

# **Povjerenik za informiranje**

---

## **Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021.**

---

Zagreb, ožujak 2022.



## Sadržaj

<b>I. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>2</b>
<b>B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>8</b>
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA.....</b>	<b>12</b>
<b>D) URED POVJERENIKA.....</b>	<b>13</b>
<b>E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2022.....</b>	<b>14</b>

---

## I. UVOD

U Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti zajamčeno je člankom 38. stavkom 4. Ustava. Sustavna regulacija ove problematike uređena je 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.

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 virusa COVID-19. U uvjetima otežane komunikacije s tijelima javne vlasti, u dvije se posljednje godine načini davanja informacija prilagođavaju okolnostima u kojima se nalazimo.

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

Daju se i prikaz i komentar prijedloga noveliranja ZPPI-ja koje bi u 2022. trebale 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 pružiti odgovor o kvaliteti pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti u 2021., dati pregled mjera koje su poduzimane da se ono poboljša u izvještajnom razdoblju te istovremeno ponuditi kratkoročna i dugoročna rješenja za bitno unaprjeđenje ovog prava.

### **Tijela javne vlasti**

Instruktivni Popis tijela javne vlasti, kojeg je sastavni dio Registar službenika za informiranje, dostupan je u obliku pretražive aplikacije <http://tjv.pristupinfo.hr/>. Na Popisu obveznika primjene Zakona se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2021. (16. veljače 2022.) nalazilo 5.857 tijela.

Tablica I. Broj tijela javne vlasti po klasifikaciji u trenutku obrade dostavljenih izvješća za 2021.

Tijela javne vlasti	
18	državnih tijela
28	tijela državne uprave
1.078	pravosudnih tijela
576	JLP(R)S
54	agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima RH
884	trgovačka društva
3.376	ustanova
464	udruge
349	ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima

**Službenik za informiranje**

U trenutku obrade podataka, od 5.857 tijela na Popisu, njih 298 (5%) nije imalo podatke o službeniku za informiranje. Time su nastavljeni pozitivni pomaci u odnosu na prethodne godine. Iako je došlo do smanjenja broja tijela bez imenovanog službenika po pojedinim kategorijama, 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).

**Godišnja izvješća za 2021.**

Izvješće je dostavilo 5.186 ili 88,5% od ukupno 5.857 tijela koja su se u trenutku obrade podataka nalazila na Popisu. I ove godine riječ je o blagom porastu broja tijela koja na vrijeme dostavljaju godišnje izvješće.

Sva državna tijela i tijela državne uprave su dostavila izvješće. 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. Što se tiče ostalih kategorija tijela, razina dostave izvješća je na gotovo istoj razini kao i prethodne godine, uz uočeni blagi porast.

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

**Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika**

Iz dostavljenih izvješća proizlazi da su tijekom 2021. tijela zaprimila ukupno 18.576 zahtjeva, od čega 18.246 zahtjeva za pristup informacijama i 330 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući (Tablica 2.), čak 2.976 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija, budući 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.

Tablica 2. Odnos broja tijela i broja zaprimljenih zahtjeva

<b>Broj zaprimljenih zahtjeva</b>	<b>Broj TJV</b>
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**

Kao i svake godine, tijela s daleko najvećim brojem zaprimljenih zahtjeva su Hrvatske vode (1.064), 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 (97), Ministarstvo poljoprivrede (94), Hrvatski sabor (93), Hrvatski zavod za javno zdravstvo (91) itd.

Od 18.246 zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama i 623 prenesena iz prethodne godine, tijela su riješila ukupno 16.436 zahtjeva te ustupila nadležnim tijelima na rješavanje njih još 1.187. 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 (neznatn porast u odnosu na 2020.), dok ih je 728 ili 4,4% riješeno izvan roka.

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

Vezano za konkretne razloge za odbijanje i djelomično odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, 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%).

Glede strukture usvojenih zahtjeva, najviše se omogućavao pristup informacijama povezanim s djelokrugom rada tijela (4.866 ili 36,03%), zatim općim informacijama – o zaposlenicima, natječajima, planovima, izvješćima i sl. (3.494 ili 25,87%) te financijskim (2.552 ili 18,89%), a pod ostalo su tijela razvrstala 2.829 (20,94%) usvojenih zahtjeva.

