



REPUBLIKA HRVATSKA  
Povjerenik za informiranje

---

IZVJEŠĆE O PROVEDBI  
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA  
ZA 2023. GODINU

---

Zagreb, ožujak 2024.

## Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
1.1. O pravu na pristup informacijama .....	1
1.2. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama .....	3
1.3. Godišnja izvješća o provedbi Zakona .....	4
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA ..</b>	<b>7</b>
<b>2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika</b> .....	<b>7</b>
2.1. Zaprimljeni zahtjevi.....	7
2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija .....	8
2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama .....	8
2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija.....	10
2.3. Troškovi pružanja informacija .....	11
<b>3. Žalbeni postupak</b> .....	<b>12</b>
3.1. Broj i struktura žalbi.....	12
3.1.1. Broj žalbi.....	13
3.1.2. Podnositelji žalbi.....	15
3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti .....	16
3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka .....	16
3.1.5. Rješavanje žalbi .....	17
3.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka.....	18
3.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti .....	20
3.2.1. Državna tijela.....	20
3.2.2. Tijela državne uprave.....	21
3.2.3. Općine, gradovi i županije.....	22
3.2.4. Pravosudna tijela .....	23
3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH .....	24
3.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.....	25
3.2.7. Tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi, centri.....	26
3.2.8. Nezakonito postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci .....	27
3.3. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva.....	29
3.3.1. Osobni podaci .....	30
3.3.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna .....	30
3.3.3. Vođenje postupka - članak 15. stavak 3. točka 1. ZPPI-ja .....	32
3.3.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju .....	32
3.3.5. Nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.....	32
3.3.6. Informacija se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja.....	33
3.3.7. Zloupotreba prava.....	33

---

3.4. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija .....	34
3.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje .....	35
3.6. Provedba izvršenja rješenja u 2023. godini .....	36
<b>4. Sudski nadzor .....</b>	<b>37</b>
4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske .....	37
4.1.1. Podnošenje tužbi .....	38
4.1.2. Podnositelji tužbi .....	38
4.1.3. Sudske odluke po tužbama .....	39
4.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2023. ....	43
4.1.5. Troškovi upravnog spora.....	44
4.2. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske .....	45
4.3. Postupci pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske .....	45
<b>5. Predstavke na rad tijela javne vlasti i mišljenja o primjeni Zakona .....</b>	<b>46</b>
5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti .....	46
5.2. Mišljenja o primjeni Zakona .....	50
<b>6. Inspekcijski nadzor .....</b>	<b>52</b>
6.1. Neposredni inspekcijski nadzor .....	53
6.2. Posredni inspekcijski nadzor .....	55
<b>7. Sankcije .....</b>	<b>56</b>
7.1. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi .....	56
7.2. Odlučivanje prekršajnih sudova .....	57
7.3. Učinkovitost i doseg sankcioniranja .....	59
<b>B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>61</b>
<b>8. Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti .....</b>	<b>61</b>
8.1. Proaktivna objava informacija .....	61
8.2. Javnost rada kolegijalnih tijela .....	63
8.3. Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti .....	64
8.3.1. Propisi, opći akti i odluke.....	64
8.3.2. Planiranje i izvještavanje .....	65
8.3.3. Organizacija i rad .....	67
8.3.4. Registri i evidencije tijela javne vlasti .....	68
8.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela .....	69
8.3.6. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija.....	70
8.4. Analitička praćenja proaktivne objave informacija .....	72
8.5. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske .....	72
<b>9. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu .....</b>	<b>73</b>
9.1. Pravni okvir i politika otvorenih podataka .....	73
9.2. Analitičko praćenje proaktivne objave podataka za ponovnu uporabu na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) - asset liste i objava skupova otvorenih podataka .....	74

---

9.3. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka .....	75
9.4. Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive .....	76
<b>10.Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti.....</b>	<b>77</b>
10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću .....	77
10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću .....	77
10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću .....	79
10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću .....	80
10.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika .....	81
10.2.1. Analitička praćenja provedbe savjetovanja s javnošću .....	82
10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja.....	83
<b>11.Promicanje prava na pristup informacijama .....</b>	<b>84</b>
11.1. Edukacijske aktivnosti .....	85
11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje.....	86
11.1.2. Upute, smjernice i preporuke Povjerenika za informiranje.....	86
11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti.....	87
11.2.1. Izbor odluka Povjerenika za informiranje 2013.-2023.....	87
11.3. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata .....	88
11.4. Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja i projekti .....	88
11.4.1. Projekt - Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama.....	89
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA .....</b>	<b>93</b>
<b>12.Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost.....</b>	<b>93</b>
12.1. Dostupnost informacija o okolišu .....	93
12.2. Dostupnost arhivskog gradiva .....	94
12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje.....	94
<b>D) URED POVJERENIKA .....</b>	<b>96</b>
<b>13.Općenito o Uredu povjerenika .....</b>	<b>96</b>
13.1. Financiranje Ureda povjerenika .....	97
<b>E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2024.....</b>	<b>100</b>
<b>14.Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvješća .....</b>	<b>100</b>
<b>15.Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti .....</b>	<b>103</b>
<b>16.Okvirni plan djelovanja Ureda povjerenice u 2024. ....</b>	<b>106</b>

---

## PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2023. U BROJKAMA

### Postupanje prema podacima tijela javne vlasti

<b>5.823</b> TJV	<b>23.679</b> zahtjeva
<b>91,2% TJV</b> dostavilo izvješća	<b>59% TJV</b> bez zaprimljenih zahtjeva
<b>85%</b> zahtjeva riješeno u roku	<b>10% TJV</b> nema internetsku stranicu
<b>68%</b> usvojenih zahtjeva/odobren pristup informacijama	<b>4% TJV</b> nema službenika za informiranje
<b>6.919</b> provedenih savjetovanja s javnošću	<b>24 dana</b> prosječno trajanje savjetovanja

## PROVEDBA ZPPI-ja U 2023. U BROJKAMA

### Provedba nadzorne funkcije Povjerenika i Ureda povjerenika

<b>1.179</b> izjavljenih žalbi	<b>21%</b> žalbi zbog zlouporabe
<b>48%</b> udio žalbi 10 žalitelja	<b>55%</b> žalbi zbog šutnje
<b>75%</b> ukupno riješenih žalbi	<b>51</b> podnesena tužba
<b>46%</b> poništenih rješenja TJV	<b>87%</b> potvrđenih rješenja Povjerenika
<b>504</b> podnesene predstavke	<b>31</b> inspekcijski nadzor
<b>92%</b> riješenih predstavki	<b>22</b> prekršajna postupka

---

## PROVEDBA ZPPI-JA U 2023. U BROJKAMA

### Provedba edukacijskih i ostalih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika

<b>11</b> analitičkih praćenja TJV	<b>23</b> aktivnosti iz akcijskih planova - nositelj
<b>130</b> praćenih internetskih stranica TJV	<b>10</b> aktivnosti iz akcijskih planova - sunositelj
<b>42</b> edukacije	<b>71</b> polaznik edukacija za korisnike
<b>440</b> polaznika edukacija za službenike	<b>113</b> sudionika Godišnjeg savjetovanja
<b>995</b> mišljenja i odgovora	<b>237</b> objavljenih odluka u TOM-u

---

## 1. Uvod

### 1.1. O pravu na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama javnog karaktera u posjedu tijela javne vlasti kao demokratsko pravo svih korisnika – građana i pravnih osoba, važno je sredstvo za osiguranje vladavine prava, dobrog upravljanja i ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti u radu i odlučivanju. Ovaj preventivni alat za borbu protiv korupcije doprinosi demokratskim vrijednostima suvremenih država, a obuhvaća dva mehanizma – dostupnost javnih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti u propisanom opsegu, bez potrebe za podnošenjem zahtjeva za pristup istima (proaktivna objava) te učinkovitu zaštitu prava u slučaju njegove neprimjene ili kršenja u slučajevima kada se informacije zatraže zahtjevom. U širem smislu, pravo na pristup informacijama obuhvaća i pravo korisnika da sudjeluju u postupcima donošenja zakona, općih akata, strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na njihove interese (savjetovanje s javnošću), kao i obvezu tijela javne vlasti da osigura uvid u rad na sjednicama svojih kolegijalnih tijela na kojima se donose važne odluke (javnost rada).

U hrvatskom pravnom sustavu ovo pravo prvi puta cjelovito je uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine („Narodne novine“, broj 172/03), koji je s izmjenama i dopunama („Narodne novine“, broj 144/10, 37/11 – Odluka USRH i 77/11) bio na snazi do 2013. godine.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine („Narodne novine“, broj 76/10) zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, pri čemu ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom (članak 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14).

Važećim Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22), 2013. godine ustrojeno je samostalno i neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija - Povjerenik za informiranje.

Zakonom iz 2013. je Republika Hrvatska preuzela Direktivu o ponovnoj uporabi informacija iz 2003. (2003/98/EZ), a njegovom prvom novelom iz 2015. („Narodne novine“, broj 85/15), preuzete su obveze iz izmijenjene Direktive iz 2013. (2013/37/EU) te je intervenirano u pojedine ključne zakonske definicije. Drugom novelom Zakona iz lipnja 2022. („Narodne novine“, broj 69/22) Zakon je ponovno izmijenjen i dopunjen radi usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, odnosno transpozicije Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva).

Uz to, dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa ograničena je na informacije koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, regulirana je obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje i uređeno je pitanje privremenog zamjenjivanja povjerenika.

U primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: Zakon, ZPPI) relevantne su i odredbe niza drugih propisa, od materijalnih propisa koji uređuju posebne vrste informacija (kao što su osobni podaci, poslovna tajna, klasificirane informacije, arhivsko gradivo, zaštita okoliša, službena statistika, intelektualno vlasništvo 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.

Važeći podzakonski akti doneseni temeljem ZPPI-ja uključuju Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 87/18), Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije („Narodne novine“, broj 12/14, 15/14 i 141/22), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 123/22), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 20/16) te Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 67/17).

U 2023. godini završena je provedba 21-mjesečnog projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“, kao jedne od mjera iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. (C2.6.R2.), koja je za cilj imala, kroz vrednovanje učinaka Zakona od strane nezavisnog tima stručnjaka, utvrditi mogućnosti za unaprjeđenje pojedinih zakonskih rješenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Uz izradu nezavisne analize o vrednovanju učinaka ZPPI-ja, projekt je obuhvatio i održavanje javnih događanja kao sastavni dio dijaloga sa stručnom i općom javnosti radi predstavljanja nalaza analize i teza za izmjene i dopune postojećih zakonskih rješenja.

Osim toga, 20 godina zakonskog uređenja prava na pristup informacijama i 10 godina od uspostavljanja neovisnog tijela - Povjerenika za informiranje, obilježeno je izdavanjem svojevrsnog zbornika prakse, odnosno knjige „Izbor odluka 2013.-2023.“, kojom se željelo pridonijeti daljnjoj afirmaciji upravne prakse kao smjerokaza za pravilno rješavanje zahtjeva i primjenu Zakona.

Koncem 2023. godine istekao je petogodišnji mandat dotadašnjeg povjerenika za informiranje, dr. sc. Zorana Pičuljana (21. studenog) te je Hrvatski sabor 30. studenoga 2023. izabrao Anitu Markić za novu povjerenicu za informiranje.

U ovom Izvješću daje se prikaz stanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama u 2023. godini, temeljem podataka dostavljenih od tijela javne vlasti te podataka Ureda povjerenika.

Stanje se uspoređuje s 2022. te se analiziraju trendovi u primjeni ZPPI-ja u izvještajnom razdoblju i godinama koje su mu prethodile.

## 1.2. 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: 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 transparentnosti i otvorenosti u radu i odlučivanju:

- objavljivati informacije na internetskim stranicama - proaktivna objava
- provoditi savjetovanja s javnošću
- osigurati javnost rada na sjednicama
- odrediti službenika za informiranje i upoznati javnost sa službenim podacima službenika te dostaviti Povjereniku odluku u roku od mjesec dana od dana donošenja odluke
- voditi službeni upisnik o zaprimljenim zahtjevima
- rješavati zahtjeve za pristup i ponovnu uporabu informacija
- dostavljati određene dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata
- dostavljati izvješća o provedbi Zakona Povjereniku.

U svrhu osiguranja primjene ZPPI-ja i lakšeg ostvarivanja prava korisnika, Povjerenik vodi instruktivni Popis tijela javne vlasti (dalje: Popis), koji je pomoćna evidencija Povjerenika, a sadrži i podatke o službenicima za informiranje. Popis je dostupan u obliku pretražive aplikacije (tjv.pristupinfo.hr) povezane s online aplikacijom za dostavu godišnjih izvješća i iz koje se podaci mogu preuzeti u cijelosti ili djelomično, u otvorenom CSV formatu.

Popis je instruktivnog karaktera, što znači da ne isključuje i druga tijela javne vlasti koja nisu navedena na Popisu od provedbe Zakona. Popis tijela javne vlasti nije zatvoren, niti konačan, već se kontinuirano ažurira, sukladno uočenim i utvrđenim izmjenama i promjenama vezanima za pravni status, osnivača/vlasnika i dr. **Tijelo javne vlasti stječe status obveznika primjene Zakona udovoljavanjem jednom ili više kriterija iz članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona, a ne upisom u Popis tijela javne vlasti.**

Kod pojedinih tijela javne vlasti koja se nalaze na Popisu kontinuirano su prisutni problemi u primjeni Zakona 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 2023. (20. veljače 2024.) nalazilo **5.823 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5875).

Od ukupnog broja tijela na Popisu, u trenutku obrade podataka njih 251 (4,3%) nije imalo podatke o službeniku za informiranje. Time su nastavljeni pozitivni pomaci u izvršavanju ove temeljne zakonske obveze tijela u odnosu na prethodne godine (2022. 272 ili 4,6%).

Ujedno je uočen veliki porast broja tijela koja su imenovala zamjenika službenika za informiranje, iako navedeno nije propisano kao zakonska obveza, ali je korisno i nužno u razdoblju odsustva imenovanog službenika.

### 1.3. Godišnja izvješća o provedbi Zakona

Povjerenik za izradu ovog Izvješća svake godine od tijela javne vlasti prikuplja podatke o primjeni ZPPI-ja te koristi podatke iz vlastitih evidencija i provedenih aktivnosti.

Izvješća o provedbi ZPPI-ja tijela javne vlasti koja se nalaze na instruktivnom Popisu podnose putem aplikacije **Pristupinfo**.

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

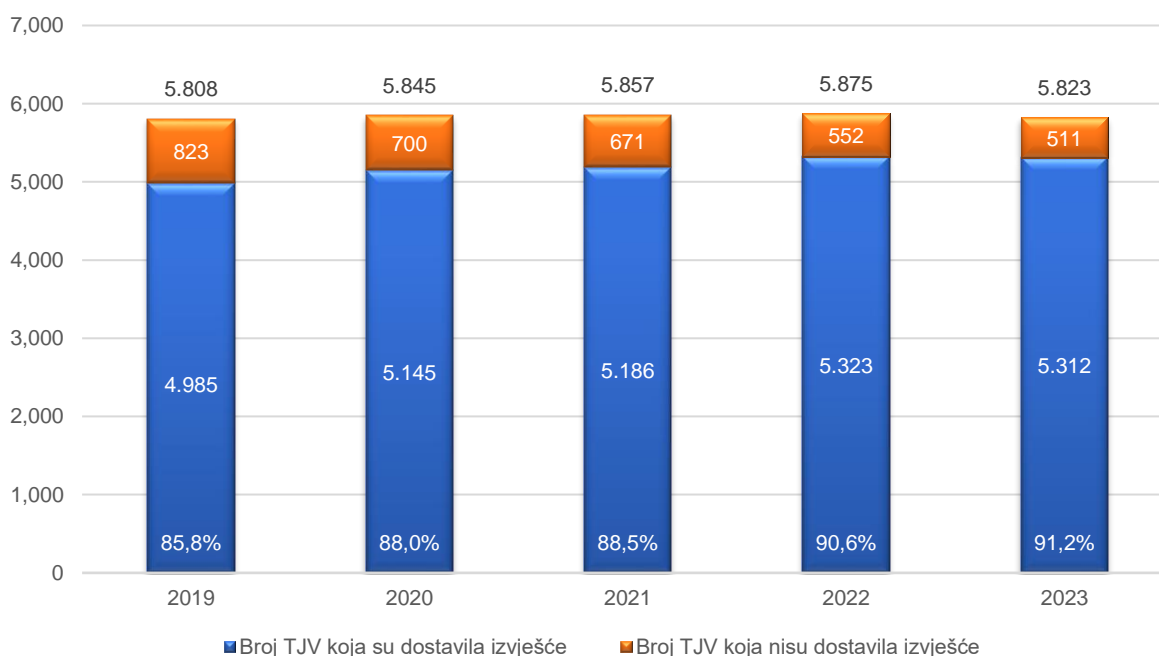
Ujedno su sistematizirani i analizirani podaci o postupanju Povjerenika po žalbama i predstavkama, inspeksijskom nadzoru i prekršajima, davanju mišljenja i odgovora na upite, provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenim praćenjima stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela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

Izvješće 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, a u drugoj se prikazuju podaci vezano za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, uz ocjenu stanja. Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvješća, odnosno u trećoj tematskoj cjelini, daju se prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, uključujući osvrt na preporuke iz prošlogodišnjeg izvješća i plan aktivnosti Ureda povjerenice za informiranje u 2024. godini.

- *Godišnja izvješća tijela javne vlasti*

Izvešće o provedbi Zakona za 2023. **dostavilo je 5.312 ili 91,2% od ukupno 5.823 tijela** koja su se u trenutku obrade podataka nalazila na Popisu (20. veljače 2024.). Od njih 511 (8,8%) koji nisu ispunili zakonsku obvezu dostave izvješća za 2023. godinu, njih 19 započelo je s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavljeni odgovori na sva pitanja do isteka roka i trenutka zatvaranja aplikacije. Kao i svake godine, bilježi se blagi porast udjela tijela (u odnosu na ukupan broj tijela s Popisa) koja dostavljaju godišnje izvješće (prošle godine je to učinilo 90,6% tijela s Popisa). Slika 1.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u posljednjih pet godina.

Slika 1.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2016.-2023.



Prikaz tijela javne vlasti prema kategorijama, odnosno pravnom statusu (Tablica 1.1.), pokazuje da su, kao i prošle godine, sva državna tijela (22), tijela državne uprave (27), sudovi i pravosudna tijela (109) te agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima (51) dostavili izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2023.

Tablica 1.1. Dostavljena izvješća za 2023. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	22/22	100
Tijela državne uprave	27/27	100
JLP(R)S	574/576	99,7
Sudovi i pravosudna tijela	109/109	100
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	51/51	100
Ustanove	3.144/3.336	94,2

Trgovačka društva	784/892	87,9
Udruge	308/460	70
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	293/350	83,7
<b>Ukupno</b>	<b>5.312/5.823</b>	<b>91,2%</b>

Od 576 JLP(R)S, izvješće za 2023. je dostavio dosad najveći broj jedinica – njih 574 (sedam jedinica više u odnosu na izvješće za 2022.). Samo dvije općine, ni nakon niza požurnica i izdavanja naloga Povjerenice za dostavu izvješća nisu ispunile svoju zakonsku obvezu – Poveljana i Župa dubrovačka. Navedeno predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodnu godinu kada osam jedinica lokalne samouprave nije dostavilo izvješće za 2022.

U svim kategorijama uočen je blagi porast u odnosu na prethodnu godinu, izuzev kategorije ustanova, koja ujedno obuhvaća i najveći broj tijela javne vlasti. Tako je izvješće za 2023. dostavilo 94,2% ustanova (godinu prije 94,5%, dakle, gotovo ista razina ispunjenja obveze dostave izvješća), 87,9% trgovačkih društava (85,7% za 2022.) i 83,7% ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima (80,3% za 2022.). Kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena je u kategoriji udruga - 70%, ali je došlo i do najvećeg porasta (5,4% više u odnosu na 2022.).

Značajno je izdvojiti da izvješće za 2023. nije dostavila samo jedna od 28 komora (Hrvatska komora patentnih zastupnika i zastupnika za žigove), dok je, primjerice, Hrvatska komora fizioterapeuta dostavila izvješće za 2023. nakon što četiri godine zaredom nije dostavljala izvješće.

I ove godine je značajan udio tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica (od 307 na Popisu, njih 50 nije dostavilo izvješće), veterinarskih ambulanti (od otprilike 140, izvješće nije dostavilo njih 60-ak), vatrogasnih zajednica i postrojbi (od 290, 134 ih nije dostavilo izvješće).

Kao i prethodnih godina, i ove je uočeno da tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju ni 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 često niti vlastite internetske stranice.

**Neka tijela ne dostavljaju izvješća jer se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja ili nisu prepoznala postojanje obveza koje proizlaze iz Zakona** (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) **pa je stoga u budućem razdoblju potrebno preispitati važeću definiciju tijela javne vlasti i krug obveznika primjene Zakona s obzirom na probleme u praksi koji postoje od njegova stupanja na snagu, dakle posljednjih 10 godina.**

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

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

#### 2.1. Zaprimljeni zahtjevi

Obradom podataka iz pristiglih izvješća, Povjerenik utvrđuje statistiku broja zaprimljenih zahtjeva i načina njihova rješavanja na godišnjoj razini, pri čemu se, kao i svake godine, odgovori nekih tijela pokazu nepotpunima ili pogrešnima, stoga ih je potrebno uzeti s rezervom.

Iz izvješća dostavljenih od strane 5.312 tijela, proizlazi da su **tijekom 2023. tijela zaprimila ukupno 23.679 zahtjeva**, od čega 23.485 zahtjeva za pristup informacijama i 194 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Može se zaključiti da je broj zaprimljenih zahtjeva na istoj razini kao i godinu ranije, kada je 5.323 tijela izvijestilo da je zaprimilo 23.610 zahtjeva (Tablica 2.1.).

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2018.-2023.

Zahtjevi	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
<b>Broj</b>	18.092	17.426	23.548	18.576	23.610	23.679

Važno je istaknuti da je od 5.312 tijela koja su dostavila izvješće, njih 2.903 navelo da nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup, a njih 5.255 nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući, 2.903 tijela nisu zaprimila nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija tijekom 2023., iz čega proizlazi da se **23.679 zaprimljenih zahtjeva** odnosi na **2.409 tijela**, što je 45% tijela koja su dostavila izvješće, odnosno 41% od ukupnog broja tijela koja se nalaze na Popisu. Dakle, u 2023. čak **59% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev**, što u odnosu na godinu ranije predstavlja zamjetan pad broja tijela koja su rješavala zahtjeve (kad 37% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev). **Najveći broj tijela (2.230, tj. 42%), zaprimilo je manje od 20 zahtjeva, a njih čak 1.446 (27%) je u rješavanju imalo 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
<b>0 (bez zaprimljenih zahtjeva)</b>	<b>2.903</b>
1-5	1.446
6-10	532
11-20	252
21-50	118
51-100	40
101-500	18

501-1.000	1
>1.000	2
<b>Ukupno</b>	<b>5.312</b>

**I ove godine je daleko najveći broj zahtjeva zaprimila Općina Seget (2.785)**, što predstavlja velik porast u odnosu na 1.527 zahtjeva zaprimljenih godinu ranije, kada je Općina Seget isto bila tijelo s najvećim brojem zahtjeva. Dakle, samo jedno tijelo javne vlasti je zaprimilo gotovo 12% od ukupnog broja zahtjeva na razini svih tijela (odnosno, 2.409 njih). Zatim slijede Hrvatske vode (1.195) pa Grad Umag (551), Grad Zagreb (420), Općinski građanski sud u Zagrebu (264), Ministarstvo unutarnjih poslova (184), Fakultet hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu (170), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (160), Ministarstvo poljoprivrede (146), Dom zdravlja Varaždinske županije (140), Grad Split (140), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (135), Državni inspektorat (118), Vlada Republike Hrvatske (115), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (114), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (109), Ministarstvo pravosuđa i uprave (109), Grad Požega (107), Ministarstvo financija (107) itd.

Za razliku od prethodne godine, među tijelima koja su navela da su zaprimila više od 100 zahtjeva u 2023. godini je i Dječji vrtić Čira – Čara (105), čime odudara od uobičajenog broja zahtjeva koje vrtići zaprimaju. Isti je slučaj i s Općinskim građanskim sudom u Zagrebu koji posljednjih nekoliko godina navodi izrazito velik broj zaprimljenih zahtjeva u odnosu na druge sudove.

Navedeni podaci uzeti su u obzir i statistički obrađeni za potrebe ovog Izvješća, iako tako velik broj iskazanih zahtjeva ukazuje na mogućnost da su tijela javne vlasti, osim zahtjeva podnesenih sukladno odredbama ZPPI-ja, uvrstila i zahtjeve za druga upravna postupanja, upite iz njihovog djelokruga, zahtjeve za uvid u spis i sl.

Navedeno se ogleda i u pogledu tijela koja su izvijestila da su zaprimila najveći broj zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (primjerice, Osnovna škola Šestine 21, Dječji vrtić Čira – Čara 16, Muzej Brodskog Posavlja 15, Dom za starije osobe Petrinja 10, Gradska knjižnica Don Mihovil Pavlinović Imotski 10 itd.). Primjerice, muzeji često postupke traženja uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju tretiraju kao zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, kao i škole uvide u matične knjige učenika i druge evidencije ili izdavanje potvrda o vjerodostojnosti svjedodžbe.

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

### 2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama

Prema podacima iz 5.312 izvješća, tijela su tijekom 2023. zaprimila 23.485 zahtjeva za pristup informacijama, što je na istoj razini kao i godinu ranije kad ih je zaprimljeno 23.275. Ujedno, tijela su iz ranijeg razdoblja u 2023. u rad prenijela čak 1.295 zahtjeva, što znači da je tijekom godine **u radu bilo ukupno 24.780 zahtjeva za pristup informacijama.**

Riješeno je 22.500 zahtjeva, od čega 19.194 u roku (**85% zahtjeva je riješeno u zakonskom roku**, što predstavlja mali pad u odnosu na godinu ranije, kad je 93% zahtjeva riješeno u roku), a 3.306 izvan propisanog roka (15 + 15 dana), dok 471 zahtjev nije riješen. Prema odgovorima tijela, 1.328 zahtjeva je ustupljeno drugom tijelu na nadležno rješavanje (ustupljeni zahtjevi ne ulaze u strukturu načina rješavanja).

Svaki zahtjev može biti riješen na nekoliko različitih načina, odnosno temeljem više pravnih osnova, a iz podataka proizlazi da je **15.437 zahtjeva usvojeno (68% od ukupnog broja riješenih zahtjeva)** i još 511 (2%) zahtjeva djelomično usvojeno (dakle, u jednom dijelu usvojeno, a u drugom odbijeno ili odbačeno). U cijelosti je odbijeno 4.807 zahtjeva, 731 zahtjev je u cijelosti ili djelomično odbačen, a izdano je 2.070 obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona.

Vežano uz **strukturu usvojenih zahtjeva** s obzirom na sadržaj tražene informacije, podaci su pokazali da se najviše pruženih informacija korisnicima, prema procjeni tijela javne vlasti, odnosilo na informacije povezane s djelokrugom rada (4.647), zatim financiranje i raspolaganje javnim sredstvima (4.330), opće informacije (o zaposlenicima, natječajima, planovima, izvješćima i sl. – 3.711), a pod ostalo je svrstano 2.874 usvojenih zahtjeva za pristup informacijama.

Vežano za **razloge odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva**, najviše se slučajeva odnosilo na utvrđenu zlouporabu prava od strane korisnika, i to čak u 3.496 ili 79% slučajeva. Godinu ranije su zahtjevi bili odbijeni zbog zlouporabe u gotovo 50%, dakle, došlo je do značajnog porasta broja zahtjeva korisnika za koje su tijela utvrdila da se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama. I u 2023. godini je Općina Seget, koja je zaprimila najveći broj zahtjeva (u 2023. je imala 2.767 zahtjeva za pristup informacijama u postupku rješavanja), čak 2.753 (99,5%) zahtjeva odbila zbog zlouporabe prava.

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

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	59	1,34%
klasificirana informacija	30	0,68%
poslovna tajna	97	2,20%
profesionalna tajna	49	1,11%
porezna tajna	13	0,29%
osobni podaci	137	3,11%
pravo intelektualnog vlasništva	12	0,27%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	1	0,02%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	90	2,04%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	42	0,95%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	12	0,27%
informacija u postupku izrade	21	0,48%
informacija u postupku usuglašavanja	13	0,29%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	19	0,43%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	316	7,17%
zlouporaba prava na pristup informacijama	3.496	79,33%

*Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova*

Od preostalih razloga, tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (7%), da se radi o zaštićenim osobnim podacima (3%) i da je riječ o poslovnoj tajni (2%), dok su svi ostali razlozi odbijanja zastupljeni u otprilike 1% slučajeva.

Vežano za klasificirane informacije, došlo je do pada broja slučajeva u kojima je to razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s 40 u 2022. na 30 u 2023. (22 tijela), s tim da su o navedenom razlogu i ove godine izvijestila i tijela koja sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu ovlaštena klasificirati podatke (primjerice, trgovačka društva, JLP(R)S, škole, javna vatrogasna postrojba, zavod, dom za starije osobe itd.).

Vežano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja, UVNS je izvijestio da je u 2023. zaprimio ukupno sedam zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (godinu ranije ih je bilo osam), i to dva od Ministarstva unutarnjih poslova te po jedan od Ministarstva financija, Ministarstva obrane, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Županijskog državnog odvjetništva u Bjelovaru te Općinskog državnog odvjetništva u Šibeniku. UVNS je u 2023. u četiri predmeta dao stručno mišljenje (u tri slučaja da se zadrži stupanj tajnosti, i to dva povjerljivo i jedan ograničeno te u jednom slučaju da se informacije deklasificiraju), dok je u dva izdano priopćenje (vežano za zahtjeve za koje je utvrđeno da nema elemenata za postupanje jer predmet zahtjeva nije klasificirana dokumentacija), a jedan zahtjev je povučen.

Zaključno, kada se iz podataka izuzme Općina Seget kao tijelo s najvećim brojem zaprimljenih zahtjeva i najvećim brojem zahtjeva odbijenih radi zlouporabe prava, struktura ograničenja radi kojih su zahtjevi odbijeni u cijelosti ili djelomično slična je kao i proteklih godina, odnosno tijela u najvećoj mjeri kao ograničenja pristupa i dalje koriste traženje informacije koja se ne smatra informacijom, zaštitu osobnih podataka te poslovnu tajnu, a što potvrđuju i podaci iz zaprimljenih žalbi korisnika, prikazani u poglavlju 3.

