Visoki upravni sud RH odlučivao u meritumu i u kojima je **potvrđeno 95,65% odluka Povjerenika** (u odnosu na 94,27% u 2020.).

Sve navedeno dodatno potvrđuje zaključak tijela javne vlasti trebaju obratiti puno veću pozornost prilikom donošenja rješenja o odbijanju zahtjeva na praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda, objavljenoj na Tražilici odluka i mišljenja jer se na taj način mogu izbjeći nezakonito donošenje odluka i spriječiti nepotrebno vođenje upravnog ili sudskog postupka. Najvažnije, time će se osigurati pravilan i pravovremen pristup informacijama za koje je korisnik zainteresiran.

14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama

Proaktivna objava informacija javnog karaktera na internetskim stranicama tijela javne vlasti, iako ključan, **još uvijek je nedovoljno korišten način informiranja javnosti** i osiguravanja transparentnosti tijela javne vlasti, a što utječe kako na kvalitetu informiranosti građana tako i na učinkovitost kontrole djelovanja tijela javne vlasti.

Razina samoinicijativne objave informacija u cjelini gledano i dalje nije zadovoljavajuća. Iako rezultati praćenja proaktivne objave ukazuju da je odgovornost tijela javne vlasti veća, još uvijek postoje informacije koje veliki dio tijela ne objavljuje (ili ih djelomice objavljuje), a najviša razina nepravilnosti je uočena u objavi informacija za koje očekivano postoji najveći interes građana: popis korisnika donacija, sponzorstava i drugih davanja iz javnih sredstava; ishodi natječajnih postupaka i javnih poziva; osobna imena i kontakt podaci čelnika i rukovoditelja organizacijskih jedinica.

Pojedina tijela ne objavljuju informacije jer se uopće ne smatraju tijelima javne vlasti ili smatraju da se objava pojedinih informacija ne odnosi na njih. Razlozi neujednačene i nedosljedne provedbe proaktivne objave, dijelom proizlaze i iz pravne regulacije tog pitanja kojom su jednako utvrđene obveze za sva tijela javne vlasti, bez obzira na njihov značaj, kategoriju i status.

Nadalje, tijela javne vlasti ne vode dovoljno računa o ažurnosti informacija, na način da se postojeće informacije ne ažuriraju, ili se nove objavljuju s velikim vremenskim odmakom od trenutka donošenja pa time gube na informativnosti.

Kako je proaktivna objava informacija 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), 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. Praćenjem provedbe ove obveze u izvještajnom razdoblju, kod tijela javne vlasti je i dalje prisutna potreba „štićenja“ informacija objavom u PDF formatu i nerazumijevanje potrebe otvaranja i objave informacija koje se odnose na javni posao u nezaštićenom obliku.

Implementacija OD Direktive u ZPPI dodatno će obvezati tijela da stvaraju, pripremaju i stavljaju na raspolaganje upravo radi ponovne uporabe registre i skupove podataka, nastale u okviru javnog posla i financirane javnim sredstvima. Stoga je važno upoznati građane i pravne osobe, potencijalne korisnike informacija za ponovnu uporabu s popisom baza podataka (*asset lista*) iz njihovog djelokruga.

Praćenjem, nadzorom i poticanjem tijela državne uprave, kao imatelja baza podataka sa značajnim potencijalom za ponovnu uporabu, postignut je napredak u ispunjavanju dijela zakonske obveze koja se odnosi na objavu Popisa skupova podataka odnosno davanja temeljnih informacija o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti, načinu pristupa i ponovne uporabe. Naime, od prvog praćenja, kada su *asset listu* imala objavljena četiri tijela državne uprave, nakon kontrolnog praćenja, obvezu je ispunilo samo 7 od 28 tijela državne uprave, zbog čega se Ured povjerenika obratio tijelima aktom upozorenja.

Iako je ZPPI utemeljen na proaktivnoj objavi informacija i propisan je standard kojim se postiže transparentnost, korisnici također u većoj mjeri ne prepoznaju važnost ovog instituta, a što je vidljivo iz omjera žalbi i predstavki koje se odnose na proaktivnu objavu u odnosu na rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama.