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, tijekom 2021. su 62 tijela zaprimila 330 takva zahtjeva, što predstavlja pad od 28% u odnosu na 2020., kad je 97 tijela izvijestilo da je zaprimilo 457 zahtjeva. Od 352 zahtjeva u radu (22 prenesena), 249 ih je riješeno, i to 240 u roku, a 9 izvan roka. U 201 (57,1%) slučaju tijela su usvojila zahtjev, a 9 zahtjeva je odbijeno u cijelosti. Još 9 zahtjeva je djelomično usvojeno, odnosno odbijeno, a njih 6 odbačeno (u cijelosti ili djelomično). Najčešći razlog odbijanja bila je, kao i ranije, zaštita osobnih podataka.

U izvještajnom razdoblju je naknadu stvarnih troškova za pristup informacijama od korisnika naplatilo 28 tijela (godinu ranije 45 tijela), u ukupnom iznosu od 9.337,78 kn, što predstavlja pad za oko 46% u odnosu na 2020. Od toga je naplaćeno 5.435,78 kn za pristup informacijama, a 3.902 kn za ponovnu uporabu informacija.

S ciljem uklanjanja nedoumica i ujednačavanja prakse tijela javne vlasti u odnosu na naplatu materijalnih troškova i troškova dostave informacije te osiguranja 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.

### **Žalbeni postupak**

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, vidljivo je da je u odnosu na 2020. godinu došlo do smanjenja zaprimljenih žalbi za 36,80%. Međutim, u 2020. bilo je zaprimljeno čak 1.516 žalbi, što je bio najveći broj zaprimljenih žalbi od 2013., kada je Povjerenik započeo s radom pa 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. godinu došlo do povećanja od 17,69%.

Od svih zaprimljenih žalbi, 532 ili 55,53% se odnosilo na žalbe zbog šutnje uprave, a njih 412 ili 43% izjavljeno je na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija.

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 (po 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 (po 10).

Udio broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave smanjen je u odnosu na 2020., kad ih je bilo 64,12%, odnosno udio žalbi zbog šutnje uprave u 2021. ponovno je na razini 2019. Iz navedenih podataka razvidno je da žalbe zbog šutnje uprave čine preko polovice ukupno izjavljenih žalbi te je, kao i u ranijim izvještajnim razdobljima, šutnja uprave ostala ključni problem primjene ZPPI-ja. Dio razloga zasigurno proizlazi iz izvanrednih pandemijskih okolnosti zbog kojih su se i u 2021. tijela javne vlasti 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, posebice u tijelima koja su strukturno i organizacijski složenija ili su potaknuti razlozima osobne prirode.

Glede podnositelja žalbi, najveći broj žalbi su izjavili građani (524 ili 54,7%), a pravne osobe su podnijele 381 žalbu (39,77%). Kao i posljednjih nekoliko godina, i tijekom 2021. je zadržan trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih i pravnih osoba.

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

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva 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 ne posjeduje traženu informaciju (65 ili 15,89%).

## Rješavanje žalbi

Povjerenik je uz 958 zaprimljenih žalbi, iz prethodnog razdoblja prenio u rad 258 žalbi, tako da je tijekom 2021. u rješavanju bilo ukupno 1.216 žalbi, od čega je riješeno njih 1.077 ili 88,57%, a njih 139 ili 11,43% je preneseno u rad u 2022., među kojima 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 se odnosilo 562 ili 46,22%, zatim je 635 ili 52,22% žalbi na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, a 19 ili 1,56% na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Potrebno je istaknuti da je već sama činjenica pokretanja žalbenog postupka zbog šutnje uprave u 37,76% slučajeva predstavljala dostatno upozorenje tijelu da zahtjev riješi prije donošenja odluke Povjerenika.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 31,99% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (32,02% u 2019.), dok je u 56,7% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena.

U Tablici 3. su prikazane odluke Povjerenika po žalbama u 2021. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

Tablica 3. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Porezna tajna	Klasificirani podaci	Zloupotreba 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	0	0	0	0	0	0	0
Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	5	1	0	0	11	0	1

Tijekom 2021. Povjerenik je imao u radu ukupno 11 žalbi koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu, od čega 6 zaprimljenih u 2021. i 5 prenesenih iz prethodnog razdoblja, a riješeno ih je 10.



Povjerenik je izradio analitička izvješća o tijelima koja ne rješavaju predmete u zakonskom roku (šutnja uprave) i o tijelima koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama, kojim je obuhvaćeno 5 najčešće korištenih razloga za uskratu prava na pristup informacijama.