Tijela su izvijestila i da je 70 postupaka ostvarivanja prava na pristup informacijama obustavljeno na prvom stupnju (kada je stranka odustala od zahtjeva ili nije položila traženi iznos stvarnih materijalnih troškova ili u drugim slučajevima propisanim zakonom), a da je 110 žalbi izjavljenih prvostupanjskom tijelu odbačeno i 91 usvojena, bez prosljeđivanja žalbe drugostupanjskom tijelu, odnosno Povjereniku, sukladno odredbi članka 113. ZUP-a.

Vežano za novu odredbu iz članka 23. stavka 3. Zakona i mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točaka 2.-6., tijela su izvijestila da su u 2023. zaprimila 191 prigovor.

### 2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz izvješća, 57 tijela je izvijestilo da je zaprimilo 194 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2022. godinu, kada je 68 tijela zaprimilo 335 zahtjeva. Ujedno je 38 zahtjeva preneseno iz ranijih godina, što znači da je ukupno bilo **232 zahtjeva u radu**.

Tijela su izvijestila da je 210 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija riješeno, i to 169 u roku i 41 izvan roka, dok devet zahtjeva nije riješeno, a 78 je ustupljeno drugim tijelima na nadležno rješavanje.

Vezano za način rješavanja, iz odgovora tijela proizlazi da su u 122 (48%) slučaja usvojila zahtjev za ponovnu uporabu i u još 15 su to učinila djelomično. Nadalje, u 26 slučajeva su zahtjevi odbijeni, odnosno djelomično odbijeni, a u četiri odbačeni.

U Tablici 2.4. prikazani su načini rješavanja predmetnih zahtjeva, pri čemu je ove godine najčešći razlog odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija utvrđivanje da se radi o informacijama koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla (25%). Slijedi zaštita osobnih podataka (14%), zatim traženje informacija koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka (10%) i ostali slučajevi utvrđeni zakonom (10%).

Tablica 2.4. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	122	48,03%
Djelomično usvojeni zahtjevi	15	5,91%
Odbijeni zahtjevi	26	10,24%
Odbačeni zahtjevi	4	1,57%
Neriješeni zahtjevi	9	3,54%

Tijekom 2023. zaprimljeno je pet žalbi korisnika koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, i to dvije zbog šutnje uprave i tri protiv rješenja o odbijanju zahtjeva (prošle godine je bila samo jedna žalba zbog šutnje uprave). **Stoga taj podatak govori u prilog činjenici da tijela u većini slučajeva pogrešno identificiraju ponovnu uporabu informacija, kao i da korisnici nemaju dovoljnu razinu znanja o tome što je ponovna uporaba informacija i koja su njihova prava u smislu pravne zaštite kad tijelo javne vlasti ne riješi njihov zahtjev.**

### 2.3. Troškovi pružanja informacija

U Tablici 2.5. 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 koje je donio Povjerenik.

Visina ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2023. korisnicima naplatilo 35 tijela, iznosila je 915,95 EUR što predstavlja pad za oko 60% u odnosi na 2022. godinu, kada je naplaćeno 17.112,44 Kn (2.271,21 EUR) te pokazuje pozitivan trend nenaplate pruženih informacija tijela. To je naročito vidljivo kod informacija za ponovnu uporabu gdje je ukupno naplaćeno samo 9,96 EUR.

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Centar za restrukturiranje i prodaju - CERP (208,09 EUR), Grad Vrbovec (147,39 EUR), Gospodarska škola

Istituto professionale Buje (56,00 EUR), Dječji vrtić Dugo Selo (50,00 EUR), Općina Zadvarje (39,82 EUR), Grad Zagreb (33,84 EUR), Centar za kulturu Grada Krka (33,30 EUR), Gradsko društvo Crvenog križa Jastrebarsko (32,55 EUR), Grad Čabar (28,68 EUR), Agencija za elektroničke medije (27,86 EUR) itd.

Iz navedenih (dostavljenih) podataka je vidljiva upitna točnost navedenih podataka, poglavito na razini škole i dječjeg vrtića, budući da je za pretpostaviti da se radi o postupcima koji se ne provode temeljem odredbi ZPPI-ja. Također je upitno za koje informacije je naplaćen trošak prilikom omogućavanja ponovne uporabe kod Specijalne bolnice Sveta Katarina (7,96 EUR), s obzirom na to da se radi o tijelu koje u okviru svog djelokruga ne vodi skupove podataka pogodne za ponovnu uporabu.

Tablica 2.5. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2023. (u EUR)

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	0,00	0,00
Tijela državne uprave	0,00	0,00
JLP(R)S	282,48	0,00
Sudovi i pravosudna tijela	0,00	0,00
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	257,26	0,00
Ustanove	235,16	9,96
Trgovačka društva	56,75	0,00
Udruge	68,57	0,00
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	5,77	0,00
<b>Ukupno</b>	<b>905,99</b>	<b>9,96</b>
<b>Broj tijela koja su naplatila trošak</b>	<b>35</b>	<b>2</b>

### 3. Žalbeni postupak

#### 3.1. Broj i struktura žalbi

Korisnici prava na pristup i ponovnu uporabu informacija imaju pravo na izjavljivanje žalbe Povjereniku, kao neovisnom tijelu, u slučajevima kada o njihovim zahtjevima tijela javne vlasti nisu riješila u zakonom propisanim rokovima (tzv. šutnja uprave) te u slučajevima kada su njihovi zahtjevi rješenjem odbijeni ili odbačeni.

Povjerenik za informiranje, kao žalbeno tijelo, nadležan je i za postupke po žalbama izjavljenima zbog neodlučivanja čelnika tijela javne vlasti o prigovorima koje su korisnici izjavili protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja te za postupke po žalbama izjavljenim protiv rješenja koja su čelnici tijela javne vlasti donijeli po izjavljenim prigovorima.

U postupanju po žalbama i prigovorima, na sva pitanja koja nisu posebno uređena navedenim propisima, primjenjuju se odredbe ZUP-a, 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 u 226 slučaja sama riješila žalbu, i to na način da je u 95 slučaja žalba usvojena, a u 131 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

Tijekom 2023. godine Povjerenik je **zaprimio ukupno 1.179 žalbi**, što je u odnosu na 2022. godinu, koja je bila rekordna u broju zaprimljenih žalbi (1.554 zaprimljene žalbe), smanjenje za 24,13%.

U 2023. pred Povjerenikom se našao manji broj žalbi u odnosu na 2022 što ponajviše proizlazi iz činjenice da je tijekom 2023. zaprimljen daleko manji broj žalbi u odnosu na Općinu Seget nego što je to bilo u 2022. jer je Općina Seget donosila zaključke o spajanju većeg broja zahtjeva za pristup informacijama istog korisnika.

Od ukupno zaprimljenih, 1.174 žalbi (99,58%) odnosi se na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, 5 (0,42%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a nije zaprimljena niti jedna žalba na rješavanje zahtjeva za pristup arhivskom gradivu.

**Od svih zaprimljenih žalbi, 652 ili 55,30% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja povećanje u odnosu na 2022., kad ih je bilo 41,18%.**

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je u 2023. izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Upravni sud u Zagrebu (66), Upravni sud u Splitu (61), Grad Dubrovnik (17), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14), Upravni sud u Rijeci (13), Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo unutarnjih poslova, Turistička zajednica Općine Seget i Hrvatska elektroprivreda d.d. (12), Općina Seget (11), Ministarstvo pravosuđa i uprave (10) i Državni inspektorat (10).

Potrebno je istaknuti da je povećani priljev žalbi u odnosu na upravne sudove rezultat podnošenja većeg broja zahtjeva za pristup informacijama, a time i žalbi od strane jednog korisnika.

Za usporedbu, u 2022. je najveći broj žalbi zbog šutnje uprave bio zaprimljen u odnosu na Općinu Seget (142), Turističku zajednicu Općine Seget (112), Grad Zagreb (19), Ministarstvo poljoprivrede (12) i Ministarstvo zdravstva (11).

Kada se usporede podaci može se uočiti da su određena tijela javne vlasti koja su se tijekom 2022. isticala po velikom broju žalbi zbog šutnje uprave smanjila taj broj (Općina Seget sa 142 na 11, Turistička zajednica Općine Seget sa 112 na 12, Grad Zagreb sa 19 na 8, dok u odnosu na Ministarstvo poljoprivrede nije zaprimljena niti jedna žalba). U odnosu na Ministarstvo zdravstva došlo je do malog povećanja sa 11 na 12 zaprimljenih žalbi zbog šutnje uprave.

Tablica 3.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2023.

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
2022	1.554	640	41,18
2023	1.179	652	55,3
<b>Ukupno</b>	<b>10.635</b>	<b>5.746</b>	<b>-</b>

**Tijekom 2023. je 459 ili 38,93% žalbi izjavljeno na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, od čega najveći broj protiv sljedećih tijela javne vlasti:** Općina Bednja (24), Hrvatski judo savez (22), Općina Seget (21), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (15), Grad Lepoglava (13), Grad Zagreb (12) te Općina Vir i Turistička zajednica Općine Seget (10).

Za usporedbu, tijekom 2022. je najveći broj žalbi izjavljen na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama protiv sljedećih tijela javne vlasti: Općina Seget (352), Turistička zajednica Općine Seget (120), Hrvatski judo savez (24), Grad Zagreb (14), Zagrebački velesajam d.o.o. (11), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (10) i Zagrebački holding d.o.o. (9).

Neka tijela javne vlasti koja su se 2022. isticala s većim brojem žalbi izjavljenih zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama, u 2023. smanjila su taj broj (Općina Seget sa 352 na 21, Turistička zajednica Općine Seget sa 120 na 10, Hrvatski judo savez sa 24 na 22, Grad Zagreb sa 14 na 12, Zagrebački velesajam d.o.o. sa 11 na 4 i Zagrebački holding d.o.o. sa 9 na 5, dok je u odnosu na Ministarstvo znanosti i obrazovanja došlo do povećanja sa 10 na 15 zaprimljenih žalbi).

Zaprimljene su i **62 žalbe (5,26%) izjavljene na rješenja o prigovoru**. S obzirom na to da je mogućnost izjavljivanja prigovora uvedena zakonskim izmjenama 2022., korisnici još nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s navedenim pravom, pa se prigovorom protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja obraćaju izravno Povjereniku, koji je stoga u 2023. zaprimio i 42 prigovora koji su ustupljeni na nadležno postupanje čelnicima tijela javne vlasti.

Povjerenik je zaprimio i 7 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 tijelima javne vlasti, a ujedno je zaprimljeno i 6 žalbi izjavljenih na druge akte tijela javne vlasti donesene u prvostupanjskom postupku (primjerice, obavijesti o produženju roka ili obavijesti o ustupanju zahtjeva).

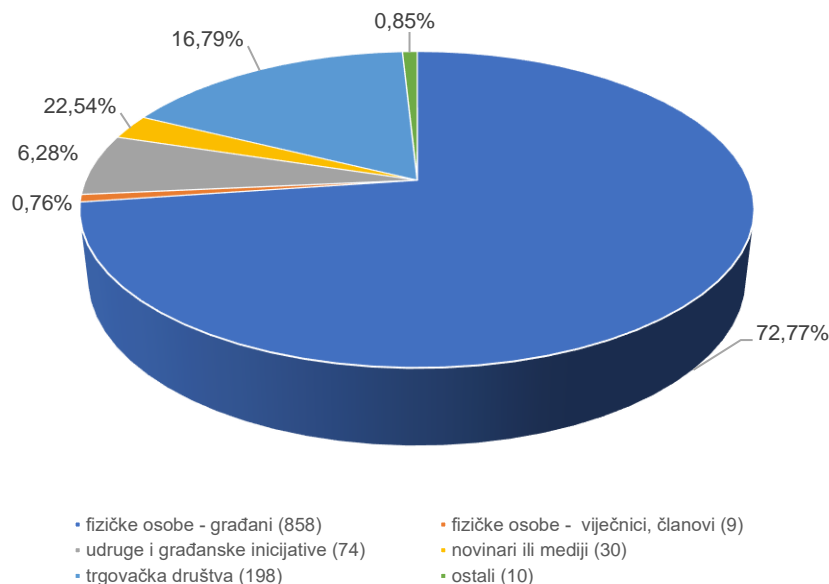
I u ovom izvještajnom razdoblju, kao i ranijima, šutnja uprave, s udjelom od 55,30% u zaprimljenim žalbama, ostala je i dalje problem u primjeni ZPPI-ja. Iako postoje brojni slučajevi u kojima se tijela koja su strukturno i organizacijski složenija suočavaju s izazovom odlučivanja o zahtjevima u zakonskim rokovima (15 kalendarskih dana, odnosno 30 u slučaju ispunjavanja zakonskih uvjeta za produženje), kao i slučajevi kada se zahtjevima traži veliki broj informacija ili informacije koje se nalaze izvan sjedišta tijela, ipak se u određenom broju slučajeva radi i o namjeri tijela da se rješavanje zahtjeva odugovlači ili da se po pojedinim zahtjevima uopće i ne postupa.

### 3.1.2. Podnositelji žalbi

I u 2023. godini nastavljen je trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 858 ili 72,77% (Slika 3.2.). U fizičke osobe kao skupinu žalitelja, uz građane, ubrajaju se i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. te su u 2023. godini one izjavile 9 žalbi (0,76%), kao i novinari koji su izjavili 30 žalbi ili 2,55% od ukupnog broja izjavljenih žalbi, čime je njihov udio u žalbenim postupcima ostao na razini ranijih izvještajnih razdoblja (ispod 5%).

Pravne osobe su podnijele 282 žalbe (23,92%), od čega najviše trgovačka društva (198 ili 16,8%), udruge (74 ili 6,28%), zatim ostali (10 ili 0,85%), npr. političke stranke, sindikati, mjesni odbori, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i dr. Iako se u ranijim izvještajnim razdobljima trgovačka društva nisu u tolikoj mjeri isticala brojem podnesenih žalbi, ovakav rezultat u 2023. posljedica je podnošenja velikog broja žalbi od strane jednog trgovačkog društva koje je podnijelo veći broj zahtjeva za pristup informacijama upravnim sudovima.

Slika 3.2. Udio u žalbama prema podnositeljima



Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2023., najveći pojedinačni broj žalbi, 568 ili **48,18% je podnesen od strane 10 žalitelja**, što je smanjenje u odnosu na 2022. godinu kada je je taj udio

bio 59,27%. Slijedom navedenog, nastavljen je trend iz ranijih izvještajnih razdoblja da oko polovine žalbi izjavi 10 žalitelja (2022. godine 59,27%). Pri tome se pojedini žalitelji ističu s velikim brojem izjavljenih pojedinačnih žalbi (za istaknuti je da su neki žalitelji pojedinačno izjavili po 158, 93, 73, 53 i 48 žalbi).

### 3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2023. (Tablica 3.2.), **najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S (327 ili 27,81%) i pravosudnim tijelima (184 ili 15,79%).**

Ujedno su izjavljene i tri žalbe na pravne osobe za koje je utvrđeno da nisu tijela javne vlasti, tako da su te žalbe isključene iz Tablice 3.2.

Tablica 3.2. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2022. i 2023. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2022.		2023.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	19	1,61	20	1,7
Tijela državne uprave	139	11,70	175	14,88
JLP(R)S	760	36,13	327	27,81
Pravosudna tijela	45	3,82	184	15,65
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	57	4,83	46	3,91
Ustanove	104	8,82	111	9,44
Trgovačka društva – RH	43	3,65	61	5,19
Trgovačka društva – JLP(R)S	78	6,62	148	12,59
Udruge i komore	49	4,16	49	4,17
Ostale pravne osobe	254	18,66	55	4,68
<b>Ukupno</b>	<b>1.548</b>	<b>100,00</b>	<b>1.176</b>	<b>100</b>

Napomena: 3 žalbe su izostavljene jer nisu izjavljene na postupanje tijela javne vlasti

Iz usporednog prikaza vidljivo je da je u odnosu na 2022. godinu došlo do značajnog povećanja žalbi izjavljenih u kategoriji pravosudnih tijela, a kao što je već ranije istaknuto, takav rezultat posljedica je velikog broja zahtjeva za pristup informacijama, a zatim i žalbi, podnesenih od strane jednog korisnika prema upravnim sudovima.

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

Ograničenja prava na pristup informacijama moraju, sukladno članku 38. stavku 4. Ustava Republike Hrvatske, biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisana zakonom. Odredba članka 15. ZPPI-ja uređuje ograničenja, od kojih su informacije iz prethodnog i kaznenog postupka za vrijeme trajanja tih postupaka jedino propisano apsolutno ograničenje, dok su sva ostala zakonska ograničenja relativnog karaktera i tijelo javne vlasti prije donošenja odluke mora provesti test razmjernosti i javnog interesa, osim u odnosu na podatke o osobnom imenu ili nazivu, iznosu i namjeni sredstava.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 3.3.), tijekom 2023. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile **na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni zlouporaba prava (98 ili 21,35%), traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu zakonske odredbe (79 ili 17,21%),** poslovna ili profesionalna tajna (59 ili 12,85%) i osobni podaci (45 ili 9,8%), a značajan udio u podnesenim žalbama, kao i ranijih godina, ima i neposjedovanje informacije od strane tijela javne vlasti kao razlog za odbacivanje zahtjeva (79 ili 17,21%).

*Najveći broj žalbi već se dugi niz godina izjavljuje protiv rješenja kojima su zahtjevi odbijeni zbog zlouporabe prava, a u 2023. nekada najčešći razlog za odbijanje (zaštita osobnih podataka) tek je na četvrtom mjestu, dok je postotak izjavljenih žalbi na rješenja kojima je zahtjev odbijen jer se njime ne traži informacija u zakonskom smislu, kao i postotak žalbi na rješenja kojima je zahtjev odbačen jer tijelo ne posjeduje zahtjevom zatraženu informaciju i u ovom izvještajnom razdoblju u porastu (u 2022. 4,91%, odnosno 9,71%).*

Tablica 3.3. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2023.

Žalbeni razlozi	2023.		
	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	8	1,74	7
klasificirana informacija	4	0,87	8
poslovna ili profesionalna tajna	59	12,85	3
porezna tajna	3	0,65	9
osobni podaci	45	9,8	4
intelektualno vlasništvo	3	0,65	9
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	1	0,22	10
ostali slučajevi utvrđeni zakonom	17	3,7	6
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	17	3,7	6
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	1	0,22	10
informacija u postupku izrade	3	0,65	9
informacija u postupku usuglašavanja	3	0,65	9
zlouporaba prava na pristup informacijama	98	21,35	1
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	79	17,21	2
nema osnove za dopunu ili ispravak	18	3,92	5
ne posjeduje informaciju	79	17,21	2
<b>Ukupno</b>	<b>438</b>	<b>100,00</b>	-

### 3.1.5. Rješavanje žalbi

S obzirom da se u određenom broju žalbenih predmeta, kako je ranije navedeno, radilo o istoj pravnoj i činjeničnoj osnovi, isti su sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a spojeni te je jednim drugostupanjskim rješenjem odlučeno o više podnesenih žalbi, a kako bi se prikazali podaci, u odnosu na broj zaprimljenih žalbi po tijelima javne vlasti, koristio se broj zaprimljenih žalbi nakon spajanja predmeta, tj. 1.165 žalbi.

Iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 177 žalbi, pa je uz žalbe zaprimljene 2023. godine, **u rješavanju bile ukupno 1.342 žalbe.** Od ukupnog broja, **riješeno je 1.002 žalbi ili 74,66%,** dok je 340 žalbi (25,34%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2024. (Tablica 3.4.), a među

njima je i određeni broj onih kojima do 31. prosinca 2023. nije protekao zakonski rok za rješavanje, koji od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022. godine iznosi 60, odnosno 90 dana.

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave su se odnosilo 686 ili 51,12% žalbi, dok se 582 ili 43,37% žalbi odnosilo na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, 68 ili 5,07% žalbi na rješenja o prigovoru, a 6 ili 0,45% žalbi bilo je izjavljeno na druge akte tijela javne vlasti donesene u prvostupanjskom postupku (primjerice, obavijesti o produženju roka ili obavijesti o ustupanju zahtjeva).

Tablica 3.4. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2013.-2023. 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
2022.	1.185	139	1.324	177	13,37
2023.	1.179	177	1.342	340	25,34

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

Vezano za vrstu zahtjeva, Povjerenik je tijekom 2023. riješio 997 ili 74,29% žalbi koje se odnose na pristup informacijama, 3 ili 0,22% koje se odnose na ponovnu uporabu informacija i 2 ili 0,15% žalbi koje se odnose na dostupnost arhivskog gradiva.

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 2023. su u radu bila 1.334 predmeta, od kojih je riješeno 997 (podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u dijelu Izješća iza analize podataka o zahtjevima za pristup informacijama).

- a) Od ukupno 565 riješenih predmeta povodom **šutnje uprave** u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:
  - u 255 (45,13%) 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 ili odbacuje, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba

- u 147 (26,01%) slučajeva naložio tijelima javne vlasti da u određenom roku riješe zahtjev za pristup informacijama, odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani
- u 91 (16,11%) slučaju odbio žalbu kao neosnovanu
- 72 (12,74%) 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

*Iz navedenih podataka proizlazi da je u čak 45,13% slučajeva šutnje uprave izjavljivanje žalbe Povjereniku bilo poticaj tijelima javne vlasti da odluče o zahtjevu te nije bilo potrebe za daljnjim provođenjem drugostupanjskog postupka, što je povećanje u odnosu na 2022. (31,62% donesenih rješenja o obustavi postupka).*

*Postotak slučajeva u kojima niti nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev, smanjio se u odnosu na 2022. (54,98%), pa je Povjerenik u 26,01% slučajeva tijelima javne vlasti naložio rješavanje zahtjeva.*

b) Od riješene 383 žalbe na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:

- 181 (47,26%) žalbu je odbio kao neosnovanu, jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu
- 105 (27,42%) rješenja je poništio i naložio tijelu javne vlasti da korisniku (djelomično) omogući pristup informaciji, kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- 67 (17,49%) rješenja je poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu javne vlasti (kad je s obzirom na prirodu upravne stvari bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)
- u 8 (2,09%) slučajeva obustavio postupak
- u 6 (1,57%) slučajeva je poništio rješenja te rješenjem riješio zahtjev
- u 5 (1,31%) slučajeva žalbe je odbacio kao nepravovremene, odnosno izjavljene izvan zakonskog roka ili neuredne
- u 5 (1,31%) slučajeva rješenje proglasio ništavim.

*Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 47,26% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2022. (32,79%), dok je u 44,91% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena što predstavlja manji postotak u odnosu na u 2022. kada je udio poništenih rješenja bio 48,99%. Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje došlo do malog pomaka u zakonitom i pravilnom rješavanju zahtjeva za pristup informacija od strane tijela javne vlasti.*

c) Povjerenik je donio i sljedeće 44 odluke u predmetima koji su se vodili po žalbama izjavljenima protiv rješenja kojima su čelnici tijela javne vlasti odlučivali o prigovorima korisnika izjavljenima protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja:

- 26 ili 59,09% rješenja kojima se žalba odbija i potvrđuje rješenje koje je čelnik tijela javne vlasti donio povodom izjavljenog prigovora
- 4 ili 9,09% rješenja kojim se rješenje o prigovoru poništava i korisniku djelomično omogućava pristup informaciji
- 4 ili 9,09% rješenja kojim se rješenje o prigovoru poništava i nalaže tijelu javne vlasti da odluči o zahtjevu
- 9 ili 20,45% rješenja kojim se rješenje o prigovoru poništava i predmet vraća na ponovni postupak
- 1 ili 2,27% rješenje kojim je žalba odbačena kao nepotpuna.

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

U nastavku se razmatraju odluke o žalbama po pojedinim kategorijama tijela javne vlasti donesene u žalbenim postupcima vezano za zahtjeve za pristup informacijama.

#### **3.2.1. Državna tijela**

Povjerenik je tijekom 2023. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni državnim tijelima zaprimio 20 žalbi te je zajedno s prenesenim žalbama iz 2022. u radu imao ukupno 22 žalbe, od kojih je riješeno 13 ili 59,1%.

Iz obrađenih podataka vidljivo je da su tijekom 2023. izjavljene 3 žalbe na postupanje Hrvatskog sabora od kojih su 2 izjavljene zbog šutnje uprave, a 1 protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva. Postupajući po navedenim žalbama zbog šutnje uprave Povjerenik je donio 1 rješenje o obustavi postupka te 1 rješenje o odbacivanju žalbe kao nedopuštene, dok je u pogledu žalbe izjavljene protiv rješenja Hrvatskog sabora odbio žalbu kao neosnovanu.

Tijekom 2023. godine žalbi na postupanje Ureda predsjednika RH nije bilo.

U odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama tijekom 2023. u radu su bile 3 žalbe koje su sve zaprimljene tijekom 2023. Od navedene 3 žalbe, 2 su izjavljene zbog šutnje uprave, a 1 protiv rješenja o prigovoru. Povjerenik je tijekom 2023. riješio 1 žalbu zbog šutnje uprave i to na način da je donio rješenje o obustavi postupka jer je zahtjev za pristup informacijama tijekom žalbenog postupka riješen dok su preostale dvije žalbe prenesene u rad u 2024.

U odnosu na ostala državna tijela, obrađeni podaci pokazuju kako je tijekom 2023. u radu bilo 16 žalbi, od kojih ih je 14 zaprimljeno u 2023. i iste su izjavljene protiv postupanja Hrvatske

narodne banke (7), Državnog odvjetništva RH (2), Povjerenika za informiranje (2), Pučkog pravobranitelja (2) i Državnog ureda za reviziju (1).

Iz obrađenih podataka je vidljivo kako je od ukupno 16 žalbi koje su se odnosile na ostala državna tijela riješeno njih 9 (56,25%) od kojih je 1 bila izjavljena zbog šutnje uprave, 1 protiv rješenja o odbacivanju žalbe, 1 protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva, 5 protiv rješenja o odbijanju zahtjeva i 1 protiv rješenja o prigovoru.

U predmetu koji se vodio po žalbi izjavljenoj zbog šutnje uprave (Povjerenik za informiranje) Povjerenik je odbio žalbu kao neosnovanu jer je Povjerenik u zakonskom roku riješio zahtjev za pristup informacijama.

Vezano za preostalih 8 žalbi, u 7 predmeta doneseno je rješenje kojim je odbijena žalba kao neosnovana i potvrđeno rješenje prvostupanjskog tijela i to: Hrvatska narodna banka (3), Državno odvjetništvo RH (2), Pučki pravobranitelj (1) i Državni ured za reviziju (1), dok je u 1 predmetu omogućen pristup informacijama (Hrvatska narodna banka).

*Kada se radi o žalbama izjavljenim na rješenja državnih tijela u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, rezultati žalbenih postupaka ukazuju da su državna tijela u 7 ili 87,5% slučajeva donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, a u jednom (12,5%) rješenje koje nije u skladu s odredbama ZPPI-ja. Sijedom navedenog može se zaključiti da ova kategorija tijela javne vlasti u velikoj većini slučajeva postupa zakonito.*

*U odnosu na predmete zbog šutnje uprave u odnosu na sva državna tijela, u izvještajnom razdoblju je uočeno da je u polovini slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka jer je državno tijelo postupilo po izjavljenoj žalbi i riješilo zahtjev, da je u jednoj četvrtini slučajeva Povjerenik žalbu odbio kao neosnovanu, kao i da je u jednoj četvrtini slučajeva žalba odbačena kao nedopuštena.*

### **3.2.2. Tijela državne uprave**

Tijekom 2023. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima državne uprave zaprimio 172 žalbe, od čega 89 žalbi zbog šutnje uprave, 43 žalbe na odbijajuća rješenja, 12 žalbi na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 3 žalbe na obavijest te 25 žalbi protiv rješenja o prigovoru.

Najviše zaprimljenih žalbi odnosilo se na sljedeća tijela: Ministarstvo znanosti i obrazovanja (30), Ministarstvo unutarnjih poslova (26), Državni inspektorat (21), Ministarstvo pravosuđa i uprave (19), Ministarstvo financija (14), Ministarstvo zdravstva (13), dok je manji broj žalbi zaprimljen u odnosu na sljedeća tijela: Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (7), Ministarstvo kulture i medija (6), Ministarstvo turizma i sporta (6), Ministarstvo obrane (5), Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (5), Državna geodetska uprava (4), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (4) i Ministarstvo poljoprivrede (4).

Tijekom 2023. u radu je bilo ukupno 205 žalbi s obzirom da su iz 2022. bile prenesene 33 neriješene žalbe. Od ukupno 205 žalbi riješena je 151 (73,66%), pri čemu se njih 89 (58,94%)

odnosilo na šutnju uprave, 47 (31,13%) na odbijajuća rješnja ili rješnja o odbacivanju zahtjeva, 2 (1,32%) na obavijest te 13 (8,61%) na rješnja o prigovoru.

Žalbe koje se odnose na šutnju uprave su riješene na način da je doneseno 19 (21,35%) rješnja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena ili nepravovremena odnosno nepotpuna, 23 (25,84%) rješnja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 44 (49,44%) rješnja o obustavi postupka te 3 (3,37%) rješnja o odbijanju žalbe.

Kada se radi o odbijajućim rješnjima ili rješnjima o odbacivanju zahtjeva, te rješnjima o prigovoru, riješeno je 60 (39,73%) žalbi na način da je **u 31 (51,67%) predmetu utvrđeno da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila zahtjev** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješnja tijela državne uprave, dok je **u 25 (41,67%) predmeta utvrđeno da su rješnja tijela državne uprave nezakonita** te su ista poništena na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 14 predmeta, a u 4 predmeta rješnje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. Nadalje, u 2 (3,33%) predmeta doneseno je rješnje o odbacivanju žalbe kao nepotpune, a u 1 (1,67%) predmetu rješnje je oglašeno ništavim. Također, u 1 (1,67%) predmetu prvostupanjsko tijelo je riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Dvije zaprimljene žalbe na obavijest, riješene su na način da su iste rješnjem Povjerenika odbačene i to jedna kao nepotpuna, a druga kao nedopuštena.