Proaktivna objava informacija po svim točkama članka 10. ZPPI-ja je kompleksna zadaća koja, da bi bila uspješno realizirana, uključuje rad ne samo službenika za informiranje već i službenika unutarnjih ustrojstvenih jedinica u čijem djelokrugu nastaju informacije koje se proaktivno objavljuju, službenika za odnose s javnošću te koordinatora savjetovanja s javnošću, a posebno je važna opredijeljenost čelnika tijela za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti. Kako bi se olakšalo postupanje tijela javne vlasti u provedbi obveza koje nameće ZPPI, Povjerenik je 2021. donio dodatne preporuke *Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama* radi uspostave unutarnjih procedura kojima bi se ubrzale i koordinirale aktivnosti vezane uz proaktivnu objavu.

Javnost rada upravljačkih tijela tijela javne vlasti je generalna zakonska obveza, koja objektivno gledano, nije primjenjiva na jednak način na sva tijela, osobito u dijelu koji se odnosi na mogućnost prisustvovanja javnosti sjednicama upravljačkih tijela, a koje je u velikoj mjeri nespojivo s načinom funkcioniranja, dinamikom i načinom rada pojedinih tijela (školske ustanove, komunalna društva, trgovačka društva i dr.). Praćenje provedbe ove obveze ukazuje na potrebu njenog preciznijeg pravnog uređenja.

Može se ustvrditi da obvezu najave sjednica i objave zaključaka s istih, provode Hrvatski sabor, Vlada RH i JLP(R)S, kojima je primarno i namijenjena, međutim ima jedinica koje i dalje smatraju da ne trebaju omogućiti prisustvovanje javnosti sjednicama kolegijalnih tijela.

Upiti korisnika u izvještajnom razdoblju ukazuju i na sve veći interes građana za rad mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave, neovisno o njihovom statusu tijela javne vlasti iz perspektive ZPPI-ja, pa će tijekom 2022. trebati iznaći mehanizam učinkovitijeg osiguranja pristupa informacijama te razine. Pri uspostavljanju provedivog modela trebati će voditi računa da iz odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nedvojbeno proizlazi da sva pitanja vezana uz mjesnu samoupravu spadaju u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica te da je u konačnici nepostupanje po zahtjevima za pristup informacijama i netransparentnost rada mjesne samouprave, odgovornost lokalne jedinice.

Savjetovanje s javnošću afirmirano kroz ZPPI, prepoznato je od strane tijela državne uprave i drugih državnih tijela kao nezaobilazan oblik procedure donošenja propisa, iako se u njegovoj provedbi bilježe kontinuirane nepravilnosti koje se ogledaju u provedbu savjetovanja u neprimjerenim rokovima od nekoliko dana i onda kada nije bilo razloga za to, neobjavi izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću ili izradom nekvalitetnih izvješća, što ne pridonosi razvoju ovog instituta i potrebi što obuhvatnijeg uključivanja građana u izradu propisa i kreiranje javnih politika. Stoga su se praćenja provedbe savjetovanja s javnošću putem portala e-savjetovanje, nekoliko puta godišnje na određeni dan, pokazala korisnim i utjecala na smanjenje nepravilnosti u nadziranim tijelima državne uprave.

Dubinska praćenja postupka savjetovanja s javnošću tijela državne uprave kojim su obuhvaćene sve faze njegove provedbe, od donošenja plana savjetovanja, preko trajanja savjetovanja do objave izvješća, ukazuje na neujednačenu razinu kvalitete njegove izvedbe, osobito u segmentu planiranja normativnih aktivnosti i rokova u kojima se savjetovanje s javnošću provodi odnosno kvaliteti objavljenih izvješća.

Međutim, generalno gledajući kvaliteta provedbe savjetovanja s javnošću je značajno viša kod tijela državne uprave nego JLP(R)S. Provedba projekta e-savjetovanja, putem jedinstvene platforme i za JLP(R)S pridonijet će razvoju ovog instituta i na razini tih tijela.