### **Sudski nadzor**

U 2021. je pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuto 112 upravnih sporova, što je 44,28% manje nego prethodne godine kada je bio pokrenut 201. Upravni sporovi su pokrenuti u 107 slučajeva (95,54%) protiv rješenja Povjerenika, dok je u 5 ili 4,46% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (šutnja uprave).

Od 122 dostavljene odluke u predmetima prava na pristup informacijama, 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, što predstavlja povećanje u odnosu na 2020., kada je Visoki upravni sud RH potvrdio 94,27% odluka.

Prema podacima iz odluka Visokog upravnog suda RH u 2021., u samo 2 slučaja je Povjereniku kao tuženiku naloženo da nadoknadi troškove postupka u iznosu od 2.500,00 kn (ukupno 5.000,00 kn), a u 4 predmeta naloženo je tužiteljima da nadoknade trošak zainteresiranim osobama u ukupnom iznosu od 10.625,00 kn.

### **Mišljenja o primjeni ZPPI-ja**

Ured povjerenika je svakodnevno pružao pomoć korisnicima i službenicima za informiranje, davanjem odgovora na upite i mišljenja u vezi primjene ZPPI-ja.

Zadržan je trend velikog broja pisanih upita, kako od strane korisnika, tako i tijela javne vlasti, a zaprimljeno ih je ukupno 500, što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na 2020., ali i povećanje u odnosu na ranije godine. S prenesenim neodgovorenim upitima iz 2020., Ured povjerenika je imao u radu ukupno 508 upita, od čega je odgovoreno na 502 ili 98,81%.

### **Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti i inspekcijski nadzor**

Tijekom 2021. Ured povjerenika zaprimio je 339 predstavki korisnika (27,43% više nego u prethodnom izvještajnom razdoblju), a s prenesenim predstavkama (79) iz ranijeg perioda, u radu je bilo ukupno 418 predstavki. Pritom je postupano po 384 ili 91,86% svih predstavki u radu.

Po upozorenju Povjerenika kojim se ukazuje na nepravilnosti i nalaže postupanje, tijela bi u pravilu uklonila nepravilnosti i zakonito riješila zahtjev podnositelja. Međutim, u slučajevima kada tijelo niti po slanju požurnica i dodatnih upozorenja nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom, provedeni su ciljani inspekcijski nadzori s fokusom na predmet predstavke (20 nadzora).

Tijekom izvještajnog razdoblja, zbog epidemioloških uvjeta nisu provedeni neposredni inspekcijski nadzori nego su provedeni posredni cjeloviti i ciljani inspekcijski nadzori.

Provedena su ukupno 44 posredna inspekcijska nadzora, a još jedan posredni inspekcijski nadzor započet je u prosincu 2021. nad Hrvatskom bankom za obnovu i razvoj, ali zbog sadržaja informacija koje to tijelo posjeduje, zatražena su dodatna očitovanja te je provođenje istog preneseno u 2022.

Ciljani posredni inspekcijski nadzori provedeni su zbog nerješavanja, odnosno nepotpunog rješavanja

zahtjeva, nepostupanja tijela po aktima Povjerenika kojima se tražilo pravilno ispunjavanje obveza proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada, kao i zbog neodređivanja službenika za informiranje te nedostavljanja godišnjeg izvješća za 2020.

### **Sankcije**

Povjerenik ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za prekršaje iz članka 61. i 62. ZPPI-ja.

Tijekom 2021. upućeno je 19 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka odgovornim osobama u vrijeme počinjenja prekršaja u 12 različitim tijela, 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.

Izrečeno je 8 prekršajnih naloga: 2 protiv gradonačelnika Grada Obrovca, 1 protiv načelnika Općine Višnjan, načelnika Općine Milna, načelnika Općine Seget, predsjednika Košarkaškog kluba Zadar s.d.d., predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta i predsjednika Hrvatske gospodarske komore. Podneseno je i 9 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba u 7 tijela, od kojih su 4 jedinice lokalne samouprave (Grad Oroslavje, Općina Stankovci, Općina Sali, Općina Strahoninec), 2 trgovačka društva (Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. iz Zagreba i Parkovi i nasadi d.o.o. iz Splita) i Dobrovoljno vatrogasno društvo Stankovci.