*Iz obrađenih podataka proizlazi da tijela državne uprave i dalje kasne s rješavanjem zahtjeva i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave, ali da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje (2022. doneseno 31 rješnje o nalaganju ili 40,79%), u 2023. donesen **manji broj rješnja Povjerenika kojima se nalaže tijelima državne uprave rješavanje zahtjeva (23 naloga ili 25,84%).***

*Kada se radi o žalbama izjavljenim na rješnje tijela državne uprave (odbijajuća rješnja, rješnja o odbacivanju zahtjeva te rješnja o prigovoru) iz obrađenih podataka proizlazi da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje došlo do povećanja broja rješnja koja su potvrđena od strane Povjerenika u 2023. godini (51,67%) u odnosu na 2022. (30,91%).*

### 3.2.3. Općine, gradovi i županije

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, Povjerenik je tijekom 2023. zaprimio 327 žalbi od čega 157 zbog šutnje uprave, 121 na odbijajuća rješnja, 32 na rješnja o odbacivanju zahtjeva, 3 žalbe na obavijest, 2 protiv rješnja o obustavi postupka te 12 protiv rješnja o prigovoru.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2023. odnosio se na postupanje sljedećih tijela: Općina Seget (32), Općina Bednja (24), Grad Dubrovnik (20), Grad Zagreb (20), Grad Lepoglava (13), Općina Vir (13), Općina Čavle (10), Varaždinska županija (10), Grad Crikvenica (8), Primorsko-goranska županija (8), Grad Umag (6), Karlovačka županija (6), Općina Čeminac (6), Grad Pula-Pola (5), Grad Split (5), Općina Josipdol (5) te Općina Poličnik (5).

Povjerenik je tijekom 2023. zajedno s prenesenim žalbama ukupno u radu imao 393 žalbe koje se odnose na postupanje JLP(R)S, od kojih su riješene 302 ili 76,84%.

Od ukupnog broja riješenih žalbi, 163 žalbe odnosile su se na šutnju uprave, od kojih je 21 (12,88%) žalba bila nedopuštena, nepravovremena ili nepotpuna, 10 (6,13%) je bilo neosnovanih, a u 55 (33,74%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 77 (47,24%) predmeta zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Obrađeni podaci vezano za postupanja JLP(R)S tijekom 2023., pokazuju kako je u gotovo polovini (47,24%) svih slučajeva šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev, što bi značilo da u tim slučajevima nije ni bilo razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima te se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka.

Nadalje, obrađeni podaci pokazuju kako su u 33,74% slučajeva JLP(R)S i dalje ignorirale zahtjeve odnosno nisu ih riješile u roku i na način propisan odredbama ZPPI-ja unatoč izjavljivanju žalbe, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje zahtjeva.

U odnosu na odbijajuća rješenja, rješenja o odbacivanju zahtjeva, rješenja o prigovoru te rješenja o obustavi postupka riješene su 134 žalbe na način da je utvrđeno da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 80 (59,70%) predmeta, dok je u 49 (36,57%) predmeta utvrđeno da su rješenja nezakonita pa je tako u 23 predmeta rješenje poništeno i žalitelju omogućen pristup informaciji, u 22 predmetu rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, u 1 predmetu rješenje poništeno i Povjerenik je riješio zahtjev, te u 3 predmeta poništen prigovor i naloženo rješavanje zahtjeva. Također, u 3 predmeta žalba je odbačena kao nepravovremena odnosno podnesak kao nepotpun, u 2 predmeta je postupak obustavljen te je u 2 predmeta prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Nadalje, tijekom 2023. riješene su 3 žalbe izjavljene na obavijest i to na način da su iste odbačene kao nedopuštene.

*Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada se radilo o 57,14% slučajeva, u 2023. godini došlo **do pada broja uskrate pristupa informacijama na temelju nezakonitih odluka donesenih od strane JLP(R)S na 36,57% slučajeva.***

*Kada je riječ o žalbama zbog šutnje uprave vidljivo je da je u ovom izvještajnom razdoblju u odnosu na prošlo kada je bilo 64,18% slučajeva u kojima JLP(R)S ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, **došlo do pada broja takvih slučajeva na 33,74%.***

*Slijedom navedenog, uočeno je da kod JLP(R)S i dalje postoji problem nedostupnosti informacija koje su u posjedu tih tijela te da su uzroci tog problema ostali isti, a to su nedostatak potrebnih stručnih kapaciteta, nedovoljno poznavanje propisa, odnosi čelnika i korisnika kada su zahtjevi potaknuti ili provocirani razlozima osobne prirode. Međutim, također je uočeno znatno poboljšanje kod rješavanja i donošenja odluka sukladnih zakonskim odredbama.*

#### 3.2.4. Pravosudna tijela

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene pravosudnim tijelima Povjerenik je tijekom 2023. zaprimio 184 žalbe, od kojih 148 zbog šutnje uprave, 17 na rješenja o odbijanju, 3 na rješenja o odbacivanju i 16 na rješenja o prigovoru.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2023. odnosio se na postupanje sljedećih tijela: Upravni sud u Splitu (74), Upravni sud u Zagrebu (69) i Upravni sud u Rijeci (13). Manji broj žalbi odnosio se na postupanje Županijskog državnog odvjetništva u Šibeniku (4), Općinskog državnog odvjetništva u Puli (3), Općinskog suda u Dubrovniku (2), Županijskog državnog odvjetništva u Splitu (2), dok su ostala pravosudna tijela imala po jednu žalbu.

Potrebno je napomenuti kako su od 156 žalbi zaprimljenih u 2023. godini, a koje se odnose na postupanje gore navedenih upravnih sudova, 154 žalbe podnesene od jednog korisnika, trgovačkog društva, koji uporno traži akte iz spisa predmeta iako mu je dostupnost informacija osigurana temeljem posebnog propisa. Unatoč dostavljanja obavijesti o neprimjeni ZPPI-ja korisnik je nastavio podnositi zahtjeve za pristup informacijama tako da je navedeno razlog povećanja broja žalbi izjavljenih na postupanja upravnih sudova.

Tijekom 2023. godine Povjerenik je zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja, imao u radu ukupno 193 žalbe od kojih je riješeno 112 (58,03%).

Od 112 riješenih žalbi, njih 74 (66,07%) odnosile su se na šutnju uprave, a riješene su na način da su donesena 4 (5,40%) rješenja od odbacivanju žalbe kao nedopuštene, 66 (89,19%) rješenja o odbijanju žalbe kao neosnovane, 2 (2,70%) rješenja o obustavi postupka i 2 (2,70%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva. Slijedom navedenih podataka vidljivo je da su u 89,19% slučajeva pravosudna tijela postupala sukladno odredbama ZPPI-ja te da su žalbe zbog šutnje uprave bile neosnovane.

*U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, te rješenja o prigovoru riješeno je 38 žalbi na način da je u 27 (71,05%) predmeta žalba odbijena kao neosnovana, u 7 (25,93%) predmeta utvrđeno da su rješenja pravosudnih tijela nezakonita pa je tako u 3 predmeta rješenje poništeno i omogućen pristup informaciji, u 3 predmeta rješenje poništeno i vraćeno na ponovni postupak te u 1 predmetu rješenje poništeno i riješen zahtjev. Nadalje, u jednom predmetu podnesak je odbačen jer se radilo o nepotpunoj žalbi, a u tri predmeta rješenje oglašeno ništavim. Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da su pravosudna tijela **pravilno i zakonito riješila zahtjev u 71,05% slučajeva** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanijska rješenja.*

*Ako se usporede podaci iz prethodnog izvještajnog razdoblja vezno za odluke pravosudnih tijela kojima se uskraćuje pristup informaciji, a koje nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja, vidljivo je da nema značajnih promjena, pa se tako u prethodnom izvještajnom razdoblju radilo o 23,53% slučajeva, dok je u ovom izvještajnom razdoblju 25,93% slučajeva. Nadalje, vezano za pravilno i zakonito rješavanje zahtjeva, vidljivo je da je došlo **do porasta broja donesenih zakonitih i pravilnih odluka pravosudnih tijela na 71,05% slučajeva.***

### 3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH

Povjerenik je tijekom 2023. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, zaprimio 61 žalbu, od kojih 23 na odbijajuća rješenja, 2 na rješenje o odbacivanju zahtjeva te 36 zbog šutnje uprave.

Trgovačka društva u vlasništvu RH u odnosu na koja je u 2023. godini zaprimljeno najviše žalbi su Hrvatska elektroprivreda d.d. (19) te trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Hrvatske elektroprivrede d.d. (11).

Tijekom 2023. u radu je zajedno s prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja bilo ukupno 69 žalbi, od kojih 31 na odbijajuća rješenja, 2 na rješenja o odbacivanju žalbe te 36 zbog šutnje uprave.

Povjerenik je od navedenih 69 žalbi tijekom 2023. riješio 57 (82,61%), na način da je u pogledu 31 žalbe zbog šutnje uprave doneseno 19 (61,29%) rješenja o obustavi postupka te 10 (32,26%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva. Nadalje, u jednom predmetu šutnje uprave podnesak je odbačen jer se radilo o nepotpunoj žalbi, a u jednom predmetu žalba je odbačena kao nedopuštena.

*Iz obrađenih podataka proizlazi da je podnošenje žalbe zbog šutnje uprave u 61,33% slučajeva bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 32,26% slučajeva unatoč izjavljenoj žalbi trgovačka društva u vlasništvu RH nisu riješila zahtjev za pristup informacijama te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo njegovo rješavanje. Kada se usporede podaci s prethodnim izvještajnim razdobljem uočeno je da je u 2023. došlo do povećanja broja donesenih rješenja o nalaganju i to sa 9,1% na 32,26%.*

U odnosu na odbijajuća rješenja i rješenja o odbacivanju žalbe riješeno je 26 žalbi na način da je u 6 (23,08%) predmeta utvrđeno da su trgovačka društva u vlasništvu RH pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja. **Nadalje, u 17 (65,38%) predmeta 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 14 predmeta, a u 3 slučaja je predmet vratio na ponovni postupak. Također, u 2 predmeta je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a u 1 predmetu došlo je do obustave postupka.

*Kada se obrađeni podaci usporede s podacima iz prethodnog izvještajnog razdoblja, vidljivo je da je u odnosu na trgovačka društava u vlasništvu RH došlo do blagog pada broja predmeta u kojima je utvrđeno nezakonito odlučivanje pa se u 2022. radilo o 75% slučajeva, a u 2023. o 65,38% slučajeva. Slijedom navedenog, može se zaključiti kako je kada se radi o trgovačkim društvima u vlasništvu RH i dalje primjetna nesklonost pružanja informacija.*

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

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S tijekom 2023. godine Povjerenik je zaprimio 146 žalbi, od kojih 40 na odbijajuća rješenja, 8 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 95 zbog šutnje uprave, 2 na rješenja o obustavi postupka te 1 protiv rješenja o prigovoru.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2023. odnosio se na postupanje sljedećih tijela: Zagrebački holding d.o.o. (15), Vodovod i odvodnja Žrnovnica Crikvenica Vinodol d.o.o. (11), Turističko kulturno-informativni centar d.o.o. (7), Promet d.o.o. Split (6) te Zagrebački velesajam (5).

Tijekom 2023. u radu je zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog izvještajnog razdoblja bilo ukupno 160 žalbi od kojih je riješeno njih 139 (86,87%). Od 93 žalbi koje su se odnosile na šutnje uprave u 4 (4,30%) predmeta žalba je odbačena kao nedopuštena, nepravovremena odnosno nepotpuna u 7 (7,53%) predmeta odbijena kao neosnovana, u 17 (18,28%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 65 (69,89%) predmeta zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Iz obrađenih podatka proizlazi da je podnošenje žalbe u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u 69,89% slučajeva šutnje uprave bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 18,28% slučajeva šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, navedena trgovačka društva nisu riješila zahtjev za pristup informacijama te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo rješavanje zahtjeva. *Kada se usporede podaci iz prethodnog izvještajnog razdoblja vidljivo je da je došlo do blagog porasta slučajeva u kojim je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva. Naime, u 2022. bilo je 12,5% takvih slučajeva.*

Kada se radi o odbijajućim rješenjima, rješenjima o odbacivanju zahtjeva, rješenjima o prigovoru te rješenjima o obustavi postupka tijekom 2023. riješeno je 46 žalbi na način da je u 18 (39,13%) predmeta utvrđeno da su trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđeno prvostupanjsko rješenje, dok je **u 25 (54,35%) predmeta utvrđeno 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 13 predmeta, u 11 predmeta poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak, a u 1 predmetu poništio rješenje o prigovoru i naložio rješavanje zahtjeva. Nadalje, u 3 predmeta je postupak obustavljen.

*Usporedbom podataka iz prethodnog izvještajnog razdoblja uočeno je da je došlo do blagog pada u pravilnom i zakonitom rješavanju za 2,17%, kada je u 41,3% slučajeva žalba odbijena kao neosnovana. Također, kao i prethodne godine, ostao je isti postotak rješenja koje je Povjerenik poništio u žalbenom postupku (54,35%).*

*Iz obrađenih podataka vidljivo je da trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S donose nezakonita rješenja u više od 50% slučajeva, a što kao i prethodnih godina predstavlja visok postotak onemogućavanja prava na pristup informacijama. Informacije koje su se tražile od navedenih tijela javne vlasti odnosile su se na otpis dospjelih potraživanja, izdane ovrhe, ugovore o pozajmicama, ugovore o zakupu, račune za plaćene usluge medijima, podatke o plinskim instalacijama, podatke o uslugama financijskog leasinga, ostvarenim prihodima od najma i dr.*

### **3.2.7. Tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi, centri**

Povjerenik je tijekom 2023. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene tijelima koja su tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi ili centri, zaprimio 46 žalbi, od kojih 24 na odbijajuća rješenja, 3 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 2 na rješenja o odbacivanju žabe, 15 zbog šutnje uprave te 2 protiv rješenja o prigovoru.

Najviše žalbi tijekom 2023. kod ove skupine tijela javne vlasti zaprimljeno je u odnosu na sljedeća tijela: Hrvatske vode (8), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (6), Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (4) te Hrvatski audiovizualni centar (4).

Tijekom 2023. u radu je zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog izvješčajnog razdoblja bilo ukupno 57 žalbi od kojih su riješene 42 (73,68%).

Od ukupnog broja riješenih žalbi, njih 16 (38,09%) se odnosilo na šutnju uprave, a iste su riješene na način da je u 1 predmetu podnesak odbačen jer se radilo o nepotpunoj žalbi, u 2 predmeta žalba odbačena kao nedopušćena, u 1 predmetu odbijena kao neosnovana, u 5 (31,25%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, a u 7 (43,75%) predmeta zahtjev je u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen. *Iz obrađenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja tijela javne vlasti iz ove skupine u 43,75% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 31,25% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev te je bilo potrebno donošenje rješćenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva.*

U odnosu na odbijajuća rješćenja, rješćenja o odbacivanju zahtjeva, rješćenja o prigovoru te rješćenja o odbacivanju žalbe riješćeno je 26 (61,90%) žalbi na način da je utvrđeno je da su tijela pravilno i zakonito riješćila u 14 (53,85%) predmeta, dok je **u 11 (42,31%) predmeta utvrđeno da su rješćenja nezakonita** te su ista riješćena na način da je Povjerenik ponišćio rješćenje i omogućio pristup informaciji u 5 predmeta, ponišćio rješćenje i vratio predmet na ponovni postupak u 5 predmeta, dok je u 1 predmetu ponišćio rješćenje i sam riješćio zahtjev. Nadalje, u jednom predmetu je prvostupanjsko tijelo samo riješćilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

*Iz navedenih podataka proizlazi da odluke ove skupine tijela javne vlasti kada se radi o odbijajućim rješćenjima ili rješćenjima o odbacivanju zahtjeva te rješćenjima o prigovoru u **42,30% slučajeva** nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. Kada se usporede podaci iz prethodnog izvješčajnog razdoblja vidljivo je da došlo do pada broja nezakonitih rješćenja (**2022. rješćenja su bila nezakonita u 67,65% slučajeva**).*

### 3.2.8. **Nezakonito postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci**

U nastavku se analiziraju objedinjeni podaci o odlukama po žalbama pojedinih kategorija tijela javne vlasti (državna tijela, tijela države uprave, JLP(R)S, pravosudna tijela, trgovačka društva u vlasnišćtvu RH i JLP(R)S, agencije, zavodi, fondovi i centri) donesenih u žalbenim postupcima koji se odnose na zahtjeve za pristup informacijama.

Za ocjenu nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti u predmetima šutnje uprave kao temeljni pokazatelj uzet je podatak o broju rješćenja koja je donio Povjerenik u žalbenim postupcima, a kojima je naložio tijelima da riješe zahtjev. Naime, Povjerenik nakon zaprimanja žalbe zbog šutnje uprave traži od tijela obavijest o razlozima za nerješćavanje zahtjeva te jedan dio tijela u međuvremenu riješi zahtjev. Stoga samo oni predmeti, koji se nakon izjavljene žalbe i dostavljene ili nedostavljene obavijesti nastavljaju nalogom Povjerenika, ukazuju na daljnju nesprijetnost tijela da riješe zahtjev.

Kod ocjene nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti u žalbenim predmetima u kojima su tijela javne vlasti rješavala o zahtjevu, kao temeljni pokazatelj uzet je podatak o broju poništenih odluka od strane Povjerenika u predmetima u kojima su tijela donijela rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama.

Analizom tijela javne vlasti koja najčešće donose nezakonita rješenja uočeno je da su tijekom 2023. najveći broj nezakonitih odluka donijela trgovačka društva u vlasništvu RH (65,38%), zatim trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (54,35%), agencije, zavodi, fondovi i centri (42,31%) te tijela državne uprave (41,67%). Povjerenik je u manjem broju slučajeva poništavao rješenja koja su donijela pravosudna tijela (25,93%) i JLP(R)S (36,57%), a najmanje poništenih rješenja su imala državna tijela (12,5%).

Obrađeni podaci koji se odnose na predmete u kojima su izjavljene žalbe zbog šutnje uprave pokazuju kako kod JLP(R)S samo izjavljivanje žalbe Povjereniku nije bilo dovoljan poticaj da se žalba riješi te je bilo potrebno donošenje rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva u trećini slučajeva, i to 33,74%. Nakon njih slijede trgovačka društva u vlasništvu RH s 32,26%, te agencije, zavodi, fondovi i centri s 31,25%. Najmanje je doneseno rješenja u odnosu na trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (18,28%) i pravosudna tijela (2,70%). U odnosu na državna tijela Povjerenik nije donio rješenje kojim je naložio rješavanje zahtjeva.

Obrađeni podaci u odnosu na državna tijela pokazuju da kod tih tijela javne vlasti u predmetima šutnje uprave nisu postojali razlozi za donošenjem rješenja o nalaganju, dok je u odnosu na rješenja o odbijanju ili odbacivanju u 2023. došlo do smanjenja broja poništenih odluka (12,58%) u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje (42,86%).

Kod tijela državne uprave je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje došlo do smanjenja broja poništenih odluka kada je riječ o rješenjima o odbijanju ili odbacivanju, gdje se broj s 61,82% smanjio na 41,67% slučajeva.

Nadalje, obrađeni podaci pokazuju da u više od polovini slučajeva nezakonita rješenja donose trgovačka društva u vlasništvu RH (65,38%) i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (54,35%).

Također, nezakonita rješenja u 42,31% donose agencije, zavodi, fondovi i centri što je poboljšanje u odnosu na 2022. kada je bilo poništeno 67,65% te JLP(R)S, u 36,57%, kod kojih je također došlo do poboljšanja u odnosu na prošlo razdoblje kada je bilo poništeno 57,14% odluka.

Kada je riječ o postupanju pravosudnih tijela, obrađeni podaci pokazuju da imaju sličan omjer poništenih odluka o odbijanju ili odbacivanju (23,93%) u usporedbi s 2022. (25,53%), a da se broj rješenja o nalaganju jako smanjio - s 26,32% na 2,70%.

Tablica 3.5. 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 rješavanje zahtjeva (šutnja uprave)
Državna tijela	12,5%	0%
Tijela državne uprave	41,67%	25,84%
Općine, gradovi i županije	36,57%	33,74%

Pravosudna tijela	25,93%	2,70%
Trgovačka društva u vlasništvu RH	65,38%	32,26%
Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S	54,35%	18,28%
Agencije, zavodi, fondovi i centri	42,31%	31,25%

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

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2023. prema najčešće korištenim razlozima za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 3.6.

Tablica 3.6. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Vođenje postupka	Ne posjeduje informaciju	Ne smatra se informacijom	Nema osnove za dopunu ili ispravak	Zlouporaba prava
<b>Ukupno u radu u 2023.</b>	74	72	24	97	94	21	121
<b>Neriješeno</b>	24	29	9	19	31	7	65
<b>Riješeno</b>	50	43	15	78	63	14	56
<b>Rješenje-žalba-odbačena</b>	0	0	0	3	0	1	0
<b>Rješenje-žalba odbijena kao neosnovana</b>	18	4	7	47	43	8	19
<b>Rješenje poništeno i naloženo da omogući/djelomično omogući pristup</b>	24	34	5	6	9	1	13
<b>Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje</b>	4	3	2	17	6	2	22
<b>Rješenje poništeno i riješen zahtjev</b>	3	0	0	1	1	0	1
<b>Rješenje-obustava postupka</b>	0	0	0	4	1	2	0
<b>Rješenje proglašeno ništavim</b>	0	1	0	0	1	0	1
<b>Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo</b>	1	1	1	0	2	0	0
<b>Usvojena žalba, odbijen zahtjev</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Rješenje poništeno po čl. 129. ZUP-a</b>	0	0	0	0	0	0	0

### 3.3.1. Osobni podaci

Prema izvješćima koja su tijela dostavila Povjereniku, osobni podaci kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, korišteni su u 137 ili 3,11% slučajeva.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je Povjerenik tijekom 2023. zaprimio 45 žalbi protiv odluka u kojima je zaštita osobnih podataka bila razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, no iako je to u prethodnim izvještajnim razdobljima bilo najčešće korišteno zakonsko ograničenje pristupa informacijama, u 2023. ono je bilo tek na 4. mjestu među zaprimljenim žalbama.

Analizom podataka o predmetima koji su bili u radu tijekom 2023. je utvrđeno kako je u 74 žalbena predmeta bila riječ o odlukama u kojima su tijela javne vlasti koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva, od čega ih je riješeno 50 (67,57%). Povjerenik je u **18 (36%) slučajeva potvrdio odluku tijela, a u 31 (62%) je rješenje prvostupanjskog tijela poništeno kao nezakonito**, od čega je u 24 slučaja omogućen ili djelomično omogućen pristup informaciji, u četiri slučaja predmet je vraćen na ponovni postupak, a u tri slučaja je poništeno rješenje i riješen zahtjev. U jednom predmetu je nakon izjavljene žalbe tijelo javne vlasti samo promijenilo svoju odluku.

*Prema podacima o riješenim žalbama Povjerenika može se zaključiti kako je i u 2023. visok postotak nezakonitosti u odlučivanju prvostupanjskih tijela kada koriste ograničenje pristupa informacijama zbog zaštite osobnih podataka, jer su u **62% slučajeva korisnicima neopravdano po toj osnovi uskratila informaciju**, a što odgovara podacima iz prethodne godine kada je poništeno 60,76% odluka.*

*Iz žalbenih predmeta u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da tijela javne vlasti često ne primjenjuju odredbu 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, odnosno da navedenu odredbu ne primjenjuju ispravno. Iz odluka Povjerenika po žalbama vidljivo je i da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka u većini slučajeva radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje, odnosno djelomično uskraćuje na neodgovarajući način, primjerice imena i prezimena zaposlenih u tijelu javne vlasti te iznosi koje na ime različitih troškova tijela javne vlasti isplaćuju (putni troškovi, pomoći, donacije, usluge i sl.).*

### 3.3.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna

Analizom dostavljenih izvješća za 2023., uočeno je da su tijela javne vlasti u 97 ili 2,20% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu, a u 49 ili 1,11% slučajeva jer predstavlja profesionalnu tajnu. Povjerenik je tijekom 2023. zaprimio 59 žalbi izjavljenih protiv rješenja u kojima su tijela javne vlasti koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva

Prema podacima o zaprimljenim žalbama za 2023., vidljivo je da su Ministarstvo znanosti i obrazovanja (12), Općina Josipdol (3) i trgovačko društvo HP - Hrvatska pošta d.d. (3) najviše koristili ovo zakonsko ograničenje, uz druga trgovačka društva koja su ga koristila u manjem broju slučajeva. Analizom razloga za njegovu primjenu utvrđeno je kako se u najvećem broju slučajeva tijelo javne vlasti pozvalo na obvezu čuvanja profesionalne tajne kada se radilo o traženju dokumentacije prosvjetne inspekcije, dok su u ostalim slučajevima poslovnom tajnom proglašeni podaci koji se odnose na isplaćene iznose za zaposlene, različite ugovore koje tijela javne vlasti sklapaju s privatnim trgovačkim društvima i fizičkim osobama za konzultantske usluge ili usluge oglašavanja te informacije iz područja javne nabave i sl.

*Povjerenik je zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 72 žalbena predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva, od čega su riješene 43 žalbe, na način da je u 37 ili 86,05% slučajeva rješenje poništeno, što je nešto više u odnosu na 2022., kada ih je poništeno 34 ili 80,95%. Od 37 poništenih rješenja, u 34 slučaja je pristup informaciji omogućen u cijelosti ili djelomično, a u tri slučaja predmet je vraćen na ponovni postupak. Od riješenih predmeta, u 4 (7,14%) slučaja je potvrđeno prvostupanjsko rješenje i odbijena žalba, u jednom je tijelo samo promijenilo odluku, dok je u jednom slučaju rješenje tijela javne vlasti oglašeno ništavim.*

*Obradom podataka iz riješenih žalbi vezanih za ograničenje pristupa informacijama zbog poslovne i profesionalne tajne je uočeno da 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, u odnosu na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osobito kada se radi o njihovim isplatama, a što je ponovno rezultiralo visokim postotkom poništenih odluka, i to unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda te objavljenim Smjernicama o pristupu informacijama i poslovnoj tajni. Stoga je zaključeno da kod tijela javne vlasti i dalje postoji nerazumijevanje pravne prirode poslovne tajne i profesionalne tajne te zakonskih odredbi o primjeni ograničenja, kao i primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-ja.*

Osim toga je zaključeno da tijela javne vlasti niti kod ovog zakonskog ograničenja nisu koristila 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.

Tijekom 2023. u radu je bilo i šest žalbenih predmeta, od kojih su 3 žalbe zaprimljene tijekom 2023. u kojima je Ministarstvo financija, Porezna uprava koristilo poreznu tajnu kao zakonsko ograničenje u predmetima prava na pristup informacijama. Od ukupno četiri riješena predmeta, u 3 slučaja potvrđeno je rješenje tijela javne vlasti kao zakonito te je žalba odbijena kao neosnovana, dok je u jednom slučaju rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak.

### 3.3.3. Vođenje postupka - članak 15. stavak 3. točka 1. ZPPI-ja

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela, vidljivo je da je tijekom 2023. u 42 ili 0,95% slučajeva korišteno ovo zakonsko ograničenje.

Obradom podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je 2023. Povjerenik zaprimio 17 žalbi protiv odluka u kojima je mogući utjecaj na vođenje nekog pravno uređenog postupka bio razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama. Zajedno s predmetima prenesenim iz ranijeg razdoblja **u radu je bilo ukupno 24 predmeta, od čega je riješeno 14 (58,33%), na način da je u 7 (50%) slučajeva žalba odbijena kao neosnovana, a 6 (42,86%) poništeno**, od čega je u 4 slučajeva odobren pristup informacijama te u 2 predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. U jednom slučaju je tijelo javne vlasti samo riješilo žalbu primjenom članka 113. ZUP-a.

*S obzirom na broj poništenih rješenja vidljivo je da su se tijela javne vlasti u skoro polovini slučajeva neopravdano pozivala na ograničenje pristupa informacijama zbog mogućeg utjecaja na vođenje sudskog, upravnog ili drugog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne, s obzirom da je ono primjenjivo u slučaju kada postoji neki konkretni postupak koji se vodi u pogledu informacija koje su predmet traženja korisnika, a pri tome se treba učiniti vjerojatnim postojanje „osnove sumnje“ da bi objavljivanje upravo tih informacija onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje postupka.*

### 3.3.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

U 2023. Povjerenik je zaprimio 79 žalbi na rješenje o odbacivanju zahtjeva jer tijela javne vlasti ne posjeduju informaciju te ne znaju gdje se ona nalazi pa je, uz žalbe prenesene iz prethodnog perioda, ukupno u radu imao 97 takvih predmeta.

Od 78 (80,41%) riješenih žalbi, Povjerenik je **u 47 (60,26%) slučajeva odbio žalbu i potvrdio rješenje tijela javne vlasti, u 24 ili 30,77% slučajeva je poništio rješenja**, i to na način da je u 6 slučajeva utvrdio da tijelo javne vlasti raspolaže informacijom te je omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, u 17 je predmet vratio na ponovni postupak, dok je u jednom poništio rješenje i riješio zahtjev. U 4 predmeta je postupak obustavljen, a u 3 slučaja su žalbe odbačene.

*Analizom podataka o rješavanju žalbi iz 2023. uočeno je da je razlog neposjedovanja traženih informacija bio drugi najčešći razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama od strane različitih tijela javne vlasti. Usporedbom s 2022. kada je u 83,53% slučajeva potvrđeno rješenje tijela javne vlasti, vidljivo je kako su u 2023. godini tijela javne vlasti u manjem postotku (60,26%) donosila zakonita rješenja kada su koristila navedenu pravnu osnovu za odbacivanje zahtjeva.*

### 3.3.5. Nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2023. u 19 ili 0,43% slučajeva tijela javne vlasti odbila zahtjev, ocjenjujući da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.

Povjerenik je u 2023. zaprimio 18 žalbi zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga, a sa prenesenim žalbama iz ranijeg razdoblja **ukupno je u radu bio 21 predmet, od čega je riješeno 14 (66,67%), na način da je u osam (57,14%) slučajeva potvrđena odluka tijela javne vlasti. U 3 ili 21,43% slučajeva poništeno je rješenje tijela** javne vlasti te je u jednom slučaju omogućen pristup informacijama, a u dva predmeta vraćen tijelu javne vlasti na ponovno odlučivanje. U dva žalbena predmeta je obustavljen postupak, a jednu žalbu je Povjerenik odbacio.

### 3.3.6. Informacija se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja

Obradom podataka iz dostavljenih izvješća uočeno je da su tijekom 2023. u 316 ili 7,17% slučajeva tijela javne vlasti odbila zahtjev ocjenjujući da se zatražena informacija ne može smatrati informacijom prema zakonskoj definiciji iz članka 5. ZPPI-ja.