Promicateljska uloga Povjerenika u području prava na pristup i ponovne uporabe informacija, više nego u prošlom izvještajnom razdoblju, bila je uvjetovana pandemijskom situacijom i potrebom prilagodbe, odnosno provedbom kampanja i edukativnih aktivnosti u najvećoj mjeri putem webinarima, *online* radionica i konferencija. 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 webinarima ili radionica po posjećenosti nije pokazao uspješnim. I u 2021. nastavljena je edukacija ciljanih skupina, kroz krojene radionice za sastavnice pojedinih sveučilišta, a 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.).

Godišnje savjetovanje službenika za informiranje doprinosi kako razmjeni znanja i iskustava, tako i ujednačavanju postupanja i unapređivanju prava na pristup informacijama.

- Implementacija OD Direktive i poboljšanje zakonskog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama

Doprinos Ureda povjerenika implementaciji OD Direktive do 21. srpnja 2021. i predlaganju izmjena Zakona, nažalost nije rezultirao donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja u planiranom roku. Kako se nositelj izrade Zakona opredijelio samo za najnužnije izmjene, na prijedlog Povjerenika je u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. prihvaćena mjera *Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i vrednovanje učinaka ZPPI-ja* od strane nezavisnih stručnjaka, s izradom teza za moguća normativna rješenja, a koja bi se trebala realizirati do konca rujna 2023.

Cilj vrednovanja je analiza ključnih odredbi i instituta ZPPI-ja na koje je Ured povjerenika ukazivao kroz godišnja izvješća i u proceduri rada na noveli Zakona, koja bi poslužila kao stručna podloga za eventualnu zakonodavnu intervenciju radi još učinkovitijeg i kvalitetnijeg ostvarivanje prava na pristup informacijama te jačanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Prijedlozi i preporuke, utemeljeni na ocjeni stanja, imaju tri cilja: osigurati pravilnu primjenu ZPPI-ja, omogućiti korisnicima učinkovitiji pristup informacijama te olakšati rad tijelima javne vlasti u području rješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

Ocjena stanja ukazuje na potrebu za prijedlozima i preporukama tijelima javne vlasti, prvenstveno državnim tijelima i tijelima državne uprave zaduženim za strateško unaprjeđenje i pravno uređenje područja prava na pristup informacijama.

Prijedlozi, preporuke tijelima javne vlasti za 2022. u najvećoj se mjeri, zbog izvanrednih okolnosti djelovanja u 2021. oslanjaju na one iz prethodnog razdoblja, i predstavljaju, uz određene manje dopune, u osnovi njihov nastavak.

Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti

1. *Osiguranje potpore čelnika/rukovodećih službenika učinkovitijem pristupu informacijama, uspostavom učinkovite unutarnje suradnje službenika za informiranje s drugim službenicima/zaposlenicima i uspostavom procedura za efikasniji pristup informacijama*

U izvršenju aktivnosti utvrđenih Godišnjim izvješćem za 2020., Ured povjerenika je tijekom 2021. donio dodatne preporuke *Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama*, s namjerom olakšavanja postupanja u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i proaktivne objave informacija, kojima se pojašnjava nužnost interakcije službenika za informiranje i drugih službenika/zaposlenika u uspješnom izvršavanju obveza utvrđenih Zakonom.

Stoga je važno uspostaviti internu proceduru i brzu komunikaciju oko zaprimanja zahtjeva, provedbe testa razmjernosti i javnog interesa te osigurati službeniku za informiranje pravnu podršku kod složenijih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija, pravovremene proaktivne objave i pripreme podataka za otvaranje te pravilnu provedbu savjetovanja s javnošću.

Potpore čelnika/rukovodećih službenika, po iskustvima iz prakse Povjerenika, pokazuje se važnim preduvjetom uspješne realizacije koncepta prava na pristup informacijama.

2. *Dosljedno 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 Visokog upravnog suda RH izvjestan negativan ishod, potrebno je primjenjivati uspostavljenu praksu, a osobito praksu o dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Dosadašnja iskustva pokazuju da bi puna uspostava ovakve prakse značajno doprinijela učinkovitosti pristupa informacijama od strane korisnika. Odgovornost za dosljednu provedbu ovakva pristupa također je prvenstveno vezana za čelnike/rukovodeće službenike tijela javne vlasti.