U 2021. je zaprimljeno 26 odluka prekršajnih sudova, od kojih je 9 presuda Visokog prekršajnog suda RH, 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 u 3 slučaja ga je oslobodio optužbe. Isti sud je u jednom slučaju, u predmetu koji se vodio po prigovoru na izrečeni prekršajni nalog Povjerenika, oslobodio optužbe predsjednika Hrvatske gospodarske komore. 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 dva prekršajna naloga, jedan protiv gradonačelnika Grada Obrovca te mu je izrečena novčana kazna od 8.100,00 kn i jedan protiv načelnika Općine Sali te mu je izrečena novčana kazna od 5.100,00 kn.

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 obustavio prekršajni postupak.

Postojeći sustav sankcioniranja koji se temelji isključivo na primjeni Prekršajnog zakona nije dovoljno učinkovit za izvršavanje naloga Povjerenika, koji bi i prema preporuci GRECO-a za

Republiku Hrvatsku, trebalo ojačati učinkovitijim instrumentima.

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 javne vlasti, dok iz drugih nepravomoćnih odluka istoga suda proizlazi da čelnik nije odgovorna osoba za povredu propisa. S tim 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**

### ***Proaktivna objava informacija i javnost rada***

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.

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. 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.

Proaktivna objava jednako je obvezujuća za sva tijela, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima, što često dovodi do poteškoća u praksi. 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.

Tijekom 2021., kao i godinu ranije, u praksi je zbog nemogućnosti osiguranja socijalne distance, došlo do onemogućavanja/ograničavanja javnosti rada sjednica radi posebnih okolnosti uzrokovanih epidemijom virusa COVID-19 te je Povjerenik je u tim slučajevima dao preporuku tijelima da, u situaciji kada se ne može uz pridržavanje epidemioloških mjera osigurati prisutnost javnosti odnosno neposrednog ostvarivanja uvida u rad na sjednicama, objave audio i/ili video zapise sa sjednica.

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.

Tako je provedeno kontrolno praćenje 20 županija, koje je pokazalo da još uvijek postoji visoka razina neispunjavanja pojedinih zakonskih obveza u cijelosti, u skladu s onim što ZPPI propisuje. Dio županija nije proveo ažuriranja ni potrebne izmjene na svojim internetskim stranicama, s obzirom na ranije ukazane nedostatke u proaktivnoj objavi informacija. Uočena je izrazito niska prosječna razina objave skupova podataka, a *asset* listu su objavile svega 2 županije. Popis donacija i sponzorstava za 2020. nije objavilo 5 županija, njih 10 nema lako dostupne pravilnike o unutarnjem redu upravnih odjela te njih 13 nije objavilo plan prijma u službu za 2021. Nadalje, 8 županija nema ustrojenu zasebnu rubriku unutar koje se objavljuju natječaji za zapošljavanje, a njih 13 ne objavljuje obavijesti o ishodu natječajnih postupaka. Visoka razina nepravilnosti uočena je i u objavi informacija o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Nadalje, praćenjem proaktivne objave bilo je obuhvaćeno 117 visokih učilišta u RH sa statusom ustanove: sveučilišta te fakulteta i umjetničkih akademija u njihovom sastavu, veleučilišta i visokih škola. Rezultati ovog praćenja pokazali su da visoka učilišta ostvaruju prosječno visoku razinu 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.), uz određene nedostatke, dok je prosječna razina objave informacija propisanih točkom 13. (o ostvarenju prava na pristup informacijama) dosta niža, odnosno nezadovoljavajuća u pogledu broja tijela koja u cijelosti ispunjavaju predmetnu obvezu.

Djelomično analitičko praćenje proaktivne objave provedeno je za javne ustanove s područja djelatnosti zaštite okoliša i održivog razvoja te prostornog uređenja (75 tijela) i javnih znanstvenih instituta (25 tijela), u odnosu na područje rada tijela, podatke o izvoru financiranja, proračunu i njihovom izvršenju, odnosno objavu odgovarajućih dokumenata kojima se utvrđuju prihodi i rashodi, informacija o postupcima javne nabave te o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama. Generalno gledano, najviša razina objave postignuta je u pogledu informacija koje se na postupke javne nabave a najniža u dijelu objave informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama.