**U 2023. Povjerenik je zaprimio 79 žalbi zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga, pa je s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja ukupno u radu imao 94 predmeta, od kojih je riješeno njih 63 (67,02%), na način da je u 43 (68,25%) slučaja potvrdio odluku tijela javne vlasti, dok je u 16 ili 25,4% slučajeva poništio rješenje tijela javne vlasti, i to tako da je u devet slučajeva rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u šest slučajeva je rješenje poništeno i predmet je vraćen na ponovni postupak, a u jednom slučaju je rješenje poništeno i riješen zahtjev. U dva slučaja tijelo javne vlasti je samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, u jednom predmetu postupak je obustavljen, a jedno rješenje je oglašeno ništavim.**

Analizom podatka o zaprimljenim žalbama protiv odluka tijela javne vlasti u kojima se kao zakonski razlog odbijanja navodilo kako se ne radi o traženju informacije u smislu ZPPI-ja, uočeno kako se u najvećem dijelu radilo o odlukama Grada Lepoglave (11), Općine Vir (10), Općine Bednja (6), Varaždinske županije (5) i Turističko kulturno-informativnog centra d.o.o. (5), kao i da se radi o žalbama koje su u pretežitom dijelu podnesene od strane istih korisnika.

*Obradom podataka iz žalbenih predmeta prema kojem je u 25,4% slučajeva poništeno rješenje tijela javne vlasti i usporedbom s podacima iz 2022. kada je Povjerenik u 40% slučajeva poništio rješenje tijela javne vlasti, može se zaključiti kako je došlo do poboljšanja u razumijevanju što predstavlja informaciju sukladno definiciji iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja.*

### 3.3.7. Zloupotreba prava

Uvidom u izvješća koja su dostavila tijela javne vlasti proizlazi da je tijekom 2023. zbog zloupotrebe prava odbijeno 3.496 zahtjeva, što čini 79,33% od ukupno odbijenih zahtjeva za pristup informacijama.

U 2023. zaprimljeno je ukupno 98 žalbi izjavljenih protiv prvostupanjskih rješenja donesenih temeljem zloupotrebe prava koja je time najčešće korišten razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama. Usporedbom s 2022. kada je zaprimljeno 127 žalbenih predmeta zbog zloupotrebe prava, tijekom 2023. došlo je do smanjenja broja zaprimljenih žalbi za 22,83%.

Najveći broj žalbi u 2023. zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe odnosio se na rješenja koja su donijeli Hrvatski judo savez (22), Općina Seget (18), Turistička zajednica Općine Seget (9) i Općina Bednja (6).

Za istaknuti je da su od ukupnog broja podnesenih žalbi, veći broj žalbi podnijela 3 žalitelja od kojih je jedan podnio 22 žalbe, kao i da su žalitelji usmjereni na određena tijela javne vlasti.

Povjerenik je zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 121 predmet, od kojih je riješeno njih 56 (46,28%) na način da su u 19 (33,93%) predmeta potvrđena rješenja tijela javne vlasti, u 36 ili 64,29% slučajeva su rješenja poništena od čega je u 13 slučaja omogućen ili djelomično omogućen pristup informaciji, a u 22 predmet vraćen na ponovni postupak, u jednom slučaju je poništeno rješenje i riješen zahtjev, dok je u jednom slučaju prvostupanjsko rješenje oglašeno ništavim.

*U odnosu na 2022. kada je poništeno 60,76% prvostupanjskih rješenja, tijekom 2023. neznatno je došlo do povećanja nezakonitih rješenja donesenih zbog zlouporabe prava. U navedenim slučajevima, a u skladu s praksom Visokog upravnog suda, s obzirom na to da se radi o informacijama koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima, ne može doći do zlouporabe prava na pristup informacijama, dok u određenom broju slučajeva tijela javne vlasti nisu iznijela dostatne razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe te su predmeti poništeni i vraćeni na ponovni postupak.*

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

Povjerenik je u izvještajnom razdoblju zaprimio 5 (0,42%) žalbi koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija. Od svih zaprimljenih žalbi 2 žalbe izjavljene su zbog šutnje uprave, a 3 protiv rješenja o odbijanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Tijela javne vlasti protiv kojih su izjavljene žalbe su Ministarstvo pravosuđa i uprave (1), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (2) te trgovačka društva Gradski prijevoz putnika d.o.o. (1) i Promet Split d.o.o. (1).

Uz jednu žalbu prenesenu iz 2023. Povjerenik je u radu imao ukupno 6 žalbi (0,45%) iz navedenog područja, a riješene su 3 žalbe, odnosno u jednom je slučaju tijelo javne vlasti samo riješilo žalbu sukladno odredbi članka 113. ZUP-a, u jednom je doneseno rješenje o nalaganju te je u jednom slučaju žalba odbijena.

*I dok je u odnosu na 2022. (2 žalbe u radu) porastao broj žalbi koje se tiču područja ponovne uporabe informacija, usporedbom s ranijim izvještajnim razdobljem možemo zaključiti da Povjerenik u radu kontinuirano ima mali broj žalbi vezanih uz zahtjeve za ponovnu uporabu informacija (2021 – 11 žalbi, 2020. – 12 žalbi, 2019. – 8 žalbi, 2018. – 9 žalbi).*

### 3.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

Povjerenik za informiranje redovito objavljuje rješenja iz žalbenih postupaka za pristup i ponovnu uporabu informacija te ostale važne akte Povjerenika na internetskoj stranici <https://tom.pristupinfo.hr> kroz aplikaciju Tražilica odluka i mišljenja (TOM).

U nastavku je pregled odabranih informacija kojima treba biti omogućen pristup, uz eventualnu zaštitu određenih podataka, prema nekim od donesenih rješenja Povjerenika u 2023.:

- konačno Revizijsko izvješće Samostalne službe za unutarnju reviziju Ministarstva poljoprivrede u postupku Revizije proizvođačkih organizacija kojim je postupkom bila obuhvaćena i proizvođačka organizacija trgovačko društvo NATURA AGRO d.o.o. (tijelo javne vlasti: Ministarstva poljoprivrede), rješenje KLASA: UP/II-008-07/23-01/259
- tablični prikaz u kojem se nalaze podaci o plaćanju obveze i valuti po godinama te ukupnom iznosu (od 2011. do 2022. godine) trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d. prema trgovačkom društvu HIDRO WATT d.o.o. (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Hrvatska elektroprivreda d.d.), KLASA: UP/II-008-07/23-01/232
- Odluka Hrvatske gospodarske komore za obračun visine bruto osnovice od 30. rujna 2020. godine i dokument Hrvatske gospodarske komore s podacima o rednom broju, organizacijskoj jedinici, imenu i prezimenu predsjednika Županijskih gospodarskih komora, statusu određeno/neodređeno, radnom mjestu, koeficijentu, visini mjesečne naknade za predsjednike Županijskih komora bez zasnivanja radnog odnosa (tijelo javne vlasti: Hrvatska gospodarska komora), KLASA: UP/II-008-07/21-01/783
- lokacijska dozvola, KLASA: UP/I-350-05/22-01/000011, URBROJ: 2163-7-04-05-0434-22-0021 od 14. prosinca 2022. godine i idejni projekt 315-22 iz rujna 2022. za gradnju hotela Valkane (tijelo javne vlasti: Grad Pula-Pola), KLASA: UP/II-008-07/23-01/167
- podatak o provedenom normiranju rada za zaposlenika Veterinarskog fakulteta, Sveučilišta u Zagrebu izraženom u postocima sukladno odredbama Granskog kolektivnog ugovora za znanost i visoko obrazovanje (tijelo javne vlasti: Veterinarski fakultet, Sveučilišta u Zagrebu), KLASA: UP/II-008-07/23-01/284
- „Sporazum o suradnji na razvojnom projektu HEP-a za izgradnju infrastrukture za punjenje elektromotornih vozila“, KLASA: 944-18/18-01/02, Ur. broj: 2178/15-06-03/1-18-2 od 27. kolovoza 2018. godine (tijelo javne vlasti: Grad Nova Gradiška), UP/II-008-07/23-01/329
- Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava koji je zaključen sa korisnikom sredstava, Općinom Čavle, za program „Klub umirovljenika Čavle“-Općina Čavle i partnera Hrvatski Crveni križ, Gradsko društvo Crvenog križa Rijeka i Udruge umirovljenika Čavle (tijelo javne vlasti: Općina Čavle), KLASA: UP/II-008-07/22-01/424
- informacija o ukupnom broju ginekologa u Kliničkoj bolnici „Sveti Duh“, broju ginekologa koji obavljaju prekid trudnoće na zahtjev pacijentice i broju ginekologa koji

su se pozvali na priziv savjesti (tijelo javne vlasti: Klinička bolnica „Sveti Duh“), UP/II-008-07/23-01/211

- financijski planovi za 2021. godinu za ACI marinu u Komolcu i Slanome (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo ACI d.d.), UP/II-008-07/21-01/515
- ugovori o financijskom leasingu i pripadajućim općim uvjetima uz ugovore sklopljeni između trgovačkog društva Komunalac d.o.o. Vukovar kao primatelja leasinga i registriranih leasing društava u Republici Hrvatskoj kao davatelja leasinga (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Komunalac d.o.o. Vukovar), KLASA: UP/II-008-07/23-01/418
- rješenje i zapisnik Ministarstva znanosti i obrazovanja vezani uz provedeni nadzor prosvjetne inspekcije (tijelo javne vlasti: Ministarstvo znanosti i obrazovanja), KLASA: UP/II-008-07/22-01/819
- ugovor o radu i dodatak ugovora o radu na neodređeno vrijeme sklopljeni između poslodavca Dječjeg vrtića „Ivančica“ Čeminac i radnice istog (tijelo javne vlasti: Dječji vrtić „Ivančica“ Čeminac), KLASA: UP/II-008-07/22-01/1346
- zapisnici iz inspekcijskih nadzora na lokaciji plaže Grabova u Jadranovu, Državnog inspektorata, Sektora za nadzor zaštite prirode, Službe za nadzor morskih ekosustava (tijelo javne vlasti: Državni inspektorat), UP/II-008-07/22-01/1540
- Ugovor o izvođenju radova izgradnje građevina za uspostavljanje Veteranskog centra u Daruvaru između Ministarstva hrvatskih branitelja i trgovačkog društva ELKTROCENTAR PETEK d.o.o., (tijelo javne vlasti: Ministarstva hrvatskih branitelja), KLASA: UP/II-008-07/23-01/9
- kartica konta glavne knjige, sintetički pregled od datuma knjiženja, 1. siječnja do 31. prosinca 2019. godine za sve korisnike i za sve aktivnosti i projekte, te izvod PBZ Card za račun 756458/19051 od 20. svibnja 2019. godine Općine Čeminac (tijelo javne vlasti: Općina Čeminac), KLASA: UP/II-008-07/23-01/307
- dokumenti za film Kapa naziva „Plan financiranja Mjesečari“, „Financing plan“, „Plan financiranja“, te financijski izvješćaj za navedeni film (tijelo javne vlasti: Hrvatski audiovizualni centar), KLASA: UP/II-008-07/23-01/96
- podaci o poslovnim subjektima od kojih je Nova hrvatska banka primila usluge pravnog savjetovanja u 2022. godini (od 1. ožujka 2022. godine do 31. prosinca 2022. godine) i iznosi koji su isplaćeni pojedinom poslovnom subjektu (tijelo javne vlasti: Nova hrvatska banka d.d.), UP/II-008-07/23-01/316.

### **3.6. Provedba izvršenja rješenja u 2023. godini**

Člankom 25.a ZPPI-ja propisano je da su pravomoćna rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama obvezujuća i izvršna te da izvršenje navedenih rješenja provodi Povjerenik. Također je propisano da izvršenje rješenja provodi Povjerenik donošenjem

rješnja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti, odnosno obustavom od plaće odgovornoj osobi.

Rješnje o izvršenju rješnja Povjerenik može donijeti po službenoj dužnosti kad to nalaže javni interes ili temeljem prijedloga stranke.

Povjerenik je u 2023. godini sukladno odredbi ZPPI-ja donosio rješnja o izvršenju kao instituta koji ima za krajnji cilj rješavanje zahtjeva za pristup informacijama korisnika ili omogućavanje pristupa informacijama temeljem pravomoćnih rješnja kroz donošenje obvezujućih rješnja Povjerenika odnosno izravnih novčanih sankcioniranja čelnika tijela javne vlasti koja ne postupe po rješnju o izvršenju rješnja Povjerenika.

*Tijekom 2023. godine Povjerenik je donio 5 rješnja o izvršenju rješnja na prijedlog stranaka u slučajevima u kojima tijela javne vlasti nisu postupila po rješnju Povjerenika kojim je naloženo da se zahtjev korisnika riješi u roku od 8 dana od dana primitka rješnja.*

Tako je Povjerenik u 2023. godini donio dva rješnja o izvršenju rješnja u odnosu na predsjednika Športske zajednice Grada Ogulina, dva rješnja u odnosu na direktora trgovačkog društva Luka Dubrovnik d.d. te jedno rješnje u odnosu na ravnatelja Lučke uprave Splitsko-dalmatinske županije.

Navedena tijela javne vlasti su u roku koji je određen u rješnju o izvršenju postupila po rješnju Povjerenika te su donijela odluku o zahtjevu korisnika, iz kojeg razloga nije bilo osnove za daljnjim postupanjem Povjerenika.

## **4. Sudski nadzor**

### **4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske**

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

Upravni spor prema članku 26. ZPPI-ja može tužbom pokrenuti korisnik prava na informaciju, kao i tijelo javne vlasti koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgodni učinak ako je rješnjem Povjerenika korisniku omogućen pristup informaciji.

Statističke podatke koji se odnose na upravne sporove iz 2023. sadržava Tablica 3.8., pri čemu je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

#### 4.1.1. Podnošenje tužbi

Tijekom 2023. je pred Visokim upravnim sudom pokrenut 51 upravni spor, što ukazuje na tendenciju smanjivanja broja upravnih sporova (2021. – 112 upravnih sporova, 2022. – 69 upravnih sporova), odnosno pokrenuto je 26,09% manje upravnih sporova u odnosu na 2022.

Upravni sporovi su pokrenuti u 46 slučajeva (90,2%) protiv rješenja Povjerenika, dok je u pet slučajeva (9,8%) upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave), iz čega se može zaključiti da se nastavlja trend malog broja tužbi radi šutnje Povjerenika (5 slučajeva u 2021., odnosno 4 slučaja u 2022.).

Tijekom 2023. je izrađeno 50 odgovora na tužbu, s time da se određeni broj odgovora odnosi na tužbe zaprimljene krajem 2022. godine.

Tablica 4.1. Upravni sporovi u 2023.

Upravni sporovi i tužbe u 2023.	Broj	%
<b>Zaprimljene tužbe u 2023. prema osnovi</b>	51	100,00%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	46	90,2 %
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	5	9,8 %
<b>Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje</b>	50	-

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

#### 4.1.2. Podnositelji tužbi

Što se tiče broja tužbi, 24 tužbe (47,06%), **podnijeli su korisnici**, dok su 27 tužbi **(52,94%) podnijela tijela javne vlasti** nezadovoljna odlukama Povjerenika. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 3.9.

U cjelini, od ukupno 24 upravna spora koje su pokrenuli korisnici, 21 spor pokrenule su fizičke osobe, dok su 3 upravna spora pokrenule pravne osobe.

Što se tiče 27 upravnih sporova pokrenutih po tužbama tijela javne vlasti, najveći broj upravnih sporova pokrenula su trgovačka društva (ukupno 13), odnosno pravne osobe s javnim ovlastima (ukupno 10).

U nastavku se iznose podaci o tužiteljima po kategorijama tijela javne vlasti:

- 1 spor tijela državne uprave (Ministarstvo zdravstva)
- 1 spor JLP(R)S (Općina Drenovci)
- 2 spora agencija, zavoda i fondova (HBOR)
- 9 sporova trgovačkih društava u vlasništvu RH (Hrvatska pošta d.d. 3, Hrvatska poštanska banka d.d. 3, po jedan Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o., Hrvatska elektroprivreda d.d., Hrvatska lutrija d.o.o.)
- 4 spora trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S (Zagrebački holding d.o.o., Lika ceste d.o.o., Čisti otok d.o.o., VECLA d.o.o.)

- 10 sporova ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska odvjetnička komora 6, po jedan Hrvatska komora medicinskih sestara, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatski nogometni savez, Turistička zajednica Kvarnera)

Tablica 4.2. Upravni sporovi u 2023. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe	
<b>Prema tužiteljima</b>	51	100,00%
<i>Korisnici</i>	24	47,06%
<i>tijela javne vlasti</i>	27	52,94%
<b>Tužitelji korisnici</b>	24	100,00%
<i>fizičke osobe</i>	21	87,50%
<i>trgovačka društva</i>	3	12,50%
<b>Tužitelji tijela javne vlasti</b>	27	100,00%
<i>tijela državne uprave</i>	1	3,7%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	2	7,41%
<i>JLP(R)S</i>	1	3,7%
<i>trgovačko društvo</i>	13	48,15%
<i>ostale pravne osobe s javnim ovlastima</i>	10	37,04%

#### 4.1.3. Sudske odluke po tužbama

Tijekom 2023. Povjerenik je zaprimio ukupno 49 odluka Visokog upravnog suda (presude i rješenja) u predmetima prava na pristup informacijama od čega je u 42 (85,71%) slučaja spor pokrenut protiv rješenja Povjerenika, a u 7 slučajeva (14,29%) radi šutnje Povjerenika.

Posebno se ističe da je u 2023. **Visoki upravni sud donio 12 rješenja o prekidu postupka u predmetima pokrenutim po tužbama protiv rješenja Povjerenika, jer je u jednom predmetu podnio zahtjev Sudu Europske unije za tumačenje odredbi OD Direktive.**

Kako u navedenim predmetima Visoki upravni sud nije donio meritornu odluku, navedeni predmeti nisu uzeti u obzir prilikom izračuna postotka potvrđenih rješenja Povjerenika, a isti predmeti bit će opisani niže u ovom poglavlju.

*Od preostalih 30 predmeta pokrenutih protiv rješenja Povjerenika, Visoki upravni sud je u 26 predmeta, odnosno u 86,67% slučajeva potvrdio rješenje Povjerenika, čime je nastavljen prošlogodišnji trend visokog postotka potvrđenih rješenja Povjerenika (2022. – 86,90%).*

U 4 predmeta u kojima su poništena rješenja Povjerenika (13,33%), u 3 predmeta (10%) Visoki upravni sud je poništio rješenje Povjerenika i odbio žalbu, dok je u jednom predmetu (3,33%) poništio rješenje Povjerenika i predmet vratio na ponovni postupak.

Što se tiče sudskih odluka u predmetima radi šutnje Povjerenika, u 3 predmeta je odbijen tužbeni zahtjev jer nije došlo do šutnje (42,86%), u 3 predmeta je rješenjem obustavljen postupak jer je Povjerenik naknadno donio odluku o žalbi (42,86%), dok je u jednom predmetu tužba odbačena (14,28%).

Posebno se ističe da se u predmetu u kojem je tužba odbačena radilo o situaciji gdje je tužba ustupljena Visokom upravnom sudu na nadležno rješavanje od strane Općinskog građanskog

suda u Zagrebu. U rješenu o odbačaju tužbe naglašeno je da tužitelj uopće nije iskoristio redovni pravni lijek, odnosno nije podnio žalbu Povjereniku, iz kojeg razloga nisu niti ispunjeni uvjeti za vođenje upravnog spora.

Statistički podaci o zaprimljenim odlukama prikazani su u Tablici 4.3.

Tablica 4.3. Upravni sporovi u 2023. prema zaprimljenim odlukama

Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda u 2023. prema ishodu	49	100%
<b>Tužbe protiv rješnja</b>	42	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	26	86,67%
<i>poništeno rješnje Povjerenika</i>	4	13,33%
<i>prekid postupka</i>	12	-
<b>Tužbe zbog šutnje uprave</b>	7	100%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	3	42,86%
<i>odbijen tužbeni zahtjev</i>	3	42,86%
<i>tužba odbačena</i>	1	14,28%

Napomena: predmeti se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama

- Poništena rješnja Povjerenika

U odnosu na 4 predmeta u kojima su poništena rješnja Povjerenika, tri predmeta su se odnosila na Grad Obrovac kao tijelo javne vlasti.

U navedenim predmetima korisnici su od Grada Obrovca zatražili dostavu sljedećih informacija: stavke iz polugodišnjeg izvješnja o izvršenju proračuna, popis korisnika koji su dobili subvenciju te podatke o imenima i prezimenima članova upravnog vijeća i povjerenstva.

Grad Obrovac je odbio navedene zahtjeve temeljem članka 15. stavka 1. ZPPI-ja, jer se tražene informacije tiču postupaka koja vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanje tih postupaka.

U žalbenom postupku, Povjerenik je poništio rješnja Grada Obrovca i vratio predmete na ponovni postupak, u bitnom iz razloga što u prvostupanjskim rješnjima nisu dani jasni i valjani razlozi za primjenu odredbe članka 15. stavka 1. ZPPI-ja, odnosno jer nije vidljivo da su zatražene informacije predmet prethodnog ili kaznenog postupka, već spisu predmeta priloži dopis nadležnog državnog odvjetništva da je protiv određenih osoba podignuta optužnica pred sudom.

Protiv navedenih rješnja Grad Obrovac je pokrenuo upravne sporove, a Visoki upravni sud je svojim presudama poništio rješnja Povjerenika te odbio žalbe korisnika, uz obrazloženje da se ne može otkloniti prigovor Grada Obrovca da su u tijeku izvidi u svezi s cjelokupnim podacima Grada Obrovca, pa tako i onim koji su zatraženi zahtjevima za pristup informacijama.

Posebno se ističe da je u jednom istovrsnom predmetu Visoki upravni sud presudom odbio tužbeni zahtjev i potvrdio rješnje Povjerenika.

U navedenom predmetu korisnik je od Grada Obrovca tražio imena i prezimena savjetnika te iznose njihovih naknada, a Grad Obrovac je navedeni zahtjev odbio pozivom na odredbu članka 15. stavka 1. ZPPI-ja.

U žalbenom postupku, Povjerenik je poništio rješenje Grada Obrovca i predmet vratio na ponovni postupak, uz bitno identično obrazloženje kao u ranije tri opisana predmeta, odnosno da nije vidljivo da bi tražene informacije bile predmet prethodnog ili kaznenog postupka u smislu članka 15. stavka 1. ZPPI-ja.

Protiv navedenog rješenja Grad Obrovac je pokrenuo upravni spor, a Visoki upravni sud je presudom odbio tužbeni zahtjev u bitnom navodeći da je pravilno Povjerenik utvrdio da prvostupanjsko tijelo nije dalo valjane razloge za primjenu odredbe članka 15. stavka 1. ZPPI-ja.

**Slijedom navedenog, tri poništena rješenja Povjerenika su rezultat neusklađene prakse Visokog upravnog suda u primjeni odredbe članka 15. stavka 1. ZPPI-ja.**

**U jednom predmetu Visoki upravni sud je poništio rješenje Povjerenika te predmet vratio na ponovni postupak.**

Korisnik je od Državnog odvjetništva RH zatražio četiri arbitražna pravorijeka koja su donesena u predmetima protiv Republike Hrvatske, a Državno odvjetništvo RH je zahtjev odbilo temeljem članka 15. stavka 2. točke 6. ZPPI-ja, jer je pristup traženim informacijama ograničen sukladno međunarodnim ugovorima.

Povjerenik je svojim rješenjem poništio rješenje Državnog odvjetništva RH, te korisniku djelomično omogućio pristup traženim arbitražnim pravorijecima, uz zaštitu osobnih podataka. U rješenju Povjerenika je u bitnom navedeno da članak 32. stavak 5. UNCITRAL arbitražnih pravila ne predstavlja međunarodni sporazum u smislu članka 15. stavka 2. točke 6. ZPPI-ja, kao niti odredba članka 48. Konvencije o rješavanju ulagačkih sporova između država i državljana drugih država od 18. ožujka 1961. godine (dalje u tekstu: Konvencija), kojima je propisano da se arbitražni pravorijek ne može objaviti bez pristanka stranaka. Također je naglašeno da se radi o informacijama od javnog interesa jer omogućuju javnosti uvid u supstancijalno odlučivanje arbitražnih sudova te eventualne financijske obveze države prema drugoj strani (naknada štete i troškovi postupka).

Visoki upravni sud je presudom poništio rješenje Povjerenika te predmet vratio na ponovni postupak, u bitnom navodeći da se ne može otkloniti prigovor tužitelja da bi nametanje obveze objave odluka jednoj ugovornoj strani, protivno volji druge strane značilo postupanje suprotno Konvenciji, odnosno suprotno Pravilima UNCITRALA.

- Rješenja o prekidu postupka – zahtjev za tumačenjem prava EU

U 2023. godini Visoki upravni sud je, u predmetu tužitelja HP-Hrvatska pošta d.d. radi poništenja rješenja Povjerenika (poslovni broj: UsII-188/22), prekinuo upravni spor i Sudu Europske unije podnio zahtjev za tumačenjem odredbi OD Direktive, a koji zahtjev se vodi pod brojem C-336/23.

U navedenom postupku pred Sudom Europske unije, Povjerenik je dostavio očitovanje u kojem je u bitnom opisao razlike između prava na pristup informacijama te prava na ponovnu uporabu informacija. Također je naveo da su predmet postupka pred Visokim upravnim sudom (poslovni broj: UsII-188/22) informacije iz postupka javne nabave (ugovor, zapisnik o primopredaji, privremene i okončane situacije), da korisnik u tom predmetu nije podnio zahtjev za ponovnu uporabu informacija, te da zatražene informacije nisu niti pogodne za ponovnu uporabu informacija. Ponovno je naglasio da se OD Direktiva ne primjenjuje na pravo na pristup informacijama (već samo na ponovnu uporabu informacija), te je ukazao na drugačiju praksu Visokog upravnog suda u kojoj je istaknuto da se OD Direktiva odnosi isključivo na ponovnu uporabu informacija.

Također je ukazao na raniju praksu Suda Europske unije (C-215/17), u kojoj je u bitnom izraženo stajalište da zahtjevi za pristup informacijama nisu obuhvaćeni područjem primjene ranije direktive koja uređuje pitanje prava ponovne uporabe informacija (Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine koja je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora).

Nakon navedene odluke o prekidu postupka, Visoki upravni sud je u 2023. godini donio još 11 rješenja o prekidima postupka po tužbama tijela javne vlasti protiv rješenja Povjerenika, u bitnom uz obrazloženje da se radi o pravno istovjetnoj situaciji kao u predmetu u kojem je odlučio podnijeti zahtjev Sudu Europske unije za tumačenjem odredbi OD Direktive (poslovni broj: UsII-188/22).

Analizom navedenih odluka, razvidno je da je većina navedenih odluka donesena u predmetima u kojima su tužitelji komore kao tijela javne vlasti (6), dok se ostatak odluka odnosi na tužitelje trgovačka društva (5), te jedna odluka na Hrvatsku narodnu banku kao tužitelja.

**Potrebno je istaknuti da postoji i drugačija praksa Visokog upravnog suda (presude poslovni brojevi: UsII-169/22 od 21. rujna 2022. godine, UsII-168/22-10 od 28. rujna 2022. godine, UsII-5/23 od 13. travnja 2023. godine, te UsII-13/23 od 13. travnja 2023. godine), u kojima Visoki upravni sud nije donosio odluke o prekidu postupka, već je zauzeo shvaćanje da se OD Direktiva ne odnosi na pitanja prava na pristup informacijama.**

- Potvrđena rješenja Povjerenika

U nastavku dajemo prikaz značajnijih presuda Visokog upravnog suda kojima je potvrđeno rješenje Povjerenika i omogućen pristup informacijama:

- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, podaci o datumima sjednica i prisustvovanju predstavnika HBOR-a na sjednicama, poslovni broj: UsII-234/22 od 2. ožujka 2023.
- Hrvatska poštanska banka d.d., ugovori o zakupu medijskog prostora i ugovori o sponzorstvu, poslovni broj: UsII-3/23 od 22. ožujka 2023.

- Dječji vrtić Smješko, preslike izdanih računa, poslovni broj: UsII-88/23 od 6. srpnja 2023.
- Hrvatska pošta d.d., imena i prezimena zaposlenika tijela javne vlasti ovlaštenih za preuzimanje pošiljki, poslovni broj: UsII-13/23 od 13. travnja 2023.
- Hrvatska elektroprivreda d.d., ugovor o zakupu medijskog prostora i računi, broj: UsII-117/23 od 26. listopada 2023.
- Ministarstvo zdravstva, elektronički zapis HZMO za bivšeg službenika s prekrivenim zaštićenim osobnim podacima, poslovni broj: UsII-39/23 od 4. svibnja 2023.
- Zagrebački holding d.o.o., zapisnik o odabiru brokera u osiguranju te prilozi zapisniku, poslovni broj: UsII-23/23 od 13. travnja 2023.
- Lika cesta d.o.o., Pravilnik o radu uz katalog radnih mjesta, UsII-168/23 od 9. studenog 2023.

Odluke Visokog upravnog suda u 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 na poveznici:

- <https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2023-godina>

#### 4.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2023.

Prema statističkim podacima u razdoblju 2013.-2023., ukupno je pokrenuto 10.635 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 1.217 upravnih sporova (11,44% u odnosu na broj žalbenih postupaka). Dakle, u promatranom razdoblju **u 88,56% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom.**

*Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2023. (Tablica 4.4.), vidljiv je trend smanjivanja broja upravnih sporova od 2020. godine, što ukazuje na postojanje standardizirane prakse Povjerenika.*

*Osim toga, u 2023. udio podnesenih tužbi u podnesenim žalbama (4,32%) također ukazuje na navedeni trend, imajući na umu da je primjerice 2020. navedeni udio iznosio 13,26%.*

*Posebno se ističe nastavak trenda rješavanja preko 1.000 žalbi godišnje u periodu od 2020. do 2023.*

Tablica 4.4. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013.-2023.

Godina	Žalbe (podneseno)	Tužbe	Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe (riješeno)	Odnos broja riješenih 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	3,42	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	1.077	9,62	10,40
2022.	1.554	69	22,52	4,44	1.147	16,62	6,02
2023.	1.179	51	23,11	4,32	1.002	19,65	5,09
<b>Ukupno</b>	<b>10.635</b>	<b>1217</b>	<b>9,12</b>	<b>11,44</b>	<b>10.037</b>	<b>8,25</b>	<b>12,12</b>

#### 4.1.5. Troškovi upravnog spora

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

Sukladno članku 79. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), 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.