3. *Sustavno i dosljedno ispunjenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

Proaktivna objava informacija je temeljni i najjednostavniji način pribavljanja informacija za korisnike, ali i za tijela. Po prirodi stvari upravo je ona najučinkovitiji mehanizam informiranja

korisnika koji pritom i razmjerno utječe na smanjenje zahtjeva za pristup informacija. Odgovornost za kvalitetu i sadržaj informacija te internu koordinaciju svih službenika uključenih u taj proces daljnja je važna zadaća čelnika/rukovodećih službenika tijela javne vlasti.

4. *Objavljivanje 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. Javno objavljivanje, osim smanjivanja broja istovjetnih pojedinačnih zahtjeva *pro futuro* ujedno bi značilo daljnju afirmaciju koncepta proaktivne objave informacija njegovim proširenjem (u specifičnim pitanjima) i izvan zakonom utvrđenih obveza.

5. *Priprema registara i skupova podataka za objavu i stavljanje korisnicima na raspolaganje radi ponovne uporabe (otvaranje podataka)*

Koncept ponovne uporabe informacija utemeljen je na otvorenim podacima, što znači da nije dovoljno da tijela javne vlasti samo objave svoje baze podataka, već se od njih očekuje da u fazi pripreme podataka vode računa o strojnoj čitljivosti podataka radi uklanjanja prepreka za ponovnu uporabu.

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. *Pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka*

Kako rješavanje žalbenih predmeta, predstavki korisnika i provedba inspeksijskog nadzora ovise i o brzini postupanja po nalogu za dostavljanjem dokumentacije, radi ubrzanja postupanja i izbjegavanja vođenja prekršajnih postupaka, neophodna je promptna dostava dokumentacije kako bi Povjerenik bio u mogućnosti riješiti izjavljenu žalbu, predstavku ili provesti inspekciji nadzor u primjerenim rokovima.

8. *Pravodobno dostavljanje rješenja Povjerenika žalitelju te postupanje po rješenjima radi učinkovite dostupnosti informacija*

S obzirom da je postupak ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija upravni postupak, neophodno je da tijela javne vlasti bez odgađanja žalitelju dostavljaju rješenja donesena u žalbenom postupku, a Povjereniku dokaz o tome. U protivnom, pored kršenja odredbi ZUP-a, odužuje se postupanje po rješenju Povjerenika, pri čemu žalitelji mogu smatrati da Povjerenik nije riješio žalbu te mogu pokrenuti upravni spor zbog šutnje Povjerenika iako je žalba riješena. Ono što je ključno da tijela javne vlasti postupaju po pravomoćnim rješenjima Povjerenika te ih izvršavaju i omogućuju dostupnost informacija i samim time izbjegavaju daljnje pravne postupke.

9. *Pravilna provedba savjetovanja s javnošću u svim njegovim fazama*

Osiguranje participativnog sudjelovanja javnosti u kreiranju strateških dokumenata i općih akata tijela javne vlasti jača otvorenost i transparentnost tijela te njihovu suradnju s građanima. Kako ovo područje nije zakonski detaljno uređeno, a iskustvo praćenja provedbe savjetovanja ukazuje na manjkavosti u svim fazama njegove provedbe, na tijelima javne vlasti je složena i stalna zadaća podizanja kvalitete ovog, za uređeno društvo, iznimno važnog instituta. Primjena mišljenja Povjerenika i suradnja sa Uredom povjerenika u slučaju bilo kakvih dvojbi, olakšati će pravilnu provedbu savjetovanja s javnošću.

10. *Pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama i savjetovanja s javnošću i povezanih propisa*

Ured povjerenika 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. Preporuča se čelnicima tijela javne vlasti da službenike za informiranje upućuju i na edukacije u vezi primjene propisa povezanih s ZPPI-jem (GDPR, ZUP i dr.)

Pored objave izvješća na svojoj internetskoj stranici, Povjerenik će razrađene preporuke dostaviti i tijelima javne vlasti.