### **Ponovna uporaba informacija**

Stupanjem na snagu Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva), dodatno se naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka „za otvaranje“ radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka. Poseban naglasak stavljen je na visokovrijedne skupove podataka, čija je moguća ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo.

Prema podacima Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (dalje: SDURDD), Portal otvorenih podataka ([data.gov.hr](http://data.gov.hr)) trenutno sadrži 1.125 objavljenih skupova podataka, što predstavlja značajan porast objavljenih podataka u odnosu na ranije godine (2020. - 814 skupova podataka, 2019. - 595 skupova podataka). Više od polovice skupova podataka (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. 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 vlasti, 27

tijela javnoga sektora, 8 trgovačkih društava i 42 tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 175 skupova podataka, Grad Zagreb sa 75 i Grad Virovitica s 14 skupova podataka i Grad Varaždin s trenutno 5 skupova podataka.

Vezano uz pripreme informacija za ponovnu uporabu, Ured povjerenika je tijekom 2021. proveo kontrolno praćenje objave popisa skupova podataka (*asset lista*) iz djelokruga rada tijela državne uprave, s obzirom na loše rezultate prvog praćenja, kada su samo 4 tijela državne uprave imala objavljene *asset liste*. Rezultati kontrolnog praćenja su ukazali da je njih samo 7 od 28 objavilo tražene liste, zbog čega su tijela ponovno pisanim putem upozorena na potrebu izvršenja ove zakonske obveze.

### **Savjetovanje s javnošću**

Prema dostavljenim podacima iz izvješća tijela, manje od trećine tijela smatra da nisu obveznici provedbe savjetovanja s javnošću. U 2021. je provedeno ukupno 4.731 savjetovanje, odnosno 358 savjetovanja više nego u 2020. Donošenje plana savjetovanja s javnošću je obveza koja se ispunjava samo polovično, budući da je 51% tijela izvijestilo da je donijelo i objavilo plan savjetovanja s javnošću kao prvi korak u dijalogu s građanima.

Tijela koja su u 2021. provodila savjetovanja izvijestila su da je prosječno trajanje savjetovanja bilo 24 dana, dok podaci s portala e-Savjetovanja pokazuju da je prosječno trajanje savjetovanje trajalo ipak kraće – 21 dan.

U slučajevima uočavanja nepravilnosti, Povjerenik se, osim službenicima za informiranje i koordinatorima provedbe savjetovanja s javnošću, obraćao i čelnicima tijela. Elementi kontrole provedbe savjetovanja odnosili su se najčešće na trajanje savjetovanja, objavu (ažuriranog) plana savjetovanja i objavu izvješća o provedenom savjetovanju.

Prema podacima sa sustava e-Savjetovanja, u savjetovanjima je sudjelovalo 8.467 pravnih i fizičkih osoba (godinu ranije u savjetovanjima je sudjelovalo 7.211 osoba) te je dostavljeno ukupno 23.503 komentara i mišljenja (godinu ranije 21.797). Prihvaćeno je 2.955 ili 12,57% komentara, a djelomično prihvaćeno 2.188 ili 9,3%, dakle ukupno oko 22%, što predstavlja povećanje od 7% u odnosu na godinu ranije. Nisu prihvaćena 6.533 komentara. Opetovano je veliki broj komentara na koji nije odgovoreno – njih čak 10.214, odnosno 43,45%.

Analitičkim praćenjem utvrđivanja kvalitete provedbe svih segmenata savjetovanja s javnošću u 2021. su bili obuhvaćeni Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstvo zdravstva i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te Ministarstvo kulture i medija. Praćenje je, u većoj ili manjoj mjeri, pokazalo potrebu kvalitetnijeg planiranja normativnog procesa, dužeg vremenskog trajanja savjetovanja, pravodobne objave izvješća o provedenom savjetovanju i objave obrazloženja neprihvaćenih prijedloga, kako bi javnost imala uvid u nastajanje akta u kojem je sudjelovala.

Tijekom izvještajnog je razdoblja na dane 28. svibnja, 1. rujna i 15. prosinca, pregledom savjetovanja na središnjem portalu za provedbu savjetovanja s javnošću utvrđivala se pravilnost provedbe savjetovanja u donosu na trajanje i objavu obrazloženja za skraćivanje roka, a za dovršena savjetovanja, u odnosu na objavu izvješća s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja. Za akte za koje savjetovanje nije završeno, a predviđeno je u trajanju kraćem od 30 dana, od čelnika tijela

je zatraženo produljenje roka do kumulativno 30 dana, a za one akte za koje je propušteno objaviti izvješće o provedenom savjetovanju nakon samoprocijenjenog roka, zatražena je objava izvješća.