*Analizom odluka Visokog upravnog suda koje su zaprimljene u 2023. godini utvrđeno je da je u 6 predmeta odbijen zahtjev za naknadom troškova, dok je u 6 predmeta naloženo Povjereniku da naknadi troškove upravnog spora u ukupnom iznosu od 2.861,44 EUR.*

Posebno se ističe da se gotovo polovina navedenog iznosa troška (1.244,28 EUR) odnosi na tri predmeta u kojima je poništeno rješenje Povjerenika i odbijena žalba (predmeti Grada Obrovca).

## 4.2. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske

Povjerenik je u 2023. zaprimio dvije odluke Vrhovnog suda po zahtjevima Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja, koje se obrazlažu u nastavku teksta.

1) Rješenje poslovni broj: U-zpz-30/2019 od 4. travnja 2023.

Navedenim rješenjem Vrhovnog suda odbačen je zahtjev za izvanrednim preispitivanjem pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda broj: UrII-18/19 od 21. veljače 2019. kojim je odlučeno o sukobu nadležnosti između Povjerenika i Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba na način da je za izvršenje rješenja Povjerenika nadležan Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba.

U bitnome, Vrhovni sud je naveo da je Visoki upravni sud donio navedeno rješenje u upravnom sporu, a ne upravnom postupku, iz kojeg razloga Državno odvjetništvo RH nije ovlašteno podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćnog rješenja.

2) Presuda poslovni broj: U-zpz-33/2022 od 5. rujna 2023.

Navedenom presudom Vrhovnog suda odbijen je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-19/22 od 14. travnja 2022. koje je podnijelo Državno odvjetništvo RH na prijedlog Hrvatske banke za obnovu i razvitak.

Presudom Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-19/22 od 14. travnja 2022. odbijen je tužbeni zahtjev Hrvatske banke za obnovu i razvitak radi poništenja rješenja Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/20-01/1080, URBROJ: 401-01/03-21-3 od 21. prosinca 2021. U navedenoj presudi naglašeno je da zapisnik sa sjednice Nadzornog odbora Hrvatske banke za obnovu i razvitak mora beziznimno biti dostupan javnosti, imajući na umu da se radi o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-ja te nije prihvaćena općenita tvrdnja Hrvatske banke za obnovu i razvitak da bi omogućavanje pristupa traženim informacijama moglo onemogućiti učinkovito i nepristrano vođenje sudskog postupka.

Vrhovni sud je u svojoj presudi u bitnom prihvatio stajalište Visokog upravnog suda, navodeći da Državno odvjetništvo RH nije pojasnilo u čemu bi se sastojale osnove sumnje da bi pristup traženim informacijama mogao utjecati na učinkovito vođenje postupka. Također je ukazano na raniju praksu Vrhovnog suda u sličnim predmetima, odnosno da postupanje po takvom shvaćanju predstavlja suđenje u skladu sa stabilnom, dosljednom i ustaljenom sudskom praksom koju bi s aspekta načela pravne sigurnosti bilo neprihvatljivo mijenjati.

## 4.3. Postupci pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda, u tijeku su postupci po 6 ustavnih tužbi koje su zaprimljene u 2023. godini.

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

Predstavkama, upitima i traženjem mišljenja o 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 te traže pojašnjenja i mišljenja o načinu primjene pojedinih zakonskih odredbi.

### 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 provodi se ciljani posredni inspekcijski nadzor i po potrebi izriču mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti.

Tijekom 2023. Ured povjerenika je zaprimio **504 predstavke**, što predstavlja daljnje povećanje od 29,23% u odnosu na prethodnu godinu. Iz ranijeg razdoblja ostalo je neriješeno 74 predstavlki te je u 2023. godini u radu bilo ukupno 578 predstavlki.

Tablica 5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2023.	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2023.	Riješeno u 2023. (%)	Preneseno u 2024.
predstavke iz prethodnih godina	74	45	60,81	29
predstavke u 2022.	504	464	92,06	40
<b>UKUPNO</b>	<b>578</b>	<b>509</b>	<b>88,06</b>	<b>69</b>

Nadalje, Ured povjerenika je poduzimao radnje po ukupno 481 predstavlki iz 2023., što predstavlja 95,44% svih predstavlki iz 2023., a iz Tablice 5.2. vidljiv je način postupanja. Naime, postupajući po predstavci, osim inicijalnog akta upozorenja 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, kada postupanje po predstavci ne rezultira traženim postupanjem tijela. Slijedom toga, **439 ili 87,10% predstavlki zaprimljenih u 2023. je u potpunosti riješeno**, o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavlki.

Tablica 5.2. Način postupanja Ureda povjerenika

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavlki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti postupanjem TJV)	397	78,77
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2023.)	42	8,33
Posredni inspekcijski nadzor	9	1,79
Neposredni nadzor	10	1,98

Ustupanje predmeta	4	0,79
Odgovor podnositelju (nema osnove za postupanje)	19	3,77

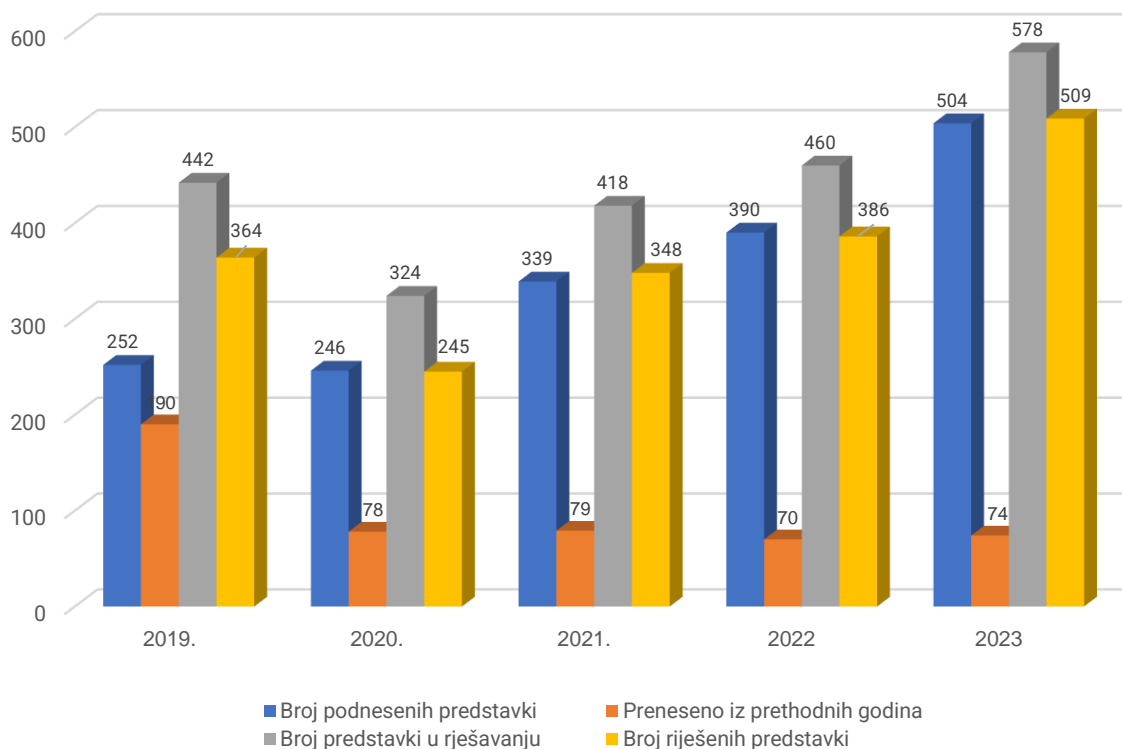
**U najvećem broju slučajeva (397 ili 78,77 %), tijela javne vlasti su nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, uklonila nepravilnosti.** U pojedinim slučajevima tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavi, naročito ako se predstavka odnosila na nepostupanje po zahtjevima, 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 19 inspekcijskih nadzora, s fokusom na predmet predstavke.

Broj predstavki po kojima nije bilo pravne osnove za postupanje jer se ne odnose na kršenje odredbi ZPPI-ja (19 predstavki odnosno 3,77 %) značajno je manji nego prethodnih godina – u 2022. godini njihov udio u ukupnom broju iznosio je 16,41% (64 predstavke), a u 2021. godini 22,66% (87 predstavki).

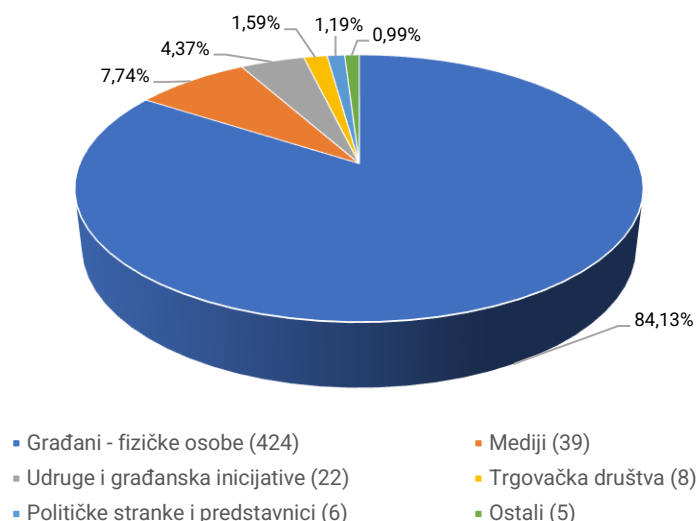
Iako nije bilo osnove za postupanje jer se nije radilo o povredi odredbi ZPPI-ja već povredi propisa iz djelokruga tijela, korisnicima je dana uputa o načinu rješavanja njihove predstavke ili dostavljena stvarno nadležnom tijelu, o čemu su korisnici povratno obaviješteni.

Slika 5.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2013. - 2023.



Iz prikaza strukture predstavki po podnositeljima (Slika 5.2.) proizlazi da se i u 2023. nastavio trend povećanja predstavki građana, koji su podnijeli ukupno **424 predstavke ili 84,13% svih podnesenih predstavki. U odnosu na 2022. godinu broj predstavki građana povećao se za 32,32%**. Na drugom mjestu po broju podnesenih predstavki su predstavnici medija (39 ili 7,74%), dok se broj predstavki korisničkih organizacija smanjio na ukupno 22 ili 4,37%.

Slika 5.2. Struktura predstavki po podnositeljima



Promatrajući po kategorijama tijela (Tablica 5.3.), u 2023. godini najviše se predstavki odnosilo na rad JLP(R)S (272 predstavke, odnosno 53,97% svih zaprimljenih predstavki). Time je nastavljen višegodišnji trend povećanja broj predstavki na ovu kategoriju tijela i njihov udio u ukupnom udjelu predstavki (139 predstavki ili 35,64 % svih predstavki u 2022., a 109 predstavki ili 32,15% u 2021.).

Međutim treba napomenuti da u ukupnom broju predstavki na JLP(R)S čak 56,62% (odnosno 154 predstavke) čine predstavke jednog podnositelja koje se uglavnom odnose na nerješavanje zahtjeva za dostavu podataka o mjesnoj samoupravi i trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u zakonom propisanom roku. Izuzmu li se predstavke tog podnositelja, broj predstavki na rad JLP(R)S i njihov udio u ukupnom broju predstavki ne odstupa značajnije od ranijih godina.

Istovremeno, na tijela državne uprave korisnici su u 2023. godini izjavili 57 predstavki što čini 11,31% svih predstavki. Navedeno predstavlja značajan pad u odnosu na ranije godine (79 ili 20,26% svih predstavki u 2022., odnosno 59 ili 17,40% svih predstavki u 2021.), dok se u odnosu na ostale kategorije tijela broj podnesenih predstavki i njihov udio u ukupnom broju predstavki zadržao na razini iz prethodnih godina.

Za razliku od prethodnih godina, u 2023. niti jedno tijelo nije dobilo više od 10 predstavki na njegov rad. Najveći broj predstavki podnesen je na rad Grada Zagreba (9), slijedi Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (8) te Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo

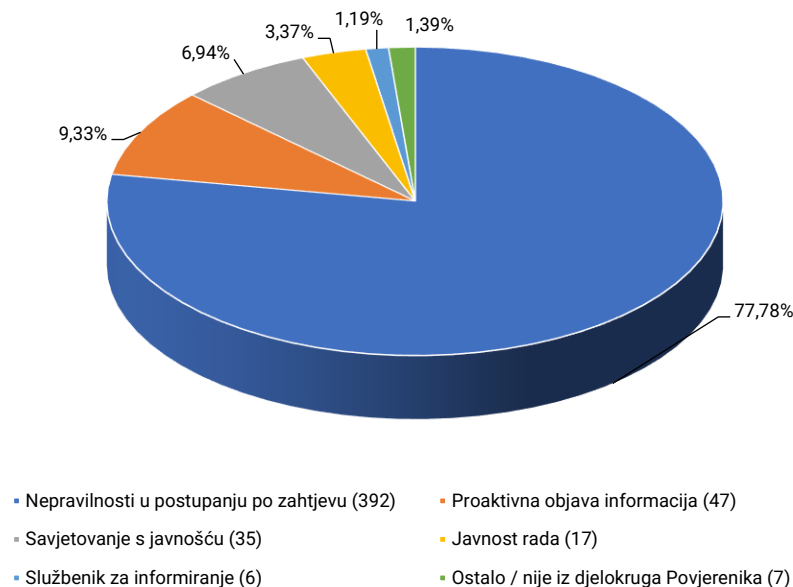
gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Državni inspektorat, Grad Dugo Selo i Srednja škola Biograd na moru s po šest predstavki.

Tablica 5.3. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	n	%
Državna tijela	8	1.59
Tijela državne uprave	57	11.31
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	272	53.97
Pravosudna tijela	3	0.60
Agencije, zavodi, centri, fondovi	25	4.96
Ustanove	71	14.09
Trgovačka društva	52	10.32
Udruge	7	1.39
Ostala TJV	9	1.79
<b>Ukupno</b>	<b>504</b>	<b>100.00</b>

Iz analize razloga podnošenja predstavki (Slika 5.3.), vidljivo je da se korisnici i dalje najviše pritužuju na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama (392 predstavke ili 77,78%), dok se kao drugi najčešći razlog podnošenja predstavki pojavljuju nedostaci u odnosu na proaktivnu objavu informacija (47 predstavki, odnosno 9,33%) te propusti u provedbi savjetovanja s javnošću (35 predstavki, odnosno 9,33%)

Slika 5.3. Struktura predstavki prema razlozima podnošenja predstavki



Većina podnesenih predstavki su konstruktivne prirode i njima podnositelji, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, ukazuju na uočene nepravilnosti vezane uz proaktivnu objavu informacija, javnost rada i provedbu savjetovanja s javnošću te detektiraju tijela koja nemaju imenovanog službenika za informiranje.

Za razliku od prethodnih godina, u 2023. godini je u nešto manjoj mjeri zabilježeno neopravdano podnošenje većeg broja predstavlki prema jednom tijelu/više tijela s ograničenog područja kojima se ukazuje na nerješavanje velikog broja njihovih zahtjeva za pristup informacijama, odnosno kojima se difamiraju službenici i/ili dužnosnici tih tijela.

## 5.2. Mišljenja o primjeni Zakona

Davanje mišljenja vezanih uz primjenu ZPPI-ja te odgovora na upite korisnika o načinu ostvarivanja prava i službenika za informiranje tijela javne vlasti o načinu postupanja sa zahtjevom, predstavlja značajnu aktivnost Povjerenika kojom se doprinosi pravilnoj primjeni Zakona. Aktivnost Ureda povjerenika se bazira na pisanim odgovorima (uglavnom elektroničkom poštom) te u manjoj mjeri i sastancima s tijelima javne vlasti.

U namjeri da se na jednostavniji i pristupačniji način omogući korištenje dugogodišnje prakse postupanja Povjerenika, Ured povjerenika je nastavio je u 2023. godini na svojim mrežnim stranicama objavljivati kratke prikaze pravnih standarda, mišljenja i komentare koji u odnosu na primjenu Zakona te je u rubrici „Iz prakse povjerenika“ do sada objavljeno 29 takvih tekstova.

Povjerenik je u 2023. zaprimio **ukupno 445 pisanih upita** korisnika i tijela javne vlasti, odnosno **traženja mišljenja o provedbi Zakona**, što predstavlja nastavak trenda smanjenja broja upita u odnosu na ranije godine (Tablica 5.4.).

Korisnici upitima u najvećoj mjeri traže mišljenje o primjeni pojedinih zakonskih odredbi i uputu o načinu ostvarivanja prava na informaciju, dok službenici za informiranje traže mišljenje i pomoć oko načina rješavanja konkretnog zahtjeva za pristup informacijama ili potrebi i načinu proaktivnog objavljivanja pojedinih informacija na internetskoj stranici.

Tablica 5.4. Broj zaprimljenih upita u razdoblju 2014. - 2023.

Godina	Broj upita	+/- (%)*
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
2022.	484	-3,20
2023.	445	-8.76

S tri prenesena neodgovorena upita iz 2022. Ured povjerenika imao je na rješavanju ukupno 448 upita, a **do kraja godine odgovoreno je i dano mišljenje na 443 (98,88%) svih upita u radu**, dok je pet upita preneseno u rad u 2024.

Iz analize upita zaprimljenih u 2023. po podnositeljima (Tablica 5.5.), vidljiv je podjednak broj upita tijela javne vlasti i korisnika, odnosno neznatan porast upita tijela u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje.

Tablica 5.5. Struktura upita prema podnositeljima

Podnositelj	Broj upita	%
Tijela javne vlasti	207	46.52
Građani - fizičke osobe	191	42.92
Mediji	24	5.39
Udruge i građanske inicijative	11	2.47
Trgovačka društva	10	2.25
Ostalo	2	0.45
<b>UKUPNO</b>	<b>445</b>	<b>100.00</b>

Prema sadržaju, najznačajniji dio upita tijela javne vlasti se, kao i ranijih godina, odnosi na način rješavanja zahtjeva za pristup informacijama (105 upita odnosno 46.72% upita tijela javne vlasti) te na provedbu savjetovanja (50 upita odnosno 24,15%) dok se broj upita koji se odnose na proaktivnu objavu informacija, ponovnu uporabu i javnost rada zadržao na razini iz prethodnih godina. (Tablica 5.6.).

Tablica 5.6. Struktura upita tijela javne vlasti prema sadržaju

Struktura upita – tijela javne vlasti	n	%
rješavanje zahtjeva	105	50,72
provedba savjetovanja	50	24,15
proaktivna objava	12	5,80
ponovna uporaba informacija	6	2,90
javnost rada	4	1,93
Ostalo*	30	14,49
<b>UKUPNO</b>	<b>207</b>	<b>100,00</b>

Iz perspektive korisnika (Tablica 5.7.), upiti su usmjereni većim dijelom na ostvarivanje prava na pristup informacijama postupanjem po zahtjevu i traženjem mišljenja o pravilnoj primjeni pojedinih odredbi Zakona, pri čemu nema većih odstupanja od ranijih godina. *Također, i dalje je visok udio upita korisnika koji se ne odnose na djelokrug Povjerenika (97 upita, odnosno 40,76%). Iz sadržaja tih upita vidljivo je da se vrlo često obraćaju korisnici koji nisu u mogućnosti dobiti informaciju nadležnog tijela ili koji ne znaju kojem tijelu se mogu obratiti radi dobivanja pojedine informacije.*

Tablica 5.7. Struktura upita korisnika prema sadržaju

Struktura upita - korisnici	n	%
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	42	17,65
Novinarski upit Povjereniku za informiranje	24	10,08
Savjetovanje s javnošću	15	6,30

proaktivna objava informacija	11	4,62
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika	49	20,59
Ostalo (nije djelokrug PI)	97	40,76
UKUPNO	238	100

Sadržaj upita korisnika (i u bitno manjoj mjeri službenika za informiranje) navodi na zaključak o nedovoljnom poznavanju upravnog područja pristupa informacijama i samog Zakona, odnosno potvrđuje da je potrebno nastaviti na razvoju i provedbi edukativnih sadržaja za što širi krug korisnika.

Nastavno na višegodišnju praksu, Ured povjerenika odgovarao je na upite putem posebnog info-telefona. Interes za davanjem brzih informacija putem info-telefona prvenstveno iskazuju službenici za informiranje tijela javne vlasti, tražeći uputu o načinu rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a podredno i korisnici, koji se nerijetko žele informirati o statusu žalbenih predmeta.

U 2023. godini Ured povjerenika zaprimio je sveukupno 552 poziva na info-telefonu (Tablica 5.8.), što predstavlja smanjenje od 9,21% u odnosu na 2022., kada je bilo zaprimljeno ukupno 608 poziva. Pozivima na info-telefonu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda.

Tablica 5.8. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

Struktura upita - po podnositeljima	n	%
Tijela javne vlasti	375	67,93
Korisnici	170	30,80
Mediji	7	1,27
UKUPNO	552	100,00

## 6. Inspekcijski nadzor

Tijekom izvještajnog razdoblja Ured povjerenika je provodio neposredne (cjelovite i ciljane) inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada u nadziranom tijelu) i posredne ciljane inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju s fokusom na neispunjavanje zakonske obveze ili predmet predstavke). Pri provedbi inspekcijskih nadzora naglasak je stavljen na ciljane neposredne i posredne inspekcijske nadzore.

Naime, tijela javne vlasti i dalje nisu ni administrativno ni tehnički, a u slučajevima kada moraju mijenjati internetsku stranicu radi objave informacija sukladno ZPPI-ju niti financijski u mogućnosti odjednom ispuniti sve zakonske obveze i mjere izrečene u opsežnim zapisnicima. Tijela dostavljaju izvješća s dokazima o parcijalnim postupanjima po izrečenim mjerama, što dovodi do otežanog, višegodišnjeg postupka kontrole izvršenja mjera, upućivanja požurnica i

dodatnih upozorenja, te višekratnih ponovnih pregleda internetskih stranica radi utvrđivanja činjeničnih stanja, što opterećuje i Ured povjerenika.

Stoga je većina inspekcijskih nadzora provedena u određenom ciljanom segmentu primjene ZPPI-ja. Navedeno se odnosi naročito na ona tijela koja su imala veći broj neriješenih zahtjeva za pristup informacijama u trenutku provođenja nadzora, radi utvrđivanja činjeničnog stanja izravnim uvidom na terenu te pojašnjenja tijelima oko načina rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, vođenja službenih upisnika te proaktivne objave informacija.

U 2023. je proveden 31 inspekcijski nadzor.

### 6.1. Neposredni inspekcijski nadzor

U 2023. je provedeno 14 neposrednih inspekcijskih nadzora (cjelovitih i ciljanih).

Tablica 6.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2023.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
TDU	2	Državna geodetska uprava, Državni zavod za statistiku	
JLP(R)S	9	Gradovi: Bjelovar, Lepoglava, Sveti Ivan Zelina, Zlatar, Općine: Bednja, Donja Voća, Seget, Veliki Grđevac, Zadarska županija	40
Agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima RH	2	Financijska agencija, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti	
Ustanove	1	Srednja škola Biograd na Moru	
<b>UKUPNO:</b>	<b>14</b>		<b>40</b>

Provedena su četiri neposredna cjelovita inspekcijska nadzora (u Gradu Bjelovaru, Gradu Svetom Ivanu Zelini i u Gradu Zlataru te u Općini Veliki Grđevac).

Neposredni cjeloviti inspekcijski nadzori su u navedenim gradovima provedeni po službenoj dužnosti. Kod Općine Veliki Grđevac, neposredni inspekcijski nadzor iniciran je predstavkom zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama, neispunjavanja zakonske obveze dostavljanja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2022. i nepostupanja po aktima Ureda povjerenika.

Zapisnicima o neposrednim cjelovitim inspekcijskim nadzorima tijelima je naloženo izvršenje ukupno 28 mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, odnosno radi unaprjeđenja rada nadziranih tijela. Najviše mjera je izrečeno Općini Veliki Grđevac (deset mjera). Čelniku Općine Veliki Grđevac

izdan je prekršajni nalog zbog neotklanjanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka utvrđenih u zapisniku. U tijeku je postupak kontrole izvršenja mjera naloženih u zapisnicima.

Neposredni ciljani inspekcijski nadzori provedeni su nad 10 tijela javne vlasti: općinama Bednja, Donja Voća i Seget, Gradom Lepoglavom, Financijskom agencijom (dalje u tekstu: FINA), Državnim zavodom za statistiku, Državnom geodetskom upravom, Hrvatskom regulatornom agencijom za mrežne djelatnosti (dalje u tekstu: HAKOM), Srednjom školom Biograd na Moru i Zadarskom županijom.

Predmet neposrednih ciljanih inspekcijskih nadzora kod svih navedenih tijela bio je zakonska obveza iz članka 14. ZPPI-ja - vođenje službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, zatim, postupanje po zahtjevima za pristup informacijama te proaktivna objava informacija koje se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama (čl. 10. st. 1. točka 13. ZPPI-ja). Kod Srednje škole Biograd na Moru i Zadarske županije predmet nadzora uz prethodno navedene, bio je i ispunjavanje zakonske obveze javnosti rada iz članka 12. ZPPI-ja i vezanog članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-ja. Kod FINE, Državnog zavoda za statistiku, Državne geodetske uprave i HAKOM-a, predmet nadzora je uz vođenje službenog upisnika, postupanje po zahtjevima za pristup informacijama te proaktivnu objava informacija koje se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama bio i proaktivna objava informacija koje se odnose na registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe - izrada i objava asset liste (članak 10. stavak 1. točka 5. ZPPI-ja).

Neposredni ciljani inspekcijski nadzori provedeni su krajem 2023. godine, te su inspekcijski postupci u tijeku u odnosu na Općinu Donja Voća, FINU, Državni zavod za statistiku, Državnu geodetsku upravu, HAKOM), Srednju školu Biograd na Moru i Zadarsku županiju. U odnosu na Grad Lepoglava te Općine Seget i Bednju, inspekcijski nadzori su završeni u 2023. te je navedenim tijelima izrečeno ukupno 12 mjera. Navedena tijela su izvršila mjere naložene zapisnicima.

*Provedba neposrednih inspekcijskih nadzora tijekom 2023. pokazala je da sva nadzirana tijela nepravilno popunjavaju službeni upisnik, što utječe i na statistiku zaprimljenih i riješenih zahtjeva tijekom kalendarske godine. Naime, službenici za informiranje često u službeni upisnik pogrešno unose razne podneske koji ne predstavljaju zahtjeve za pristup informacijama te primjenjuju nepravilno zakonske odredbe pri njihovu rješavanju. Stoga se nadziranim tijelima osim izricanja mjera kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih povreda ZPPI-ja i drugih propisa, predlaže i kontinuirano usavršavanje putem ciljanih besplatnih edukacija vezanih uz ispunjavanje ove zakonske obveze koje se provode samostalno ili putem webinara ili u suradnji s drugim institucijama. Također, provedeni nadzori su pokazali da tijela u pravilu ili ne prepoznaju koje skupove podataka vode ni kako ispuniti zakonsku obvezu vođenja asset liste.*

## 6.2. Posredni inspekcijski nadzor

U 2023. je provedeno ukupno 17 posrednih ciljanih inspekcijskih nadzora.

Tablica 6.2. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden posredni ciljani inspekcijski nadzor u 2023.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
JLP(R)S	10	Gradovi: Mali Lošinj Općine: Brela, Donji Kukuruzari, Garčin, Kumrovec, Milna, Muć, Podbablje, Podravske Sesvete, Sali	20
Ustanove	3	Javna ustanova za upravljanje sportskim objektima – „Zadarski sport“, Javna ustanova Agencija za lokalni razvoj Sidraga	13
Trgovačka društva	2	Radio Zlatar d.o.o., Gradsko poduzeće za upravljanje sportskim objektima d.o.o.	6
Udruge	2	Hrvatski ronilački savez	5
<b>UKUPNO:</b>	<b>17</b>		<b>44</b>

Posredni ciljani inspekcijski nadzori provedeni su zbog sljedećih razloga:

- tri zbog neodređivanje službenika za informiranje i neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija vezanih uz pristup informacijama (Radio Zlatar d.o.o., Javna ustanova - Agencija za lokalni razvoj Sidraga, Gradsko poduzeće za upravljanje sportskim objektima d.o.o.)
- šest zbog nerješavanja zahtjeva i nepostupanja po upozorenjima Povjerenika (Grad Mali Lošinj, Općina Milna, 2x Hrvatski ronilački savez, 2x Javna ustanova za upravljanje sportskim objektima – „Zadarski sport“ kod koje je u jednom od nadzora obuhvaćeno i neodređivanje službenika za informiranje te neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija iz članka 10. st. 1. t. 13. ZPPI-ja)
- osam zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća za 2022. (općine Brela, Donji Kukuruzari, Garčin, Kumrovec, Muć, Podbablje, Podravske Sesvete i Sali).

Izrečene su ukupno 44 mjere, najviše Javnoj ustanovi za upravljanje sportskim objektima – „Zadarski sport“ (sedam mjera), dok je najmanje mjera izrečeno tijelima koja su nadzirana radi nedostavljanja godišnjeg izvješća.

Nijedno od nadziranih tijela nije iskoristilo mogućnost prigovora na zapisnik.

Čelnicima općina Kumrovec, Milna, Muć, Podravske Sesvete, Sali i Veliki Grđevac te čelniku Hrvatskog ronilačkog saveza, izdani su prekršajni nalozi zbog neizvršenja mjera naloženih u

zapisnicima. Čelnik Hrvatskog ronilačkog saveza podnio je prigovor protiv prekršajnog naloga te je u tijeku prekršajni postupak.

*Najčestći razlog provedbe posrednih ciljanih inspekcijskih nadzora tijekom 2023. godine bio je neispunjavanje zakonske obveze dostave izvješća o provedbi ZPPI-ja za prethodnu godinu te šutnja uprave i nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, što pokazuje da je potrebno pojačati provedbu edukacija o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje i ostale zaposlenike tijela uključenih u primjenu prava na pristup informacijama.*

## 7. Sankcije

Odredbom članka 35. ZPPI-ja Povjereniku je dano ovlaštenje 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. Napominje se da je Zakonom o izmjenama i dopunama ZPPI-ja („Narodne novine“, broj 69/22), došlo do izmjena u području sankcioniranja na način da je brisan članak 61. stavak 1. ZPPI-ja, kojim je bio propisan prekršaj za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja ne postupi u skladu s odlukom Povjerenika iz članka 25. stavka 7. ZPPI-ja ili ne postupi u roku koji je određen odlukom Povjerenika, a zbog uvođenja izvršenja pravomoćnih rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama.

Navedene izmjene ZPPI-ja dovele su i do određenih promjena u primjeni prekršajnih odredbi u odnosu na prijašnja izvještajna razdoblja.