Prijedlozi i preporuke nadležnim državnim tijelima i tijelima državne uprave

11. *Noveliranje ZPPI-ja radi uklanjanja uočenih prepreka učinkovitoj primjeni Zakona*

Radi implementacije OD Direktiva i uklanjanja u ovom Izvješću navedenih prepreka učinkovitoj i pravilnoj primjeni Zakona, potrebno je dovršiti postupak njegova donošenja. Pri tom bi u konačni prijedlog zakona bilo potrebno unijeti prijedloge podržane u savjetovanju s javnošću te u raspravama na nadležnim odborima Hrvatskog sabora.

12. 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 sustavnija provedba ciljeva Politike otvorenih podataka.

13. 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.

14. Usklađivanje i unaprjeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama

Radi harmonizirane primjene propisa povezanih s pravom na pristup informacijama, predlaže se noveliranje Zakon o medijima, u dijelu osiguranja veće dostupnosti informacija za novinare, kao i uređivanje pitanja poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka.

Riječ je o prijedlozima Povjerenika koji se ponavljaju u svim izvješćima Hrvatskom saboru od početka primjene ZPPI-ja jer neodgovarajuća regulacija otežava djelovanje korisnika i tijela javne vlasti.

16. Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2022.

Prikaz i ocjena stanja u području prava na pristup informacijama, prijedlozi i preporuke za otklanjanje uočenih nepravilnosti i nedostataka, ujedno su i podloga za utvrđivanje glavnih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika u razdoblju koje slijedi. U 2022. Povjerenik i Ured povjerenika svoje će djelovanje osobito usmjeriti na:

1. nastavak analitičkog izvješćivanja te provedbe ciljanih nadzora nad tijelima koja nezakonito uskraćuju pravo na pristup informacijama

U 2021. je prvi puta započeto sa praksom izrade analitičkog izvješća o tijelima koja nezakonito koriste ograničenja i uskrate prava na pristup informacijama i na taj način onemogućavaju ili barem značajno usporavaju korisnicima dobivanje informacije.

Nakon analitičkog praćenja, provest će se nadzori nad tijelima koja najčešće nezakonito postupaju te će im se konkretno ukazati na nepravilnu primjenu zakona i zatražiti pravilnu primjenu.

2. nastavak analitičkog izvješćivanja i ciljani nadzor nad tijelima koja najčešće koriste šutnju uprave, odnosno ignoriraju zahtjeve korisnika

U 2021. je prvi puta započeto i sa praksom izrade analitičkog izvješća o tijelima koja najčešće koriste šutnju uprave i na taj način ignoriraju zahtjeve korisnika za dobivanjem informacije.

Nakon analitičkog praćenja, provest će se ciljani nadzori nad tijelima koja najčešće koriste šutnju uprave te zatražiti ubuduće postupanje u zakonskim rokovima.

3. nastavak s započetom objavom sažetaka najvažnijih odluka, mišljenja i smjernica - Iz prakse povjerenika

Povjerenik kontinuirano na svojoj internetskoj stranici objavljuje svoje odluke i mišljenja putem Tražilice odluka i mišljenja (TOM). Praksa je vrlo opsežna, pa je procijenjeno da bi bilo dobro temeljne standarde utvrđene odlukama Povjerenika (i najčešće potvrđene odlukama Visokog upravnog suda) na jezgrovit način, sažeto približiti javnosti. U 2022. će se nastaviti sa prikazom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja Povjerenika – standarda postupanja u pojedinim pitanjima prava na pristup informacijama kroz novoformiranu rubriku *Iz prakse Povjerenika*, dostupne na poveznici <https://pristupinfo.hr/praksa-povjerenika-za-informiranje/>.

4. izradu dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti, te onih uvjetovanih novelom ZPPI-ja

Provedba Zakona zahtjeva stalnu potrebu njegova tumačenja. Dugogodišnja praksa Ureda povjerenika u izradi brojnih uputa i smjernica pokazuje se potrebnim smjerokazom tijelima javne vlasti radi pravilne primjene zakonskih odredbi. I u 2022. će se nastaviti reagiranje smjernicama i uputama u pitanjima gdje praksa ukazuje na potrebu da se to učini. Pored toga, izmjene i dopune Zakona koje bi trebale uslijediti u 2022. drugačije će urediti neke institute te će postojeće smjernice i upute trebati doraditi ili izraditi nove.