Također je provedeno kontrolno praćenje svih županija s ciljem utvrđivanja napretka u provedbi savjetovanja s javnošću, u odnosu na stanje iz inicijalnih praćenja unazad nekoliko godina. U kontinuitetu loše rezultate u provedbi ove zakonske obveze i dalje ostvaruju Požeško-slavonska i Vukovarsko-srijemska županija, a plan savjetovanja ni tijekom kontrolnog praćenja nije donijela ni objavila Zadarska županija, a zasebnu rubriku za provedbu savjetovanja, radi jednostavnijeg pristupa korisnika i dalje nije kreirala Sisačko-moslavačka županija. Napredak su ostvarile Šibensko-kninska, Krapinsko-zagorska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska, Međimurska i Brodsko-posavska županija.

### **Promicanje pristupa informacijama**

U izvještajnom razdoblju je nastavljeno s edukacijskim i promotivnim aktivnostima, prvenstveno u okviru napora da se standardizira postupanje tijela javne vlasti prema ZPPI-ju. Održano je ukupno 37 radionica, samostalno ili u suradnji s drugim tijelima ili pak putem novoosmišljenih *online* modula.

Za dio krojenih edukacija korišteni su nalazi analitičkih praćenja primjene članaka 10., 11. i 12. ZPPI-ja, kako bi učinak na usklađivanje postupanja praćenih tijela javne vlasti bio što veći, a dodatni iskorak u ovom dijelu aktivnosti bilo je održavanje tematskih sastanaka s tijelima u čijem su postupanju uočene određene nepravilnosti.

Na Godišnjem savjetovanju službenika za informiranje u Rovinju održana su tri tematska panela - *Pravna regulacija i praksa u pravu na pristup informacijama*, *Granice javnog interesa u pristupu informacijama* i *Učinimo pristup informacijama efikasnijim*, predavanje i praktična radionica *O istome različito* te tradicionalni *Forum službenika za informiranje*.

Međunarodni dan prava na pristup informacijama obilježen je održavanjem okruglog stola na temu *Javni interes u ostvarivanju prava na pristup informacijama*, s ciljem razmatranja jednog od najvažnijih instituta prava na pristup informacijama – javnom interesu. O pogledima na sadržaj javnog interesa s gledišta normativnih rješenja, upravne i upravno-sudske prakse, posebno kad je riječ o raspolaganju javnim sredstvima, kao i u odnosu na sadržaj javnih ovlasti, djelokrug rada i različite izvore financiranja, raspravljali su predstavnici akademske zajednice, tijela javne vlasti i nevladinih udruge.

Na sadržajno i konceptijski dorađenim internetskim stranicama Povjerenika [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr) kontinuirano su najviše korištene aplikacije – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća. TOM se mjesečno dopunjuje novim odlukama Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te izborom mišljenja Povjerenika po upitima korisnika i tijela, iz kojih su vidljiva stajališta vezana uz način ostvarivanja prava na informaciju, čime se naglašava njegova edukativna uloga.

Kao pomoć u dosljednoj i standardiziranoj primjeni ZPPI-ja, tijekom 2021. donesene su dodatne smjernice Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama i Uputa za primjenu članka 19. ZPPI-ja i Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije. Sve smjernice i upute, kao i ostali edukativni i promotivni sadržaji objavljeni su na internetskoj stranici Povjerenika, na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>.

S obzirom na to da se tijekom 2021. pripremao novi strateški i provedbeni okvir za sprječavanje korupcije (strategija za razdoblje 2021.-2030., a akcijski plan 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.

Osobito značajna mjera u Strategiji sprječavanja korupcije, u okviru Unaprjeđenja učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, trebala bi biti aktivnost vrednovanja učinaka ZPPI-ja od strane nezavisnih stručnjaka, s izradom teza za moguća normativna rješenja, a koja će se financirati u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.

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.