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

**Povjerenik je u 2023. izdao 22 prekršajna naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti** (načelnika Općine Vir, direktora Turističke zajednice Općine Vir, direktora trgovačkog društva Vir zaštita d.o.o., direktorice trgovačkog društva Vir turizam d.o.o., gradonačelnika Grada Dubrovnika, ravnatelja Sveučilišta u Dubrovniku, Studentskog centra Dubrovnik, predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza, predsjednika Hrvatske liječničke komore, predsjednika Hrvatskog ronilačkog saveza, predsjednika Hrvatskog šahovskog saveza, načelnika Općine Veliki Grđevac, načelnika Općine Muć, načelnika Općine Kumrovec, načelnika Općine Podravske Sesvete i načelnika Općine Sali).

Petnaest izdanih prekršajnih naloga Povjerenika odnosila su se na prekršaje iz članka 62. stavka 1. točke 1. i točke 2. ZPPI-ja koje se izriču odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako ne postupi po nalogu Povjerenika, odnosno ako ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke.

Sedam izdanih prekršajnih naloga odnosila su se na prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 4. ZPPI-ja koje se izriču odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako nisu u zapisnikom određenom roku otklonile nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom.

Od ukupnog broja izdanih prekršajnih naloga, na njih 16 je izjavljen prigovor te je o dva prigovora Općinski prekršajni sud u Zagrebu donio presude (Hrvatski vaterpolski savez i Hrvatski ronilački savez) i o jednom prigovoru se proglasio mjesno nenadležnim (Hrvatski vaterpolski savez), dok su o ostalim prigovorima postupci u tijeku.

**Tijekom izvještajnog razdoblja Povjerenik nije podnio niti jedan optužni prijedlog, što je povezano s brisanjem odredbe članka 61. stavka 1. ZPPI-ja slijedom koje je Povjerenik podnosio optužne prijedloge.**

Povjerenik je u 2023. izrekao više prekršajnih naloga u odnosu na 2022., kada je izrečeno šest prekršajnih naloga. Iz svih navedenih podataka je vidljivo da su tijekom 2023. ukupno vođena 22 prekršajna postupka.

Tablica 7.1. Prekršajni postupci 2014.-2023.

Prekršaji 2014. - 2022.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25	8	10	18	19	3	0
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7	8	1	16	9	0	0
Izrečeni prekršajni nalozi Povjerenika	0	0	0	2	0	17	2	8	6	22

## 7.2. Odlučivanje prekršajnih sudova

U 2023. zaprimljeno je 16 odluka prekršajnih sudova, od kojih su osam odluka Visokog prekršajnog suda i osam odluka prekršajnih sudova, i to četiri presude Općinskog suda u Zadru, Kazneno-prekršajnog odjela, dvije presude i jedno rješenje Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu i jedna presuda Općinskog suda u Osijeku.

Od sedam zaprimljenih meritornih odluka, Općinski sud u Zadru donio je dvije presude kojima je proglasio krivim gradonačelnika Grada Obrovca (izrečene novčane kazne od 270 eura) i jednu presudu kojom je proglasio krivim načelnika Općine Stankovci (izrečena novčana kazna od 135 eura) te jednu presudu kojom je oslobodio optužbe odgovornu osobu Dobrovoljnog vatrogasnog društva Stankovci uz obrazloženje da nije konkretizirano vrijeme počinjenja prekršaja.

Općinski prekršajni sudu u Zagrebu je u dva slučaja donio oslobađajuće presude, jednu u odnosu na predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza s obrazloženjem da Hrvatski vaterpolski savez nije tijelo javne vlasti te drugu u odnosu na predsjednika Hrvatskog ronilačkog saveza s obrazloženjem da djelo koje se stavlja okrivljeniku na teret jer nije dostavio dokaze o izvršenju mjera naloženih u zapisniku, nije prekršaj. Protiv navedenih presuda

Povjerenik je izjavio žalbe Visokom prekršajnom sudu. Napominje se da je Općinski prekršajni sud u Zagrebu donio u jednom slučaju u odnosu na predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza rješenje o mjesnoj nenadležnosti te je predmet ustupio Općinskom prekršajnom sudu u Splitu.

Općinski sud u Osijeku donio je presudu kojom je oslobodio optužbe tadašnjeg načelnika Općine Čeminac, s obrazloženjem da djelo koje se stavlja okrivljeniku na teret jer nije otklonio nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene u zapisniku o provedenom posrednom inspekcijском nadzoru te dostavio izvješće i dokaz o izvršenju naloženih mjera, nije prekršaj jer nije naveden zakonski rok u kojemu je okrivljenik bio dužan postupiti i da nisu navedene radnje koje je trebao otkloniti.

Visoki prekršajni sud je u 2023. donio osam odluka, od čega je u četiri slučaja donio presude kojima je preinačio prvostupanjske presude i oslobodio optužbi direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. i gradonačelnika Grada Obrovca jer primjenom blažeg propisa Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja, kojim je brisan stavak 1. članka 61. ZPPI-ja, ne postoji kontinuitet prekršaja koji se okrivljenicima stavlja na teret.

U jednom je slučaju Visoki prekršajni sud odbio žalbu Povjerenika protiv presude Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu kojom je oslobođen optužbe direktor trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. uz obrazloženje da je prvostupanjski sud osnovano oslobodio optužbe okrivljenika za počinjenje prekršaja iz članka 61. stavka 1. ZPPI-ja jer nije određen primjeren rok u kojem je tijelo javne vlasti bilo u obvezi postupiti po zahtjevu.

Nadalje, Visoki prekršajni sud donio je presudu kojom je preinačio prvostupanjsku presudu i oslobodio optužbe odgovornu osobu Odbora za državnu službu uz obrazloženje da djelo opisano u izreci pobijane presude nije prekršaj s obzirom na to da nije razvidno od kada teče zapisnikom određeni rok za otklanjanje nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatka utvrđenih tim zapisnikom.

Presudom Visokog prekršajnog suda odbijena je žalba okrivljenika predsjednika Hrvatske komore medicinskih sestara i potvrđena prvostupanjska presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, kojom je proglašen krivim jer je Povjereniku dostavio nepotpune podatke čime je počinio prekršaj iz članka 62. točke 2. ZPPI-ja.

Visoki prekršajni sud je u jednom slučaju donio rješenje kojim se proglasio stvarno nenadležnim za odlučivanje o prigovoru okrivljenika načelnika Općine Karlobag, protiv prekršajnog naloga Povjerenika te je odlučeno da se spis predmeta dostavi Povjereniku kao izdavatelju prekršajnog naloga radi dostave spisa nadležnom prekršajnom sudu.

Podaci o odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 7.2.

Tablica 7.2. Način odlučivanja prekršajnih sudova 2014.-2023.

Prekršaji 2014.-2023.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Odluke I. prekršajnih sudova – ukupno	4	6	3	12	3	33	1	17	8	8
Presuda kojom se okrivljenik oslobađa	1	3	1	0	0	1	1	4	1	4

optužbe										
Rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0	0	0	0	0	0
Rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0	11	0	0	0	0
Izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0
Presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2	20	0	3	6	3
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	0	0	0	0	0	0	0	8	1	0
Odluke Visokog prekršajnog suda - ukupno	0	0	3	4	7	4	3	9	0	8
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2	3	1	1	0	0
Presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1	0	1	7	0	1
Presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prekršajnog suda	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
Rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Rješenje kojim se VPS proglašava stvarno nenadležnim	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Presuda kojom se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana	4	6	3	12	3	33	1	17	8	8
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	1	3	1	0	0	1	1	4	1	4

### 7.3. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Tijekom 2023. Povjerenik je izricao prekršajne naloge iz članka 62. ZPPI-ja i to zbog toga što odgovorne osobe u tijelu javne vlasti nisu postupile po nalogu Povjerenika te mu nisu omogućile uvid u informacije koje su predmet postupka, nisu dostavile tražene podatke ili zbog dostave nepotpunih odnosno netočnih podataka, te zbog toga što odgovorne osobe u tijelu javne vlasti u postupku inspekcijskog nadzora nisu u roku određenom zapisnikom otklonile utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke te što nisu dostavile izvješće i dokaze o izvršenju mjera koje su im naređene tim zapisnikom.

U većini slučajeva odgovorne osobe izjavljivale su prigovor na izdani prekršajni nalog te se postupak dalje vodio pred nadležnim prekršajnim sudom.

S obzirom na promjene zakonske regulative stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja kada je brisana odredba članka 61. stavka 1. ZPPI-ja, u izvještajnom razdoblju Visoki prekršajni sud donio je četiri odluke kojima je preinačio prvostupanjske odluke kojima su odgovorne osobe u tijelima javne vlasti proglašene krivima te oslobodio iste od optužbe zbog stupanja na snagu Zakona koji je za iste blaži, jer ne postoji kontinuitet prekršaja koji se okrivljenicima stavlja na teret.

**U odnosu na izvještajno razdoblje važno je ukazati na neujednačenost prakse Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu prema kojoj u jednom predmetu po prigovoru okrivljenika - čelnika tijela javne vlasti donosi meritornu odluku, dok se u drugom predmetu po prigovoru istog čelnika proglašava mjesno nenadležnim i ustupa predmet Općinskom prekršajnom sudu u Splitu.**

Zaključno, učinkovitost i doseg sankcioniranja u 2023. očituje se kroz pokrenute postupke Povjerenika i ranije opisne odluke prekršajnih sudova, međutim ukazuje se, kao i u proteklim Izvešćima o provedbi ZPPI-ja, na dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili postupaka po žalbi pred Visokim prekršajnim sudom.

## B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

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

#### 8.1. Proaktivna objava informacija

Obveza tijela javne vlasti da putem svojih internetskih stranica omogućava dostupnost informacija javnog karaktera, bez potrebe za podnošenjem zahtjeva, jedan je od dva načina ostvarivanja prava na pristup informacijama. Proaktivno omogućavanje pristupa informacijama, za razliku od reaktivnog (podnošenje zahtjeva), sve korisnike stavlja u jednak položaj te štedi vrijeme i trud kako korisnicima, tako i tijelu javne vlasti, odnosno službeniku za informiranje koji rješava podnesene zahtjeve. Međutim, obveza proaktivnog objavljivanja, da bi ispunila pravilno i u skladu sa zakonskim odredbama, itekako predstavlja izazov službenicima za informiranje i drugim službenicima zaduženima za oblikovanje sadržaja i održavanje internetske stranice tijela.

Tijela su dužna objavljivati sljedeće informacije: 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.). To moraju činiti pravovremeno i kontinuirano, vodeći se člankom 10. Zakona, koji predstavlja minimum standarda proaktivne objave informacija i koji ne ograničava tijela da objavljuju i više od propisanog.

Povjerenik kontinuirano potiče tijela na objavu što većeg broja informacija javnog karaktera, poglavito onih za koje su korisnici iskazali poseban interes (kao što je to slučaj kod objave akata kojima se reguliraju pitanja unutarnje organizacije tijela, sistematizacije radnih mjesta, zadataka i sl., u svrhu ostvarenja više razine transparentnosti u odnosu na širu javnost, ali i same zaposlenike) i za koje je utvrđeno da trebaju biti javno dostupne. Međutim, 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. To je, primjerice, slučaj s novopokrenutim aplikacijama JLP(R)S-ova koje sadrže prikaz proračunskih isplata, a što su jedinice dužne objavljivati prema Zakonu o proračunu („Narodne novine“, broj 144/21) i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20).

Iako 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, u praksi je ova obveza izazovna, poglavito iz razloga što pojedine odredbe članka 10. nisu primjenjive na sva tijela javne vlasti, a činjenica da je većinu propisanih informacija tijelo dužno objaviti i sukladno odredbama posebnih propisa, nerijetko izaziva nedoumice.

Na neke od poteškoća u primjeni ove obveze ukazali su i rezultati provedene evaluacije učinaka ZPPI-ja u okviru provedenog projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“. Jedan od nalaza evaluacije ukazuje na problem strojne čitljivosti te je stoga dana preporuka da se uz obvezu objave informacija u strojno čitljivom obliku doda formulacija „gdje je to primjenjivo“, budući da je glavnina dokumenata u tekstualnom obliku i da se isti ne mogu objaviti u strojno čitljivom formatu (minimalno XLS i CVS). Naime, tekstualne dokumente moguće je objaviti u Word-u, ali Word se ne smatra strojno čitljivim oblikom, a obveza objave u otvorenom formatu primjenjiva je samo na informacije koje su tablično prikazane (baze podataka, registri, evidencije, liste, popisi, evidencije, imenici, očevidnici i sl.), a među propisanim informacijama u stavku 1. članka 10. Zakona, to su: financijska izvješća (točka 4.), asset lista i skupovi podataka (točka 5.), proračunski/financijski dokumenti (odnosno, dijelovi istih – točka 7.), popis donacija i sponzorstava (točka 8.), plan nabave i registar ugovora (iako su isti dostupni u strojno čitljivom obliku u EOJN-u – točka 9.). Od najveće koristi za ostvarivanje više razine transparentnosti i otvorenosti u proaktivnom objavljivanju dokumenata, bilo bi da tijela u što je moguće manjoj mjeri koriste skenirani PDF, koji je potpuno neupotrebljiv s aspekta bilo kakve analize, pretraživanja ili ponovne uporabe.

Također, 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.

Uvidom u Popis tijela javne vlasti nakon obrade podataka za Izvješće (kada su već unesene određene izmjene), utvrđeno je da još uvijek 595 od 5.822 ili 10,2% tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu, niti je Povjereniku dostavilo poveznicu na podstranicu drugog tijela na kojem objavljuje informacije iz svog djelokruga. Prethodne godine bila je riječ o 615 ili 10,6% tijela, što znači da je došlo do zanemarivog poboljšanja u ovom dijelu osiguravanja preduvjeta za ispunjavanje obveza koje propisuju članci 10. (proaktivna objava), 11. (savjetovanje s javnošću) i 12. (javnost rada sjednica) Zakona.

Uobičajeno, najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (180), dječje vrtiće (96), veterinarske ambulante (81), komunalna, vodovodna i druga trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (58), društva Crvenog križa (50), knjižnice (49), 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.**

## 8.2. Javnost rada kolegijalnih tijela

U širem smislu, obveza proaktivne objave informacija obuhvaća i obvezu osiguravanja javnosti rada na sjednicama tijela (točka 12. članka 10. i članak 12. ZPPI-ja), u smislu omogućavanja neposrednog uvida u rad na sjednicama (prisustvovanje javnosti) te objave najave sjednica s dnevnim redovima, zaključaka sa sjednica, usvojenih dokumenata i informacija o formalnim radnim tijelima.

**Ova zakonska odredba u praksi pokazuje određene manjkavosti, odnosno nejasnoće u primjeni te različita tijela javne vlasti nerijetko različito tumače sam sadržaj propisane obveze.** Naime, odredba o javnosti rada usmjerena je na opću javnost, a u praksi poseban interes za proces donošenja odluka na sjednicama postoji na razini zainteresirane javnosti i stranaka u postupku, kao i osoba s pravnim interesom, a koja prava sudjelovanja na sjednicama se ostvaruju temeljem posebnih propisa, a ne ZPPI-ja.

Dodatno, i sama odredba je neprecizna, primjerice, točka 12. članka 10. Zakona (poglavito dio koji propisuje obvezu objave „informacija o radu formalnih radnih tijela“, ali i dio obveze objave službenih dokumenata usvojenih na sjednicama tijela djelomično se preklapa s obvezom objave općih akata i odluka iz točke 2.) često izaziva nejasnoće kod tijela javne vlasti. Tijela često ne objavljuju djelokrug i opis poslova kolegijalnog/upravljačkog/radnog tijela, odnosno pravilnik/poslovnik o radu, način ustrojavanja i sastav (imena članova), što su temeljne informacije čijom se objavom ostvaruje javnost rada. Također, u praksi je problematična primjena zakonske odredbe o obvezi objave obavijesti o osiguravanju neposrednog uvida u rad na sjednicama (mogućnost prisustvovanja), za koju se često tumači da se odnosi samo na predstavnička tijela. Obveza uistinu i nije primjenjiva na ona državna tijela koja nemaju formalna radna tijela i ne odlučuju na sjednicama. Vezano uz aspekt javnosti rada koja uključuje mogućnost prisustvovanja sjednicama upravljačkih tijela, ukazuje se na otežanu primjenjivost ove obveze na tijela javne vlasti (ustanove, financijske institucije, trgovačka društva) s obzirom na način njihova poslovanja. Ujedno, posebnim zakonima mogu biti propisani posebni načini ostvarivanja javnosti rada, kao izuzetak od navedene obveze iz ZPPI-ja.

**Stoga bi u budućim izmjenama Zakona trebalo voditi računa o navedenim problemima te razmisliti o preciziranju odredbe, kako bi se obveza odnosila na službena tijela ovlaštena za donošenje obvezujućih odluka.** Naime, službena tijela mogu biti i druga radna i slična tijela savjetodavnog ili kolegijalnog karaktera, a važeće zakonsko uređenje ne prepoznaje razliku te je prepušteno tumačenju od strane Povjerenika kao nadzornog tijela.

Što se tiče izuzetka od obveze osiguravanja javnosti rada, ZPPI u članku 12. stavku 2. propisuje izuzetak na način da tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona. U tom slučaju, predstavnici javnosti nemaju pravo prisustvovanja točkama dnevnog reda sjednice za koje je utvrđeno ograničenje. Odredba članka 12. stavka 2. Zakona omogućava

djelomično isključivanje javnosti u smislu zatvorenog dijela sjednica kada se radi o pitanjima u odnosu na koja postoje zakonska ograničenja pristupa javnosti sjednicama.

Dakle, na tijelu javne vlasti je da utvrdi zbog kojeg zakonskog razloga se ograničava pristup određenoj točki sjednice, a ako neka točka dnevnog reda nije bila primjerena za isključenje javnosti, Povjerenik ne može djelovati retroaktivno niti tražiti od tijela da ponovno održi sjednicu, odnosno omogući javnosti prisustvovanje dijelu sjednice s koje je bila isključena. Povjerenik bi o dostupnosti informacija koje su bile predmetom rasprave po pojedinoj točki dnevnog reda ili o dostupnosti zapisnika s održane sjednice mogao odlučivati jedino u okviru drugostupanjskog postupka, dakle kada bi korisnik navedeno zatražio zahtjevom, a tijelo javne vlasti zahtjev ne bi riješilo ili bi odlučilo rješenjem.

Praćenja internetskih stranica tijela, postupanje po predstavkama i provedeni inspekcijski nadzori, ali i sami odgovori tijela u dostavljenim izvješćima pokazuju na potrebu izmjene zakonske odredbe o osiguravanju javnosti rada, s obzirom na visok stupanj neusklađenosti i nepravilnosti u primjeni. Povjerenik kontinuirano ističe da za ispunjavanje ove obveze ne mogu biti odgovorni samo službenici za informiranje, već je nužna podrška čelnika tijela i ostalih službi u tijelu, poglavito onih zaduženih za provođenje sjednica, kako bi mogli pravodobno, potpuno i točno objavljivati sve propisane informacije.

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

Navedeni dio podijeljen je u šest manjih cjelina, a u nastavku se prikazuju odgovori 5.312 tijela koja su dostavila godišnje izvješće za 2023. po predmetnim cjelinama.

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

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



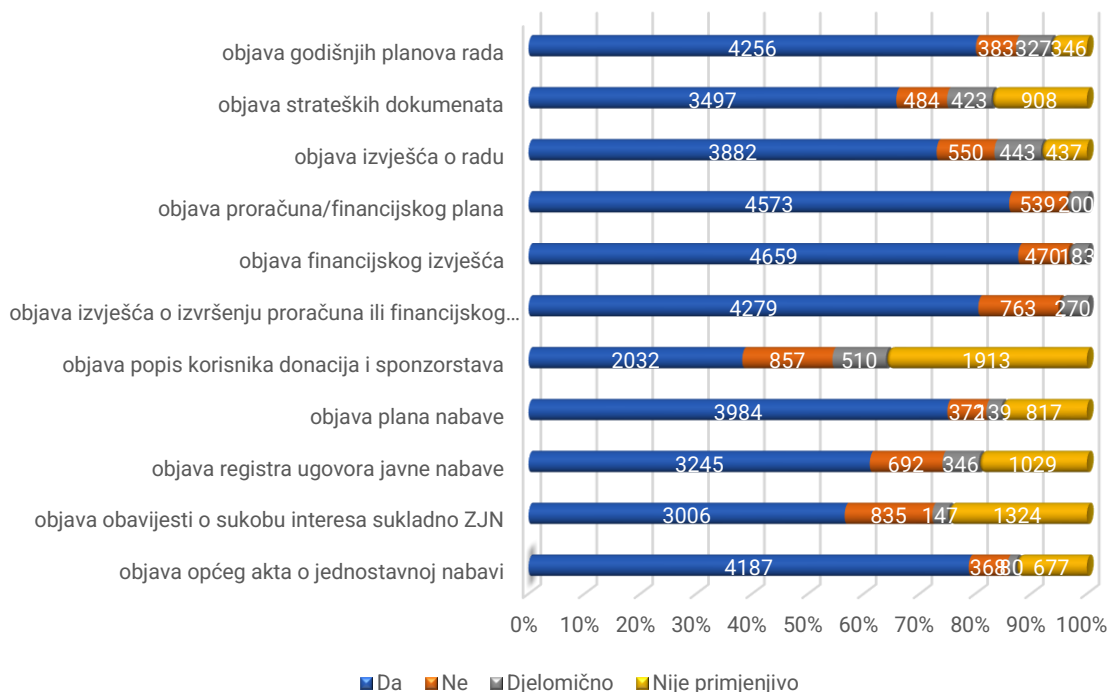
U 2023. je 80% tijela izvijestilo da ima objavljene zakone i druge propise te još 12% njih da to čini djelomično. U odnosu na godinu ranije, došlo je do porasta od dva postotna boda, a u

praksi je, provedbom praćenja i nadzora internetskih stranica uočena da velik broj tijela ovu obvezu ne ispunjava na cjelovit način i u potpunosti. Razina objave općih akata i odluka je ista – 80% i još nešto manje od 12% njih to čini djelomično. U tom dijelu je došlo do povećanja od jednog postotnog boda u odnosu na podatke iz 2022., međutim, u praksi je uočeno da tijela često ne objavljuju opće akte i odluke u skladu s načelom lake pretraživosti, kao i da su često neažurni i nepregledni.

Također, tijela često koriste skenirani PDF kao format objave ovih, ali i drugih dokumenata iz svog djelokruga (planske i strateške dokumente, izvješća, zaključke sa sjednica itd.), koji bi trebalo izbjegavati kad god je to moguće, jer skenirani PDF ne predstavlja format dokumenta, već sliku dokumenta., za što Povjerenik upozorava da nije odgovarajuće ni pretraživo, odnosno da je potrebno izbjegavati takav format objave koji ne sadrži dokument, već sliku dokumenta. Naime, PDF dokumenti su koristan dodatak, ali su neupotrebljivi s aspekta analize ili druge vrste ponovne uporabe, pri čemu problem nije u računalno čitljivom PDF dokumentu, već u dokumentu koji nastaje skeniranjem (slika - .bmp, .jpg). Stoga je *preporuka da skenirana bude samo stranica na kojoj se nalaze potpis/pečat, a da ostali dio teksta bude računalno čitljivi PDF nastao u Microsoft Wordu* (pa se prije objave navedene dvije cjeline mogu spojiti i kao takve objaviti, kada nije moguća objava u Wordu).

### 8.3.2. Planiranje i izvješćavanje

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



.U ovoj skupini dokumenata uočen je minimalni pomak u odnosu na godinu ranije. Najviša prosječna razina objave uočena je kod financijskih dokumenata: 88% tijela koja su dostavila

izvješće odgovorila su da objavljuju financijska izvješća (2022. - 87%), njih 86% navelo je da objavljuje financijski plan/proračun (u 2022. pola postotnog boda manje), 80% ih objavljuje godišnje planove/programe rada i izvješća o izvršenju financijskog plana/proračuna (u 2022. 78, odnosno 79%). Također, strateške dokumente objavljuje 66% tijela, a izvješća o radu oko 73% tijela.

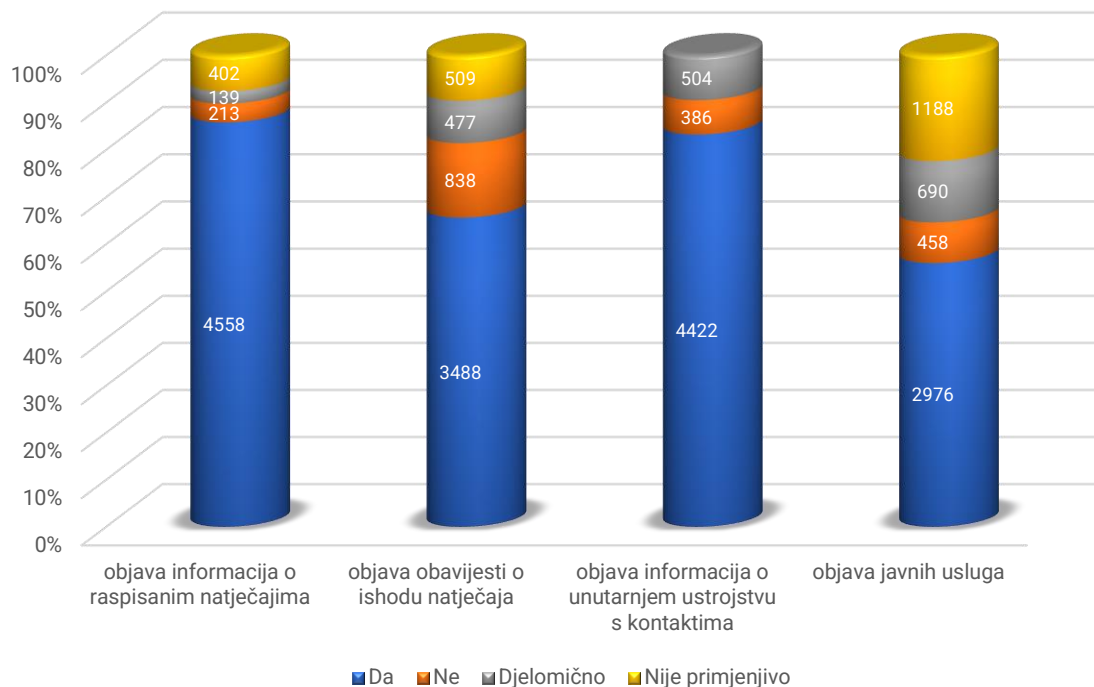
Kada se izuzmu tijela koja su navela da nisu obveznici Zakona o javnoj nabavi, uočena je visoka prosječna razina objave dokumenata o postupcima javne nabave. I ove godine je uočeno odudaranje u odgovorima tijela u pogledu objave plana nabave (3.984 tijela) i registra ugovora (3.245 tijela), 739 tijela više objavljuje plan nabave nego što ih objavljuje registar ugovora. Ako je tijelo obvezno objaviti plan nabave, onda je automatski obvezno objaviti i registar ugovora (pri čemu se obveza smatra ispunjena i ako je riječ o objavi u EOJN-u, s poveznicom na internetskoj stranici tijela). Iz dostavljenih odgovora 1.029 tijela smatra da nisu dužni objaviti registar, a 212 manje da nisu dužni objaviti plan, iz čega je vidljiva netočnost odgovora tijela, budući da jedno ne može isključiti drugo. 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 (objavljuje 79% tijela) 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 (objavljuje 57% tijela).

Kao i svake godine, a sukladno praksi uočenoj u postupanjima Ureda povjerenika, najniža prosječna razina objave utvrđena je za popis donacija, sponzorstava i drugih bespovratnih sredstava – samo 38% tijela odgovorilo je da objavljuje navedeni popis, (u 2022. 37%), a još ih 16% to čini djelomično (u 2022. - 9%). I ove godine je oko 36% tijela navelo da predmetna obveza na njih nije primjenjiva te ih manje od 10% ne objavljuje predmetni popis (smanjenje u odnosu na više od 17% iz 2022.).

Iako je i u 2022. 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 koja ne ispunjavaju ove obveze na pravilan način i u cijelosti, poglavito što se tiče preglednosti, ažurnosti i formata objave. Više od 80% tijela odgovorilo je da financijsko izvješće, izvješće o izvršenju proračuna i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa objavljuje u strojno čitljivom formatu (isto kao 2022.) te njih gotovo 89% da ima dostupnu arhivu, odnosno navedene dokumente objavljene za najmanje tri godine unatrag (2022. - 88%), 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



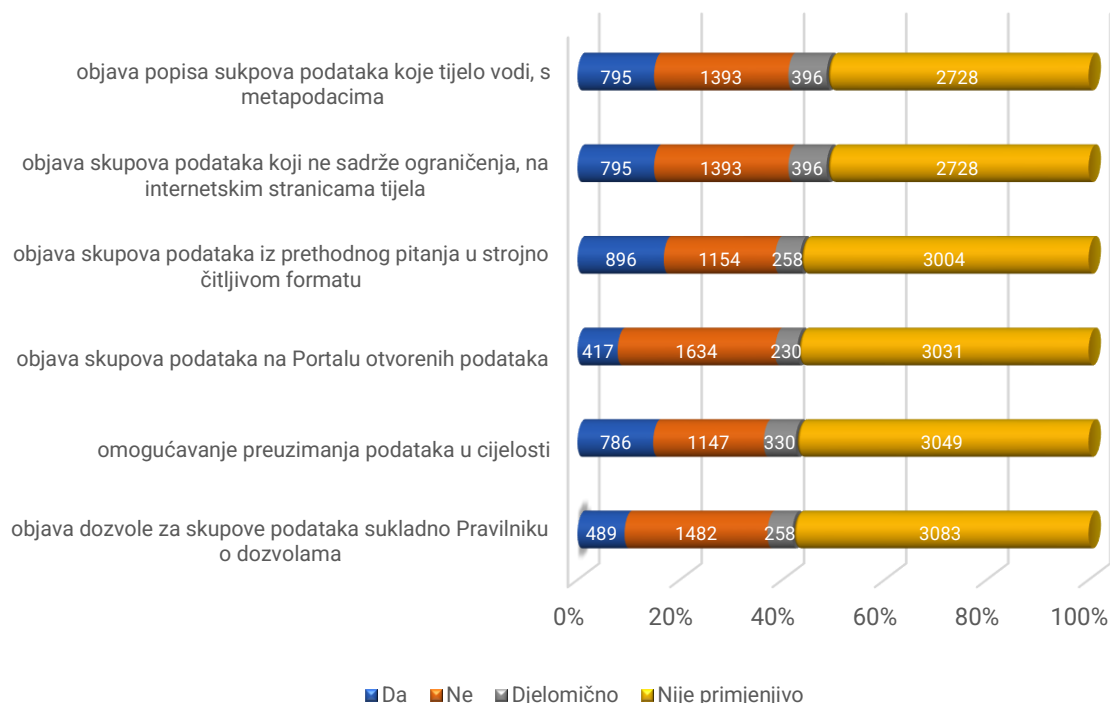
Objava informacija koje se odnose na unutarnje ustrojstvo tijela i kontakte, natječaje koje provode i usluge koje pružaju, od iznimne su važnosti za ostvarivanje transparentnosti organizacije, rada i komunikacije svih tijela javne vlasti s korisnicima. U izvješću za 2023., 86% tijela odgovorilo je da objavljuje informacije o raspisanim natječajima, dok ih 66% objavljuje ishode natječajnih postupaka - dakle, čak **1.070 tijela koja su navela da objavljuju natječaje, navelo je da ne objavljuje obavijesti o ishodu istih**. Podaci su na gotovo istoj razini kao 2022., kada se radio o 1.112 tijela.