5. pripremu, objavu i javnu prezentaciju Zbornika odabranih odluka i mišljenja Povjerenika u ostvarivanju prava na pristup informacijama

Bogatu praksu drugostupanjskog odlučivanja i davanja mišljenja radi pravilne primjene ZPPI-ja namjerava se obraditi i prezentirati u Zborniku odabranih odluka i mišljenja. Svrha Zbornika je

daljnje olakšavanje postupanja tijela javne vlasti, ali i približavanje rada Ureda povjerenika korisnicima te u konačnici i popularizacija prava na pristup informacijama.

6. provedbu ciljanih analitičkih praćenja proaktivne objave informacija i otvorenih podataka pripremljenih za ponovnu uporabu

Vrlo opsežna i složena zadaća koju godinama sustavno provodi Ured povjerenika vezana je uz analitičko praćenje proaktivne objave informacija. Praćenje širokog sadržaja obveza koje su propisane Zakonom, posljednjih je godina usmjereno na ciljana analitička izvješća koja obuhvaćaju pojedine (u pravilu od tijela javne vlasti najviše zanemarivane) obveze. Pored toga, u ciljanu skupinu obveza posebno je uključena je i objava otvorenih podataka, radi njihove vrijednosti za unapređenje proklamiranog, za zajednicu važnog, ali nedovoljno razvijenog koncepta ponovne uporabe informacija.

7. provedbu dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela

Proces savjetovanja s javnošću složen je i zahtjevan u svim svojim fazama. Ured povjerenika opredijelio se i za provedbu dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela, a što će se nastaviti i u 2022.

8. promicanje prava na pristup informacija i promotivno-edukativnih aktivnosti, s naglaskom na regionalni pristup

Edukacija i promocija prava na pristup u 2020. i 2021. prilagođena je realitetu izvanrednih okolnosti. Za očekivati je da će se u 2022., barem dijelom vratiti mogućnost izravne komunikacije sa svim dionicima prava na pristup informacijama. Tako bi, uz kontinuiranu *on line* komunikaciju, možda bilo moguće djelomično nastaviti u 2019. započet koncept djelovanja Ureda povjerenika u edukaciji i promociji na regionalnoj (i lokalnoj) razini. Nastavak takve vrste komunikacije sa službenicima za informiranje, čelnicima/rukovodećim službenicima, korisnicima, medijima regionalne (i lokalne) razine, koja se pokazala vrlo učinkovitom, planira se u 2022.

9. širenje suradnje s krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima radi osiguranja usklađene provedbe Zakona

Službenici za informiranje su glavna operativna poluga dobre provedbe ZPPI-ja. Za njihovu uspješnost, pored kvalitetnog odabira i potpore njihovu radu na razini tijela javne vlasti važna je i suradnja s Uredom povjerenika. Ona se najčešće ostvaruju izravnom komunikacijom putem info – telefona ili kroz Godišnje savjetovanje službenika za informiranje. Dobra iskustva u nekoliko provedenih konzultativnih sastanaka – savjetovanja sa krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima, pokazuju da je takav način vrlo dobar za usklađivanje i standardizaciju prakse na razini njihovih sastavnica ili tijela koja koordiniraju. Stoga se s istim ciljem planira postupno širenje suradnje.

10. ostale aktivnosti

U radu valja ostaviti prostora i za ostale aktivnosti koje proizlaze iz zakonskih obveza i problema uočenih u primjeni Zakona. Očekivane izmjene i dopune Zakona u 2022. najvjerojatnije će donijeti i nove obveze tijelima javne vlasti i Povjereniku na koje će trebati reagirati. Pored toga praksa uvijek donosi i potrebu reagiranja na pitanja koja se unaprijed teško mogu odrediti. Stoga će Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2022. zasigurno trebati odgovarajuće dopunjavati.

Povjerenik za informiranje

Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021.

Zagreb, ožujak 2022.

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: 142