Povjerenik je 2021. nastavio dijalog i prikupljanje komentara o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja 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 prosljedio Ministarstvu pravosuđa i uprave, zajedno sa svojim prijedlozima za noveliranje Zakona. Prijedloge Povjerenika koji nisu sadržani u noveli Zakona, Povjerenik je dodatno obrazlagao u postupku savjetovanja s javnošću, davanjem mišljenja na Prijedlog nacrtu Zakona, kroz rad saborskih odbora, što je polučilo prihvaćanjem dijela rješenja Povjerenika. Povjerenik je predložio propisivanje dodatnih mehanizama za jačanje učinkovitosti, koji će omogućiti korisnicima pristup informacijama i promptno rješavanje zahtjeva, propisivanjem instituta izvršenja rješenja Povjerenika kako bi se osigurala učinkovita provedba ZPPI-ja u slučaju neizvršavanja rješenja Povjerenika, propisivanjem periodičnog objavljivanja Liste tijela javne vlasti koja ne postupaju po nalogima Povjerenika, ali i propisivanje vođenja centraliziranog upisnika zaprimljenih zahtjeva, s mogućnošću uvida Povjerenika kao nadzornog tijela.

## **C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA**

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

Iako Povjerenik sukladno odredbama Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18) predstavlja žalbeno tijelo, u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacija o okolišu, korisnici se prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš pozivaju na odredbe ZPPI-ja.

U 2021. su zaprimljene 33 žalbe vezane uz pristup informacijama o okolišu, od čega je 21 (63,64%) izjavljena zbog neodlučivanja tijela u rokovima propisanim ZPPI-jem, a 12 ih je izjavljeno protiv rješenja o odbijanju/odbacivanju zahtjeva.

Povjerenik ima ulogu drugostupanjskog tijela u postupku odobravanja pristupa gradivu koje nije

javno dostupno u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18 i 98/19). U 2021. nije zaprimljena niti jedna žalba koja bi se odnosila na dostupnost arhivskog gradiva.

Vezano uz nadležnost za praćenje usklađenosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti i nadzor nad provedbom Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19), 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 je bilo obuhvaćeno ukupno 782 tijela javnog sektora.

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 2020., kada je izjavu objavilo tek 46% praćenih tijela. Osim toga, kontrolnim praćenjem utvrđeno je 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.

Nadalje, Povjerenik je, za potrebe 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. Izvješćem je obuhvaćen uzorak od 158 mrežnih stranica za pojednostavljeno praćenje, 18 mrežnih stranica za dubinsko praćenje i 10 mobilnih aplikacija. 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).

Osim praćenja provedbe, Povjerenik i SDURDD su nastavili s održavanjem online tečaja „Digitalna pristupačnost“, koji se izvodi putem sustava za e-učenje MoD, koji je tijekom 2021. završilo 197 polaznika.

## D) URED POVJERENIKA

U Uredu povjerenika ustrojene su 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano 17 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja. Tijekom 2021. uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 18 državnih službenika.

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

Tablica 4. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2021.

25805	Povjerenik za informiranje 2021.	Plan 2021.	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	4.756.687,00	4.707.356,48	99,84%	49.330,52



A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	93.350,00	90.740,27	97,20%	2.609,73
K874004	Informatizacija	28.300,00	28.264,68	99,88%	35,32
T874008	Twinning Light projekt-Jaćanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori	32.147,00	32.146,82	100,00%	0,18
	Ukupno	4.910.484,00	4.858.508,25	98,94%	51.975,75

Uredu Povjerenika tijekom 2021. je na raspolaganju bilo ukupno 4.910.484,00 kn, od kojeg iznosa je 32.146,82 kn osigurano iz provedbe Twinning Light projekta „Jaćanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.“

U cjelini, sa svih izvora izvršeno je ukupno 4.858.508,25 kn, odnosno 98,94% planiranih sredstava. Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 51.975,75 kn.

## **E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2022.**

### **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.

### **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 smjerkazu 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% slučajeva 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 zlorabe prava jer je poništeno 86,11% odluka tijela javne vlasti što je iznimno povećanje u odnosu na 2020. kada je poništeno 53,42% prvostupajskih 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 zlorabe 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 podnošenja 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 drugostupajskih 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.

### ***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 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.

### **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.

Potporna čelnika/rukovodećih službenika, po iskustvima iz prakse Povjerenika, pokazuje se važnim predujetom 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 inspekcijskog 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.

## **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 novoformljenu 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

Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu

Zagreb, ožujak 2022.

Pravna osnova:

Članak 60. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13 i 85/15)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/1853/20, 119/20 i 123/20)

Broj stranica: 28