I ove godine je 83% tijela navelo da objavljuje informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke, iako se u praksi često može uočiti da tijela propuštaju objaviti imena voditelja ustrojstvenih jedinica na svim razinama i njihove kontakt podatke.

Što se tiče objave informacija o javnim uslugama koje tijela pružaju, prosječna razina obave također je na istoj razini kao i godinu ranije – oko 56% tijela izvijestilo je da objavljuje predmetne informacije, dok ih gotovo 9% to ne čini; 22% ih smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva (što je blagi porast u odnosu na 2022.). Kod objave ove kategorije informacija, još uvijek se u praksi na internetskim stranicama tijela mogu uočiti nepravilnosti vezane za neodgovarajući format objavljenih obrazaca i nedostatak opisnih informacija o načinu pružanja i ostvarivanja pojedine usluge.

### 8.3.4. Registri i evidencije tijela javne vlasti

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



Temeljni preduvjet ispunjenja zakonske obveze iz točke 5. članka 10. Zakona odnosi se na identificiranje svih skupova podataka koje tijela vode u okviru propisanih nadležnosti ili svog djelokruga, popisivanje istih u obliku tzv. *asset* liste i opisivanje istih metapodacima. Dakle, *asset* liste, odnosno popisi skupova podataka koje tijelo vodi, s metapodacima, preduvjet su ostvarivanja transparentnosti i informiranja korisnika o registrima i bazama podataka te o načinu i opsegu pristupa istima.

Svega 15% tijela navelo je da ispunjava zakonsku obvezu objave *asset* liste (blagi porast u odnosu na nepunih 14% u 2022.). 51% tijela smatra da na njih navedena obveza nije primjenjiva, a među njima je i 6 gradova i 23 općine na koje je ta obveza primjenjiva (u 2022. su tako odgovorila 4 grada i 22 općine). Više od 26% tijela odgovorilo je da nemaju objavljenu *asset* listu, iako su u obvezi to učiniti (čak 35 gradova i 114 općina).

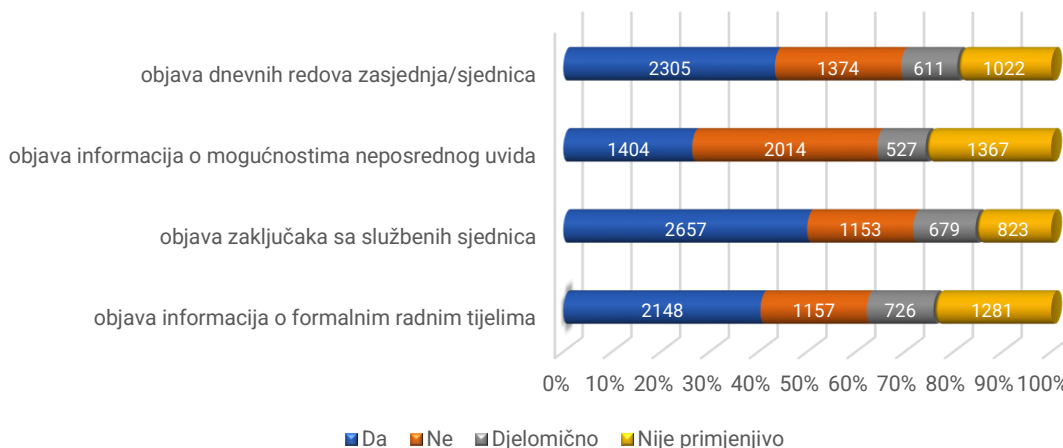
**Najveća neusuglašenost vidljiva je u odgovorima na pitanja o ispunjenju obveze objave skupova podataka koja ne sadrže ograničenja (15%) i o objavi istih u strojno čitljivom formatu (17%), budući da nije moguće imati veći broj skupova podataka objavljenih u strojno čitljivom formatu nego što je broj 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 (škole, vrtići, ustanove iz sustava socijalne skrbi i razna druga tijela koja u okviru svog djelokruga ne vode skupove podataka te su zapravo trebali

odgovoriti s „nije primjenjivo“). Također, 417 tijela je odgovorilo da objavljuje svoje skupove podataka na Portalu otvorenih podataka.

**Odgovori tijela svake godine ukazuju na postojanje visoke razine nerazumijevanja ove zakonske obveze, 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 uopće ne vode.** Budući da su izmjenama ZPPI-ja preuzete odredbe EU OD Direktive koje stavljaju naglasak upravo na proaktivnu objavu podataka za ponovnu uporabu, i to onih koji su definirani kao visokovrijedni skupovi podataka, *potrebno je poduzeti još snažnije mjere u educiranju tijela o zakonskim obvezama vezanim za otvaranje podataka i režim ponovne uporabe informacija*, pri čemu je svakako potreban veći angažman, odnosno koordinacija i djelovanje SDURDD-a kao nadležnog tijela državne uprave te samih tijela javne vlasti koja vode takve skupove podataka, a čemu će svakako pridonijeti i predstojeće usvajanje nove Politike otvorenih podataka i pripadajućeg akcijskog plana.

### 8.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela

Slika 8.5. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela



Što se tiče objave informacija kojima se osigurava javnost rada na sjednicama tijela, u 2023. su najviše objavljivani zaključci sa sjednica (50%, naspram 48% u 2022.), pri čemu 15% tijela smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva, među kojima su i tri jedinice lokalne samouprave (Općina Janjina i ponovno općine Slivno i Zažablje, kao i godinu ranije). Među tijelima koja pogrešno smatraju da se na njih ne odnosi obveza objave zaključaka sa sjednica je i niz javnih ustanova i trgovačkih društava. Dnevne redove objavljuje 43% tijela (godinu ranije 42%), a 19% ih smatra da to nisu niti dužni činiti (među kojima je čak 17 jedinica lokalne samouprave, i to Grad Rovinj i 16 općina (u 2022. - 20), što ukazuje na veliko nerazumijevanje i neodgovornost o osiguravanju javnosti rada predstavničkog tijela. Negativno je na ovo pitanje odgovorilo 26% tijela, u koja spadaju 53 jedinice lokalne samouprave, škole, fakulteti, društva Crvenog križa, razne javne ustanove i trgovačka društva, a sve su to tijela koja su dužna

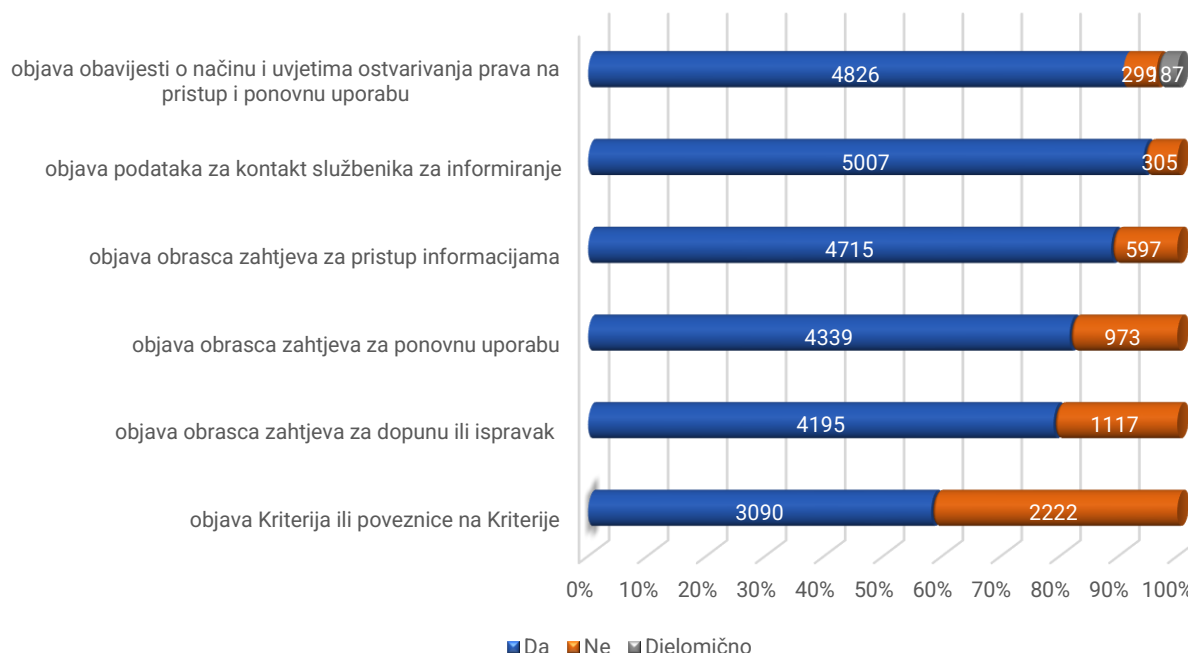
ispunjavati ovu obvezu. Iz svega navedenog je vidljivo da i dalje postoji visoka razina nerazumijevanja obveze osiguravanja javnosti rada, jer nije moguće da tijela koja objavljuju zaključke sa sjednica, nisu u obvezi objaviti i najave s dnevnim redovima tih istih sjednica.

Razina objave informacija o mogućnostima neposrednog uvida u rad na sjednicama je gotovo ista kao godinu prije – oko 26% tijela objavljuje navedene informacije, a 38% je odgovorilo negativno (među kojima i 104 jedinice lokalne samouprave), što navodi na zaključak da su ta tijela svjesna obveze objave navedene informacije, ali istu ne ispunjavaju. Ove godine dvije općine (Svetvinčenat i Voćin) smatraju da navedena obveza na njih nije primjenjiva (2022. ih je bilo pet), dakle smatraju da nisu dužni građanima i pravnim osobama osigurati neposredan uvid u rad na sjednicama općinskog vijeća.

Informacije o formalnim radnim tijelima objavljuje 40% tijela (na gotovo istoj razini kao 2022.), dok njih 22% iste ne objavljuje. Ove godine čak 35 jedinica lokalne samouprave (3 grada i 32 općine) smatra da ova obveza na njih nije primjenjiva (godinu ranije ih je bilo 25). **Ukupno gledajući, prosječno niska i nezadovoljavajuća razina objave informacija o javnosti rada kolegijalnih i radnih tijela uočena je i ranijih godina u praćenjima i provedenim nadzorima internetskih stranica jedinica lokalne samouprave, a ovogodišnji odgovori iz izvješća ukazuju da i dalje nema značajnog napretka u navedenom dijelu ispunjenja obveze proaktivne objave informacija u svrhu osiguravanja javnosti rada na sjednicama.**

### 8.3.6. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija

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



Iz odgovora tijela proizlazi da gotovo 91% njih ima objavljenu obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (u 2022. - 90,1%) te njih još 187

(3,5%) da je to učinilo djelomično. U praksi se često uočava, poglavito prilikom provedbe analitičkih praćenja, da tijela učestalo imaju objavljene prekratke i nepotpune obavijesti, a velik broj tijela prilikom navođenja ZPPI-ja i dalje nema naveden novi broj Narodnih novina za usvojene izmjene i dopune iz lipnja 2022. („Narodne novine“, broj 69/22).

Kontakt podatke službenika za informiranje objavilo je 94,3% tijela (ista razina objave kao u 2021.), a glede objave pomoćnih obrazaca, najmanji broj tijela objavljuje obrazac zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije (79%), zatim obrazac za ponovnu uporabu (82%), a 89% ih objavljuje obrazac za pristup informacijama. Pritom treba uzeti u obzir da od stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona iz lipnja 2022. određena tijela javne vlasti (iz članka 29. stavka 2. Zakona) nisu dužna postupati po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija pa stoga nisu niti dužna imati objavljen obrazac zahtjeva za ponovnu uporabu. Samo 58% tijela objavljuje Kriterije ili poveznicu na iste (u 2022. - 54%), s tim da od 1. siječnja 2023. i kod Kriterija treba navesti i objaviti izmjene i dopune („Narodne novine“, broj 141/22), s iznosima u eurima.

U provedbi nadzora i praćenja, uočeno je da još uvijek postoje nepravilnosti u ispunjenju ovog dijela obveze proaktivne objave informacija, od čega se najviše ističu vlastite odluke tijela o visini troškova ili pravilnici o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu. Takve odluke, skupa sa zastarjelim katalozima informacija, tijela trebaju ukloniti sa svojih internetskih stranica, odnosno iz rubrika o pristupu informacijama.

*Temeljem svih prikazanih odgovora tijela iz izvješća, može se zaključiti da je u 2023. prosječna razina proaktivne objave pojedinih vrsta informacija na istoj ili sličnoj razini kao i godinu ranije, uz neznatna poboljšanja od 1-2 postotna boda za određene informacije. Skupna analiza odgovora prikazuje jedno, a pregled pojedinačnih izvješća pokazuje drugo, odnosno kada se pogleda koja tijela su na određena pitanja odgovorila negativno ili su mišljenja da neka obveza objave na njih nije primjenjiva, zamjećuje se visoka razina nepoznavanja zakonske obveze proaktivne objave informacija i nerazumijevanje svega što ona podrazumijeva. To je osobito vidljivo u pogledu objave informacija iz točke 5. članka 10. Zakona (asset liste i otvoreni podaci) te točke 12. članka 10. i članka 12. Zakona (javnost rada).*

*Tijela kontinuirano pogrešno izvještavaju o stvarnom stanju objave na svojim internetskim stranicama. Velik broj tijela 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, kao i postupanja po predstavkama i provedba inspekcijskih nadzora.*

*Zaključno, u radu Ureda povjerenika pokazalo se da je objava obavijesti o ishodima natječajnih postupaka, skupa s popisom dodijeljenih donacija i sponzorstava, kontinuirano na najnižoj prosječnoj razini u svim kategorijama tijela javne vlasti. Na taj način se i transparentnost postupaka zapošljavanja, dodjeljivanja financijskih sredstava i drugih javnih natječaja, oglasa, javnih poziva i sl. ocjenjuje nezadovoljavajućom.*

#### 8.4. Analitička praćenja proaktivne objave informacija

Tijekom 2023. nastavljena je provedba analitičkih praćenja ispunjenja proaktivne objave informacija na internetskim stranicama odabranih tijela javne vlasti. Ukupno je objavljeno 11 analitičkih izvješća o provedenim praćenjima internetskih stranica, pri čemu se njih pet odnosilo na obvezu proaktivne objave informacija, pri čemu je jedno kontrolno praćenje objave registara, baza podataka i asset lista na stranicama JLP(R)S (opisano u poglavlju 9), a šest na obvezu provedbe savjetovanja s javnošću (opisano u poglavlju 10). Sva analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>.

Vezano za konkretna praćenja pojedinih segmenata članka 10. ZPPI-ja, praćene su internetske stranice 20 županijskih uprava za ceste (točke 6., 10., 11. i 13.), 13 trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba (točke 4., 7., 8., 9. i 13.) i 32 lučke uprave (točke 9., 10., 11. i 13.), a u zasebnom izvješću prikazani su i rezultati segmentiranih praćenja provedenih uoči održanih edukacija tijekom 2023. (četiri osnovna modula Pravo na pristup informacijama u DŠJU), vezano za ispunjenje obveze osiguravanja javnosti rada sjednica tijela javne vlasti-polaznika edukacije, sukladno odredbama članka 10. stavka 1. točke 12. i članka 12. ZPPI-ja (obuhvaćeno ukupno 46 tijela). U izvješćima su prikazani uočeni nedostaci u ispunjavanju zakonskih obveza te su tijelima dane preporuke za usklađenje.

#### 8.5. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske

Članak 10. a ZPPI-ja dijelu 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) nalaže obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH radi njihove trajne dostupnosti i informiranja javnosti, koja je dodatno uređena Pravilnikom o Središnjem katalogu („Narodne novine“, broj 123/22) i kojeg vodi i održava SDURDD.

U Izvješću o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2023., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, navedeno je da je u 2023. u Središnji katalog uključeno 1.355 novih pravnih propisa, 50 međunarodnih ugovora, 4.234 svezaka službenih glasnika JLP(R)S te 2.600 ostalih dokumenata i publikacija. Također, navedeno je da je od 960 obveznika dostave, njih 756 ili 79% tijekom 2023. dostavilo dokumente, dok 121 tijelo to nije učinilo nijednom. Izvijesteno je i da je u srpnju 2023. završen EU projekt Uspostava integralnog sustava za upravljanje službenom dokumentacijom RH te da je uspostavljena suradnja s DŠJU, kroz koju su realizirana tri e-tečaja vezana za Središnji katalog, pretraživanje službenih informacija i Portal otvorenih podataka.

## 9. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu

Proaktivna objava informacija najvažniji je preduvjet za realizaciju koncepta ponovne uporabe informacija javnog sektora za društveni i gospodarski razvoj. Pri tome se naglasak stavlja na objavu registara i baza podataka, kao i informacija o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela s naznakom načina pristupa i ponovne uporabe.

U svrhu ponovne uporabe tijela su prvenstveno dužna pripremati, objavljevati na svojim internetskim stranicama i besplatno stavljati na raspolaganje informacije nastale u okviru javnog posla za ponovnu uporabu, u otvorenom i strojno čitljivom formatu.

To su otvoreni podaci, pristup kojima treba biti dostupan javnosti na jednostavan način, bez dodatnih troškova i bez asistencije tijela javne vlasti. Nažalost, još nije uspostavljen učinkovit okvir za obavljanje poslova vezanih uz unaprjeđenje otvaranja podataka u posjedu tijela javne vlasti.

### 9.1. Pravni okvir i politika otvorenih podataka

Stupanjem na snagu Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva) i njezinom transpozicijom u hrvatsko zakonodavstvo izmjenama i dopunama Zakona iz 2022., naglašen je značaj otvorenih podataka i obveza tijelima da ih prepoznaju, pripremaju i otvaraju za ponovnu uporabu, vodeći pri tome računa o kvaliteti podataka kako bi bili podobni za ponovnu uporabu. Transpozicijom odredbi OD Direktive u Zakon utvrđene su i tematske kategorije podataka čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje usluga s dodanom vrijednošću. Te visokovrijedne kategorije podataka uključuju 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.

Nadalje, kako bi se dinamizirala priprema visokovrijednih skupova podataka, donesena je Provedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 od 21. prosinca 2022. o utvrđivanju popisa posebnih visokovrijednih skupova podataka unutar svake kategorije i modaliteta njihova objavljivanja i ponovne uporabe. Provedbena uredba stupila je na snagu 10. siječnja 2023. godine, a počinje se primjenjivati od 10. svibnja 2025. godine. Provedbenom uredbom specificirani su skupovi visokovrijednih podataka koje su tijela javnog sektora staviti na raspolaganje u strojno čitljivim formatima putem API-ja koji odgovaraju razumnim potrebama ponovnih korisnika.

S obzirom na značajne obveze tijela javne vlasti na pripremi podataka za ponovnu uporabu, posebno visokovrijednih skupova podataka gdje su već Provedbenom uredbom Komisije utvrđene konkretne obveze za države članice te u kontekstu preporuka Vijeća Organizaciji za

ekonomsku suradnju i razvoj (OECD)<sup>1</sup> vezanim uz pristupanje Republike Hrvatske toj međunarodnoj instituciji, SDURDD je tijekom 2023. godine započeo s izradom nove Politike otvorenih podataka i Akcijskog plana čije se donošenje očekuje tijekom 2024. godine, a cilj joj je potaknuti otvaranje i dijeljenje podataka te usvajanje standarda kako bi se olakšala razmjena podataka između javnog i privatnog sektora potaknuti inovaciju, rast gospodarstva te razvoj novih proizvoda i usluga putem dijeljenja podataka, istovremeno poštujući pitanja privatnosti i sigurnosti podataka.

## **9.2. Analitičko praćenje proaktivne objave podataka za ponovnu uporabu na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) - asset liste i objava skupova otvorenih podataka**

Nastavno na praćenje ispunjavanja obveze objave informacija za ponovnu uporabu i asset lista na mrežnim stranicama JLP(R)S provedeno u 2022. godini, Ured povjerenika je tijekom svibnja i lipnja izvršio kontrolno praćenje koje je obuhvatilo 11 županija, 85 gradova i 285 općina, odnosno ukupno 371 JLP(R)S za koje je prvim praćenjem utvrđeno da nisu objavile asset liste. S obzirom na to da su tijekom prvog praćenja, odnosno dubinskom analizom utvrđene najčešće greške te da Povjerenik za informiranje kontinuirano provodi aktivnosti s ciljem jačanja proaktivne objave u tom području, fokus ovog kontrolnog praćenja bio je na utvrđivanju trenda u proaktivnoj objavi. Također, a s obzirom na to da je u ranijim analitičkim praćenjima, ali i tijekom provedbe pojedinih inspekcijskih nadzora utvrđeno da dio tijela u godišnjim izvješćima pogrešno iskazuje da su izvršila ovu obvezu, ovim praćenjem obuhvaćena su i godišnja izvješća svih praćenih tijela javne vlasti kako bi se utvrdila podudarnost odgovora JLP(R)S i realnog stanja uočenog na internetskim stranicama, odnosno razina (ne)razumijevanja ove zakonske obveze na lokalnoj i regionalnoj razini.

Kontrolnim praćenjem utvrđeno je da je obvezu objave asset lista do kraja lipnja 2023. godine ispunilo 242 od ukupno 576 JLP(R)S, odnosno 42,01% svih JLP(R)S. U odnosu na prethodno praćenje to predstavlja ukupni porast od 37 JLP(R)S odnosno 6,42%. Obvezu je do sada ispunilo ukupno 12 županija (60,00%), 55 gradova (42,96%) i 175 općina (39,95%).

S obzirom na to da je prema dostupnim podacima iz ranijih analitičkih izvješća ovu obvezu ispunjavalo tek sedam JLP(R)S, *podaci o broju tijela koja su objavila asset liste ukazuju da su edukacijske i druge aktivnosti u području ponovne uporabe i otvorenih podataka koje je Povjerenik za informiranje poduzimao tijekom 2022. i prve polovine 2023. godine dovele do značajnog napretka u ovom aspektu proaktivne objave.*

*S druge strane, usporedbom rezultata praćenja s podnesenim godišnjim izvješćima o provedbi Zakona za 2022. godinu utvrđeno je da je među 324 JLP(R)S koje nisu ispunile ovu obvezu*

---

<sup>1</sup> Preporuka Vijeća OECD-a o poboljšanju pristupa i učinkovitijoj upotrebi informacija javnog sektora (OECD/LEGAL/0362, usvojena 30. travnja 2008.) i Preporuka Vijeća OECD-a o unaprijeđenju pristupa i dijeljenja podataka (OECD/LEGAL/0463, usvojena 6. listopada 2021.)

značajan broj njih iskazao da su objavile asset liste (33, odnosno 10,19%), da su ih objavile djelomično (49, odnosno 15,12%) odnosno da se radi o obvezi koja na njih nije primjenjiva (26 odnosno 8,02%). Ovi podaci prikazuju značajnu razinu nepodudaranja njihovih odgovora i realnog stanja uočenog na internetskim stranicama, odnosno da među JLP(R)S koje nisu objavile asset listu i trećina njih i dalje ne razumije značenje i sadržaj ove zakonske obveze te da je za njih potrebno pripremiti i provesti ciljne edukacijske aktivnosti o ponovnoj uporabi informacija i obvezama u proaktivnoj objavi informacija iz članka 10. stavka 1. točke 5. Zakona.

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

U svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti dužna su u elektroničkom obliku, na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu na Portalu otvorenih podataka, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom, pristupačnom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima. Portal otvorenih podataka ima ključnu ulogu u prikupljanju, kategorizaciji i distribuciji otvorenih podataka javnog sektora, objavljujući ih u računalno čitljivom i otvorenom formatu. Otvoreni podaci su javno dostupni i besplatni, namijenjeni ponovnoj uporabi u komercijalne ili nekomercijalne svrhe. Poslove održavanja Portala otvorenih podataka kao i ostale poslove podrške provedbi politika otvorenosti i dostupnosti informacija tijela javne vlasti obavlja SDURDD.

U 2023. godini uspješno je zaključen EU projekt "Prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (Open Data)", čiji je cilj bio je tehnološko i vizualno unaprijediti Portal otvorenih podataka kako bi se omogućila prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora. Tijekom provedbe projekta, ostvareni su značajni koraci u poboljšanju kvalitete objava skupova otvorenih podataka. Aktivnosti su uključivale edukaciju zaposlenika tijela državne i javne vlasti o važnosti portala otvorenih podataka, objavljivanju novih skupova podataka u pravilnim formatima te važnosti visokovrijednih skupova podataka. U 2023. godini, provedeno je 18 online radionica s ukupno 468 sudionika, čime je postignuto unapređenje znanja zaposlenika tijela državne i javne vlasti o važnosti portala otvorenih podataka. Dodatno, kroz projekt je omogućena poluautomatska/automatska objava setova podataka na Portalu za 8 tijela javne vlasti. Ova automatizacija omogućuje institucijama Grada Zagreba, Državne geodetske uprave, Ministarstva pravosuđa i uprave, Općine Legrad, Zagrebačke županije, Ministarstva znanosti, Ministarstva kulture i medija te HAKOM da automatski objavljuju podatke na Portalu otvorenih podataka. Važno je napomenuti da će i druga državna i javna tijela moći prilagoditi svoje informacijske sustave na sličan način, omogućujući automatizirano objavljivanje podataka na Portalu otvorenih podataka.

Portal otvorenih podataka trenutno sadrži 2.625 objavljenih skupova podataka, što je povećanje od 49% u odnosu na 2022. godinu. Tijekom 2023. godine, broj izdavača skupova podataka na Portalu povećao se za 4% novih tijela te je trenutačno na Portalu registrirano 483 izdavača. Portal je povezan sa sustavom e-Građani, a 2.858 korisnika se prijavilo putem NIAS/Google/Microsoft login-a. Ministarstvo unutarnjih poslova ima najviše objavljenih skupova podataka (304), slijede Državna geodetska uprava (233), Grad Rijeka (231), Grad

Zagreb (172) i Državni zavod za statistiku (96). Na korisničku adresu elektroničke pošte [opendata.pitanja@rdd.gov.hr](mailto:opendata.pitanja@rdd.gov.hr), je u 2023. godini zaprimljeno i odgovoreno na 62 upita i komentara korisnika. Google Analytics statistika za Portal otvorenih podataka pokazuje značajan broj posjetitelja i aktivnosti. Ukupno je bilo 185.250 posjetitelja, od čega 159.827 novih. Stranice Portala pregledane su 605.734 puta.

U 2024. godini SDURDD planira provoditi pojačanu komunikaciju prema tijelima javne vlasti koja imaju obvezu objavljivanja skupova podataka na Portalu otvorenih podataka, uz provođenje primjerenih edukacijskih programa, te aktivnosti na otvaranju visokovrijednih skupova podataka.

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

Prema podacima koje je dostavila Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu (NSK) na Portalu otvorenih podataka Republike Hrvatske NSK je uz do sada objavljenih šest skupova otvorenih podataka (<https://data.gov.hr/ckan/organization/nacionalna-i-sveucilisna-knjiznica>) tijekom 2023. pripremila za objavu nove skupove podataka koji zbog tehničkih poteškoća u pristupu sustavu data.gov.hr nisu mogli biti objavljeni. Poteškoće su riješene krajem 2023. godine te se očekuje da će objava biti provedena u veljači 2024. godine.

Tijekom 2023. godine poslužiteljska infrastruktura koja je korištena za potrebe podatkovnog sustava Dijeljenih usluga NSK <https://data.nsk.hr>, preseljena je na lokaciju novo uspostavljenog računalnog i podatkovnog oblaka Hrvatskog znanstvenog i obrazovnog oblaka - HR- ZOO na Borongaju. Zbog preseljenja poslužiteljske infrastrukture pokrenuta je nova verzija ckan-a te su pokrenute aktivnosti prijenosa podatkovnih setova na novi sustav.

Putem usluge Podatkovnog centra zaprimljena su dva zahtjeva za odobrenje Z39.50 i API pristupa za korištenje bibliografskih zapisa u bazama NSK koja su zadovoljavajuće odgovorena.

Sto se tiče digitalizacije knjižnične građe, u 2023. godini u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu izrađeno je 129.761 digitalnih snimaka građe što iznosi 259.522 digitaliziranih stranica. Značajan je iskorak u digitalizaciji građe učinjen provedbom projekta e-Kultura: digitalizacija kulturne baštine Ministarstva kulture i medija u kojem je nabavljena nova oprema, a u 2023. godini su osigurani i djelatnici (studenti) za digitalizaciju građe.

U sustave Digitalne knjižnice NSK (Digitalne zbirke NSK, HAW, ZIR, DR, Repozitorij NSK) u 2023. godini ukupno je uneseno 64.613 jedinica građe te su sustavi s krajem 2023. sadržavali ukupno 420.635 jedinica građe.

Sva građa koja nije zaštićena autorskopравnim odredbama označena je oznakom javno dobro te joj je omogućen slobodan, neograničen pristup i ponovna upotreba.

## 10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

Tijekom 2023. nastavljena je aktivnost praćenja provedbe savjetovanja s javnošću – i kvalitativno i kvantitativno – u postupcima pripreme zakona, podzakonskih akata, strateških i planskih dokumenata te općih akata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. 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 zakonske odredbe o provedbi savjetovanja s javnošću ostavljaju prostor za različite interpretacije, poput one o trajanju savjetovanja „u pravilu 30 dana“, objave izvješća o provedenom savjetovanju, ažuriranju planova savjetovanja.

Ured povjerenika je u educiranju službenika za informiranje i koordinatora savjetovanja s javnošću surađivao i sudjelovao s Uredom za udruge, a s Uredom za zakonodavstvo u provedbi projekta nadogradnje portala e-Savjetovanja.

Za prikaz provedbe savjetovanja s javnošću korišteni su podaci koje su dostavila tijela javne vlasti, podaci o praćenju provedbe savjetovanja pojedinih tijela prema zaprimljenim predstavkama korisnika, podaci iz analitičkih praćenja Povjerenika o usklađenosti postupanja odabranih tijela javne vlasti s člankom 11. ZPPI-ja, kao i podaci Ureda za zakonodavstvo o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

Dodatno, Povjerenik je tijekom 2023. proveo tri praćenja tijekom kojih je bilo moguće utvrditi odstupanja u postupanju obveznika provedbe savjetovanja s javnošću koji koriste portal e-Savjetovanja na određeni dan, te je po prvi puta pratio provedbu objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt akta koji se stavlja na savjetovanje.

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

Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti ukazuje da se 34% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke, prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu godinu za 1%.

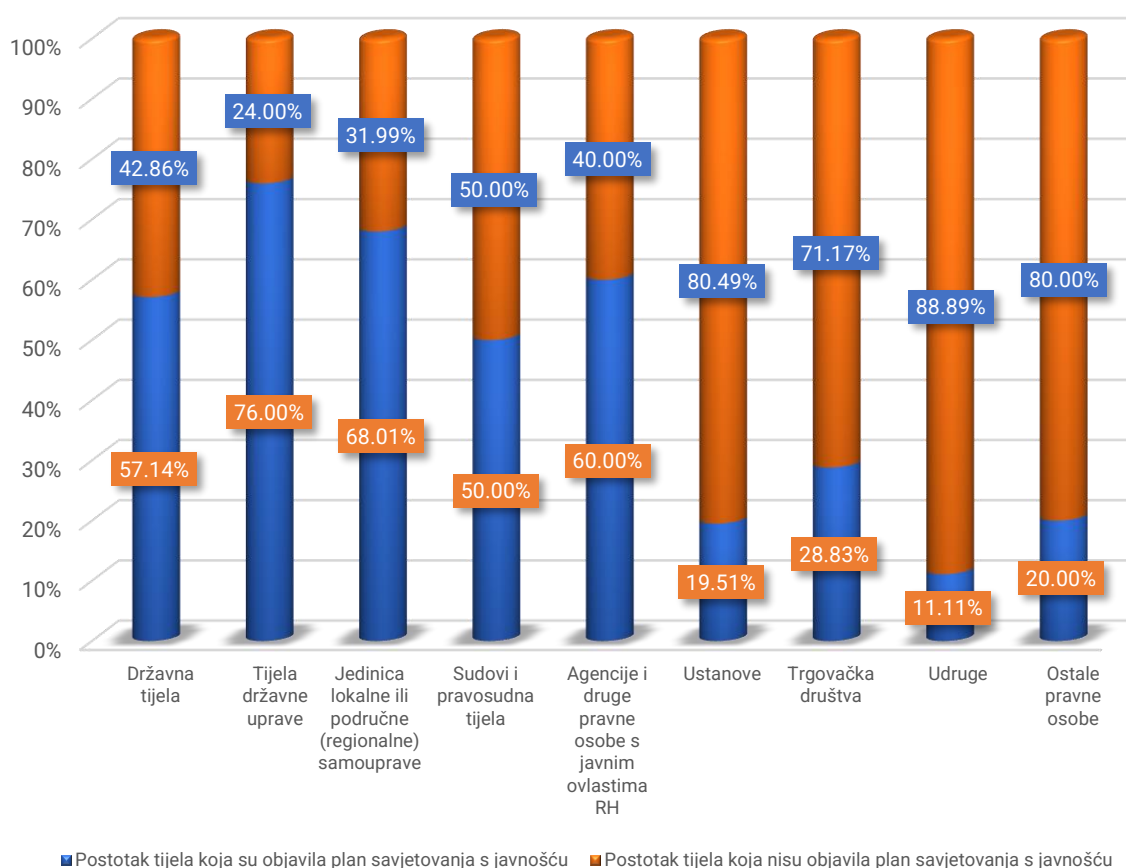
#### 10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

Tijela javne vlasti dužna su do kraja kalendarske godine za sljedeću godinu donijeti i objaviti na svojoj internetskoj stranici plan savjetovanja s javnošću koji treba sadržavati naziv nacrtu akta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provođenja internetskog savjetovanja te druge predviđene oblike provedbe savjetovanja.

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 473, odnosno 52,85%** (u odnosu na 50,5% u 2022.) tijela koja su izvijestila da su u 2023. 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 udruga i ustanova.

Slika 10.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2023.



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 koje 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.

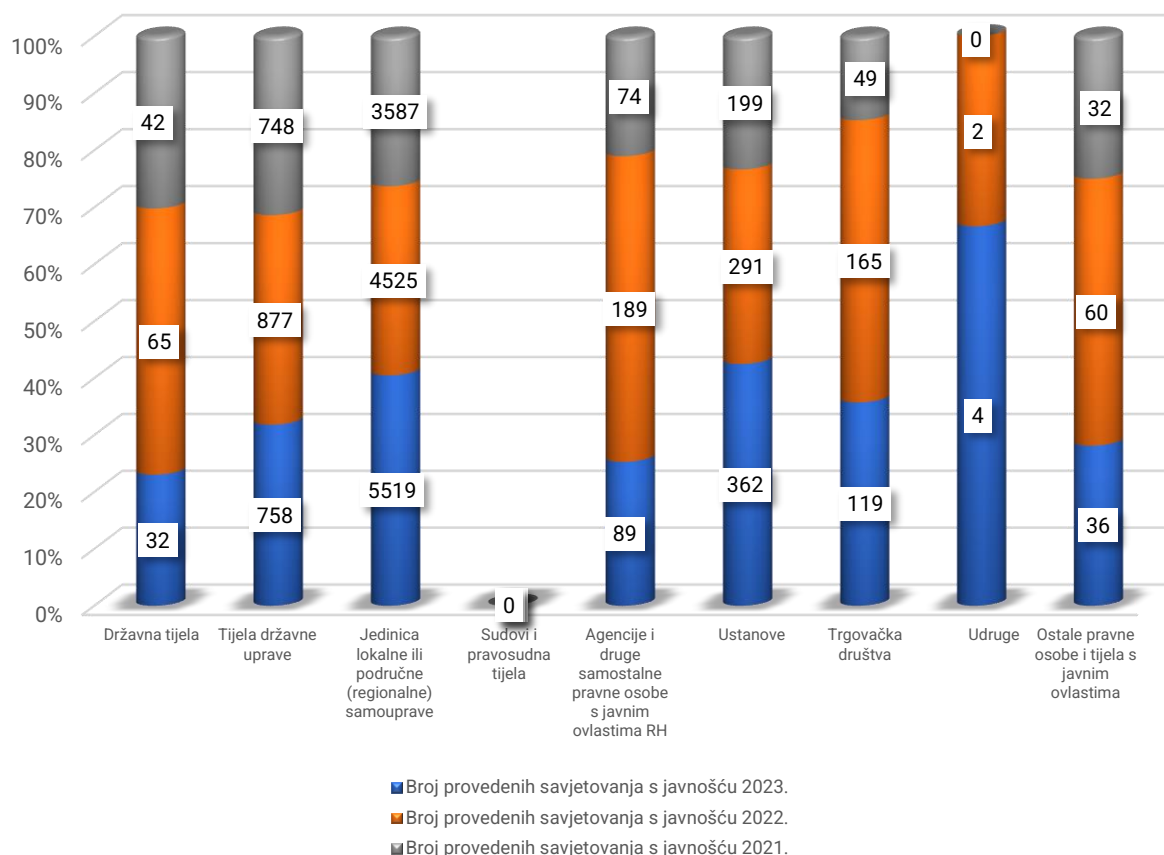
### 10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću

Prema dostavljenim podacima tijela javne vlasti, u 2023. provedeno je ukupno 6.919 savjetovanja, što je 12% više provedenih savjetovanja nego u 2022. Ujedno, to je najveći broj provedenih savjetovanja u jednoj godini u dosadašnjim praćenjima. Ako se analizira kategorije tijela, značajan porast broja savjetovanja vidljiv je kod JLP(R)S.

Kao i u prethodnim razdobljima, najviše savjetovanja su provele JLP(R)S – njih 5.519 (povećanje u odnosu na 2022. kad je bilo provedeno 4.525 savjetovanja na lokalnoj razini). Tijela državne uprave provela su 758 (877 u 2022.), a agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 89 savjetovanja, što je smanjenje u odnosu na prethodnu godinu kad su provele 189 savjetovanja. Državna tijela provela su 32 savjetovanja, ustanove 362, trgovačka društva 119, a ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima 36 savjetovanja.

Komparativni prikaz broja provedenih savjetovanja za razdoblje 2021.-2023. prema vrsti obveznika provedbe savjetovanja prikazan je na slici 10.2.

Slika 10.2. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2021.-2023.



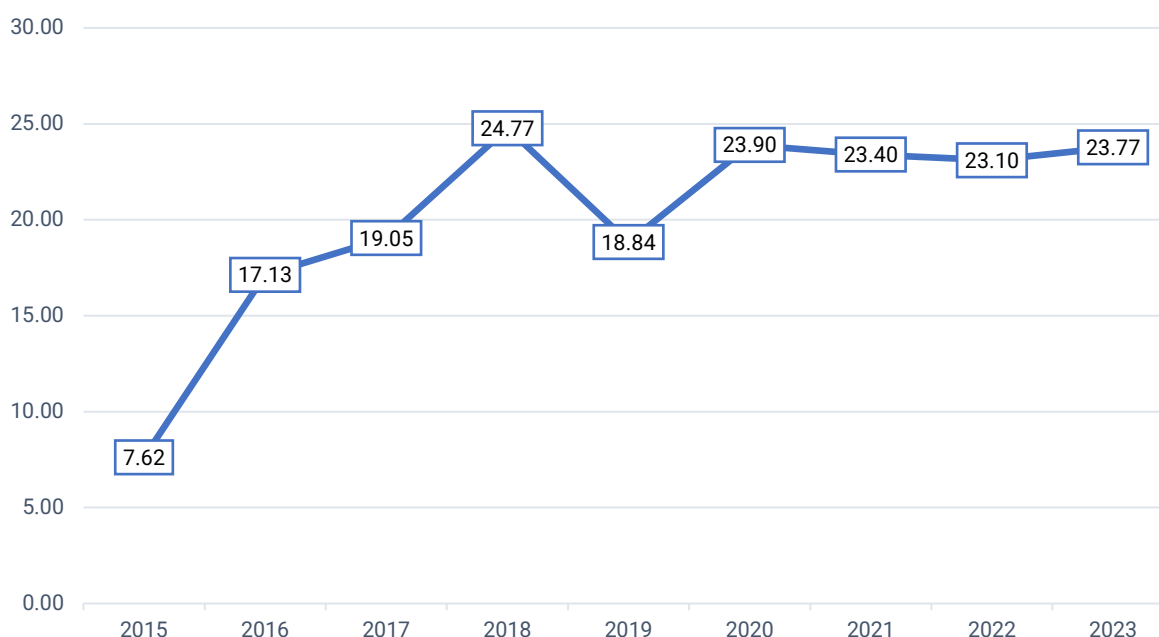
### 10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću

Dostavljeni podaci o trajanju savjetovanja pokazuju da su tijela javne vlasti provodila savjetovanja **u prosječnom trajanju od 23,8 dana**, nešto više nego prethodne 2022. kad su se provodila u prosječnom trajanju od 23,1 dana. Ukupno uzevši, rezultati praćenja rokova provedbe savjetovanja s javnošću utemeljeni na podacima tijela 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.

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 svih zainteresiranih, osobito kad se radi o aktu koji je od interesa za velik broj građana. 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.

Slika 10.3. Prosječno trajanje provedbe savjetovanja 2015.-2023. u danima



Iz Slike 10.3. vidljivo je kretanje prosječnog trajanja savjetovanja po godinama, no 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 trajanje 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 2023., njih **70% 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 postupanja tijela s odredbama Zakona.

Kad je riječ o drugim segmentima provedbe savjetovanja, među tijelima koja su provodila savjetovanja u 2023., njih 79% ima posebnu rubriku za provedbu savjetovanja s javnošću, a njih 80% o provedbi savjetovanja obavještava javnost putem svojih internetskih stranica, i to s glavne stranice.

Nadalje, na kvalitetu provedbe savjetovanja utječe i činjenica da samo 292 tijela javne vlasti ima imenovanog koordinатора provedbe savjetovanja s javnošću i određene interne procedure komunikacije sa službenikom za informiranje, dok u 112 tijela djeluju koordinatori, ali bez internih procedura prema službeniku za informiranje. Istovremeno, među tijelima koja su provodila savjetovanja u 2023., njih 491 nema imenovanog koordinatora provedbe savjetovanja, sukladno obvezi po 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. **85% 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 s javnošću uvidom u internetske stranice tijela javne vlasti i portal 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 bio formalnopravno donesen, Povjerenik je tražio produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka za akte o kojima savjetovanje još nije bilo zatvoreno. 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.

Korisnici su, osim skraćivanja roka, ukazivali i na neobjavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju te na nedonošenje i/ili neobjavljivanje plana savjetovanja s javnošću. Korisnici su u svojim predstavkama ukazivali i na izostanak provedbe savjetovanja s javnošću o aktima koje donose JLP(R)S, a posebno su ukazivali na neprovođenje savjetovanja o proračunu

lokalne samouprave, što je potaknulo Povjerenika da donese i objavi Preporuku za provedbu članka 11. ZPPI – savjetovanje s javnošću JLP(R)S kod donošenja proračuna koje je Povjerenik objavio na poveznici <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obrasci/>. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave još uvijek nedovoljno precizno identificiraju akte za koje je potrebno provoditi savjetovanje s javnošću, a objava savjetovanja vrlo često nije dovoljno vidljiva i pregledna na internetskoj stranici.

Korisnici su također podnosili predstavke vezane za već donesene akte o kojima prethodno nije bilo provedeno savjetovanje pa je stoga Povjerenik u takvim slučajevima obavještavao korisnike da nema ovlast stavljanja akata van snage u slučaju nepravilno provedenog postupka savjetovanja te ih upućivao na mogućnost traženja ocjene zakonitosti općeg akta pred Visokim upravnim sudom.

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

#### **10.2.1. Analitička praćenja provedbe savjetovanja s javnošću**

Povjerenik kao neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama, od 2016. godine sustavno prati primjenu članka 11. Zakona, odnosno provedbu savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, kao i pri donošenju strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba u tijelima javne vlasti na središnjoj državnoj razini.

Od 2021. godine Povjerenik za informiranje, uz dubinska analitička praćenja pojedinih tijela, prati i provedbu savjetovanja s javnošću pregledom središnjeg portala za provedbu savjetovanja s javnošću „e-Savjetovanja“ na odabrani dan.

U 2023. godini pregled savjetovanja na portalu izvršen je na dane 15. ožujka, 13. lipnja 2023., 9. kolovoza 2023., 24. listopada i 27. prosinca te se pregledom utvrđivalo: koja se savjetovanja ne provode u odgovarajućem roku, za koja savjetovanja nije objavljeno obrazloženje za skraćivanje roka, za koje savjetovanje nisu objavljene informacije o radnoj skupini 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 obaveze provedbe savjetovanja s javnošću. Traženjem postupanja zbog uočenih nepravilnosti bila su obuhvaćena Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (15. ožujka 2023.), Ministarstvo pravosuđa i uprave (13. lipnja 2023.), Vlada Republike Hrvatske (9. kolovoza 2023.) i Državni inspektorat Republike Hrvatske (24. listopada 2023.), dok na dan 27. prosinca 2023. godine nisu uočene nikakve nepravilnosti.

Nadalje, u 2023. godini izabrana su tri ministarstva za provedbu dubinskog analitičkog praćenja provedbe savjetovanja s javnošću, i to Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo obrane i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije kao tijelo koje na godišnjoj razini usvaja i/ili priprema akte za koje postoji veliki interes građana. Provedenim praćenjima se ujedno ispunjava aktivnost br. 84

Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, kao i aktivnost br. 1.3. Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2022. – 2023. Nalazi analitičkih praćenja su se razlikovali za svako pojedino tijelo, a preporuke Povjerenika su se odnosile na potrebu redovitog ažuriranja plana savjetovanja s javnošću koji trebaju uključivati sve akte o kojima se planira provesti savjetovanje; na objavljivanje dokumenta s adekvatnim obrazloženjem opravdanosti razloga koji su doveli do skraćivanja roka savjetovanja; na izbjegavanje provedbe savjetovanja s javnošću u ljetnim mjesecima te ukoliko se savjetovanje provodi u ljetnim mjesecima, predvidjeti trajanje u roku duljem od 30 dana; na objavljivanje sastava radne skupine koja je izradila nacrt ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana, kao i obavijesti da za izradu akta nije osnovana radna skupina; na vođenje računa o kvalitetnoj i argumentiranoj obradi pristiglih komentara i prijedloga javnosti i dr.

Povjerenik je 2023. godine, uz dubinska analitička praćenja pojedinih tijela i praćenje provedbe savjetovanja s javnošću pregledom središnjeg portala za provedbu savjetovanja s javnošću „e-Savjetovanja“ na odabrani dan, prvi puta pratio provedbu objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt akta koji se stavlja na savjetovanje. Pregledom su bila obuhvaćena sva tijela koja koriste portal „e-Savjetovanja“ kao platformu za ispunjavanje obaveze provedbe savjetovanja s javnošću, a praćenja su provedena za razdoblje od 1. rujna 2022. do 31. prosinca 2022. godine te za razdoblje od 1. siječnja 2023. do 30. rujna 2023. godine.

Dodatno praćenje, nazvano Ispunjenje obveze savjetovanja s javnošću tijela javne vlasti, provedeno je za potrebe edukacija o provedbi savjetovanja s javnošću koje je Ured povjerenika provodio u suradnji s Uredom za udruge, putem Državne škole za javnu upravu.

Tijekom 2023. godine u Državnoj školi za javnu upravu održane su dvije cjelodnevne edukacije „Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“.

U svrhu prikaza ispunjenja obveze savjetovanja s javnošću od strane tijela javne vlasti čiji su se službenici prijavili za sudjelovanje na predmetnoj edukaciji, uoči svake od edukacija provedena je analiza internetskih stranica navedenih tijela javne vlasti te su rezultati analize prikazani na edukaciji.

Sva spomenuta analitička praćenja se mogu pronaći na internetskoj stranici Povjerenika na poveznici <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>.

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

Važan segment za praćenje trendova ispunjavanja zakonske obveze savjetovanja s javnošću su informacije o korištenju portala e-Savjetovanja. Sustav koriste sva tijela državne uprave, a nalazi pružaju uvid u razvoj instituta participativnog donošenja odluka i s aspekta obveznika primjene ove zakonske obveze, ali i s aspekta korisnika portala.

U 2023. godini je okončan projekt "e-Savjetovanja - proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću" kojega je proveo Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (SDURDD) u suradnji s partnerom na projektu, Uredom za zakonodavstvo Vlade RH, a jedan od značajnijih rezultata projekta je proširenje sustava e-Savjetovanja na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, putem portala je u 2023. provedeno **ukupno 822 savjetovanja**, što je značajan pad broja savjetovanja u odnosu na 2022. kada su ukupno provedena 1.028 savjetovanja. 797 savjetovanja provedeno je sukladno ZPPI-ju, dok je pet savjetovanja provedeno sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (od toga 20 ad hoc procjene učinaka propisa).

Kada je riječ o trajanju savjetovanja, podaci iz sustava e-Savjetovanja pokazuju kako su **savjetovanja prosječno trajala 21 dan za propise svih razina**, što predstavlja povećanje u odnosu na rezultate iz 2022., kad su savjetovanja u prosjeku trajala 19 dana.

Od ukupno 822 provedena savjetovanja, njih 106, odnosno 13% trajalo je 30 ili više dana, dok je preostalih 716 savjetovanja provedeno u skraćenom roku.

Velik broj neodgovorenih komentara, čak njih 4.087, odnosno 20,5%, ukazuje na činjenicu da **u okviru značajnog broja provedenih savjetovanja u 2023. nije objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju**, što predstavlja kršenje zakonske obveze iz članka 11. ZPPI-ja.

**Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2023., kao i ranijih godina, provelo je Ministarstvo poljoprivrede (182)**, a slijede Ministarstvo financija (92), Ministarstvo znanosti i obrazovanja i Ministarstvo pravosuđa i uprave (67) te Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (62).

## 11. Promicanje prava na pristup informacijama

Podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama među službenicima za informiranje, udrugama, medijima, građanima i drugim akterima kontinuirano se provodi kroz različite edukativne i promotivne aktivnosti. Ured povjerenika je tijekom 2023. nastavio s provedbom specijaliziranih edukacija i radionica, organizacijom i sudjelovanjem na javnim događanjima, informiranjem javnosti, održavanjem međuinstitucionalne i međunarodne suradnje, ispunjenjem aktivnosti iz strateških dokumenata itd.

### 11.1. Edukacijske aktivnosti

U okviru promicanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija i zadaće da predlaže i provodi mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ZPPI-ja, Povjerenik za informiranje kontinuirano održava besplatne edukacije, samostalno i u suradnji s drugim tijelima.

Vežano za održavanje edukacija o pravu na pristup informacijama u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, u 2023. je nastavljeno s osnovnim i naprednim modulom, pri čemu se osnovni izvodi kao dvodnevna radionica (4 edukacije, 52 polaznika), a napredni kao jednodnevna (3 edukacije, 26 polaznika), kako bi se kroz primjere iz prakse i rad u grupama moglo polaznike dodatno educirati o pravilnoj primjeni zakonskih odredbi.

Nakon prekida u održavanju regionalnih edukacija uslijed pandemije Covid-19, u 2023. je nastavljena praksa održavanja istih, pod nazivom „Pravo na pristup informacijama i transparentnost tijela javne vlasti“, i to u Slavanskom Brodu, Gospiću i Bjelovaru (92 polaznika).

Nastavljeno je i održavanje edukacija o savjetovanjima s javnošću u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH (2 edukacije, 22 polaznika), kao i *online* edukacija o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima putem e-tečaja na Moodle platformi Državne škole (6 edukacijskih ciklusa, 97 polaznika).

Također, Ured povjerenika nastavio je održavati i kratke webinare za službenike za informiranje i druge zaposlenike tijela javne vlasti koji u svom radu primjenjuju Zakon. U 2023. je održano 19 tematskih webinarara s više od 150 polaznika.

Vežano za krojene edukacije namijenjene korisnicima prava na pristup informacijama, Povjerenik je održao predavanje za studente Pravnog fakulteta u Osijeku (8. studenog 2023., 50 polaznika), kao svojevrsan nastavak provedbe kampanje za mlade „Želim znati, želim sudjelovati!“, te edukaciju/briefing za zelene udruge u Uredu povjerenika (27. studenog 2023., 7 predstavnika udruga).

Glede provedbe specijaliziranog modula namijenjenog novinarima, u 2023. su održane dvije edukacije za novinare u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom (u Zagrebu, s mogućnošću *online* praćenja): 15. studenog (7 sudionika) i 12. prosinca (7 sudionika).

Dakle, u 2023. je održana 41 edukacija za ukupno 511 polaznika, a podaci (uključujući Godišnje savjetovanje službenika za informiranje) su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2023. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti – pravo na pristup informacijama / DŠJU	7	170
Tijela javne vlasti – savjetovanja s javnošću / DŠJU	2	22
Tijela javne vlasti – ponovna uporaba informacija / Moodle, DŠJU	6	97
Webinari za tijela javne vlasti	19	151
Krojene edukacije za novinare / HND	2	14

Krojene edukacije za studente	1	50
Briefing za udruge	1	7
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje – Split	1	113
<b>Ukupno edukacija</b>	<b>42</b>	<b>624</b>

### 11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

Peto godišnje savjetovanje službenika za informiranje održano je u Splitu, 28. i 29. rujna 2023. godine. U okviru Savjetovanja, kojim je obilježen i Međunarodni dan prava na pristup informacijama, održan je stručni skup „Vrednovanje učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama“, kao završna aktivnost projekta neovisne evaluacije učinaka Zakona s tezama za njegovo noveliranje, financiranog sredstvima iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti.

Prvi dan bio je posvećen predstavljanju rezultata evaluacije Zakona, o kojima su govorili voditeljica projektnog tima te članovi neovisnog Evaluacijskog tima stručnjaka. Uslijedilo je predstavljanje knjige „Izbor odluka Povjerenika za informiranje 2013.-2023.“, u kojoj je obrađeno 270 odluka značajnih za usklađivanje prakse i stvaranje standarda postupanja u području prava na pristup informacijama.

Drugog dana Savjetovanja, nastavno na razmatranje rezultata vrednovanja Zakona, održana su dva panela, pri čemu su u prvom – „O Zakonu kakav jest – problemi u primjeni“, savjetnici povjerenika odgovarali na pitanja sudionika Savjetovanja, a drugi – „O Zakonu kakav bi mogao biti – stručni osvrti na rezultate evaluacije Zakona“, je okupio predstavnike korisničkih organizacija i službenike za informiranje tijela javne vlasti koji su sudjelovali u provedbi projekta i dali svoj komentar na teze i preporuke proizašle iz neovisne evaluacije Zakona.

Savjetovanje u Splitu okupilo je 113 sudionika, prvenstveno službenika za informiranje, kao i neovisne stručnjake koji su proveli evaluaciju Zakona, službenike tijela javne vlasti i predstavnike korisnika koji su sudjelovali u istraživanju, predstavnike akademske zajednice, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Ureda povjerenika.

### 11.1.2. Upute, smjernice i preporuke Povjerenika za informiranje

U 2023., u svrhu ispunjenja aktivnosti iz Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast, Povjerenik je donio dvije smjernice za tijela javne vlasti, o primjeni pojedinih zakonskih odredbi, a to su Smjernica o primjeni apsolutnog ograničenja prava na pristup informacija i Smjernica o ostvarivanju prava na pristup informacijama u odnosu na zaštitu osobnih podataka.

Donesena je uputa za tijela javne vlasti iz članka 29. stavka 2. ZPPI-ja, vezano za izuzeće od primjene Zakona u odnosu na režim ponovne uporabe informacija, budući da su izmjenama Zakona iz 2022., odnosno transponiranjem OD Direktive pojedina tijela izuzeta od obveze rješavanja pojedinačnih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Dodatno, slijedom zaprimanja brojnih upita JLP(R)S, donesena je i preporuka o primjeni članka 11. ZPPI-ja, vezano za provedbu savjetovanja s javnošću kod donošenja lokalnih proračuna.

## 11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti

Uz zaštitnu funkciju, kao i praćenje primjene Zakona, važan segment rada Povjerenika za informiranje predstavlja aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

U izvještajnom razdoblju nastavljena je objava jezgrovitog prikaza najvažnijih dosegnutih pravnih standarda od strane Povjerenika, a potvrđenih i od Visokog upravnog suda u primjeni prava na pristup informacijama. Stoga je u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ objavljeno 14 novih mišljenja, uputa i sažetaka odluka Povjerenika. Nastavljena je objava odluka i mišljenja u Tražilici TOM, koja uz instruktivni Popis tijela javne vlasti, čiji je sastavni dio i aplikacija za podnošenje godišnjih izvješća tijela, predstavlja koristan i najčešće korišten alat koji olakšava primjenu Zakona.

Što se tiče sudjelovanja na javnim događanjima, valja istaknuti da je predstavnik Ureda povjerenika i u 2023. sudjelovao u obilježavanju Dana otvorenih podataka u organizaciji udruge Gong, izlaganjem na panelu „Neka institucije javno rade svoj posao“. Povjerenik je u svibnju sudjelovao na konferenciji „Korupcija i klijentelizam“ Antikorupcijskog povjerenstva Krapinsko-zagorske županije, a u studenom je održano i predavanje „Pravo na Pristup informacijama s naglaskom na zlouporabu prava, pitanja članova predstavničkih tijela i zaštitu osobnih podataka“, na 3. Informatorovim danima lokalne i regionalne samouprave u Opatiji.

U organizaciji SDURDD-a, Povjerenika za informiranje, krovnih nacionalnim udruga osoba s invaliditetom i Državne škole za javnu upravu, u Zagrebu je 22. rujna 2023. održan četvrti po redu *online* okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“, koji je za cilj imao predstaviti rezultate rada udruga, tijela javnog sektora i tijela zaduženih za provedbu i praćenje Zakona u području digitalne pristupačnosti i osigurati platformu za razmjenu iskustava, mišljenja i prijedloga za njezino unaprjeđenje koje će omogućiti veću uključenost hrvatskog društva. Program okruglog stola pratilo je oko 200 sudionika.

### 11.2.1. Izbor odluka Povjerenika za informiranje 2013.-2023.

U povodu obilježavanja dvadesete godišnjice pravnog uređenja prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj te desete godišnjice osnivanja institucije Povjerenika za informiranje izašla je knjiga „Izbor odluka Povjerenika za informiranje 2013.-2023.“.

Autorski tim u sastavu dr. sc. Zoran Pičuljan, mr. sc. Dubravka Bevandić, Marija Bošković, Tanja Dvorski i Ivo Vukić, izabrao je i pripremio 270 odluka iz bogate prakse ovog neovisnog tijela koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama. Namijenjena je u prvom redu službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, ali i svima onima koji s interesom i zanimanjem prate ovo područje.

Knjiga je prvi put javno predstavljena u Splitu, u sklopu Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, a dodatno je predstavljena u prostorijama Veleučilišta Effectus u Zagrebu, 13. studenog 2023.

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

Suradnja s drugim tijelima glede normativnih, strateških i planskih dokumenata nastavljena je kroz izvješćavanje o ispunjenju aktivnosti zadanih akcijskim planovima uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. i inicijative Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje do 31. prosinca 2023. godine (uključujući članstvo u Savjetu inicijative) te davanjem mišljenja u okviru izrade Zakona o lobiranju, Zakona o instrumentima politike boljih propisa te Napatka o okvirnom sadržaju, minimalnom skupu podataka te načinu javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U okviru Akcijskog plana uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje 2022.-2024., Povjerenik je nositelj provedbe 19 aktivnosti za koje ocjenjuje da imaju mjerljiv antikorupcijski učinak, a u šest aktivnosti je sunositelj provedbe, dok je u Akcijskom planu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast nositelj mjere 1. (četiri aktivnosti) te dodatno sunositelj u četiri aktivnosti. Sve aktivnosti su izvršene ili se kontinuirano izvršavaju.

### 11.4. Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja i projekti

U okviru svog redovitog djelovanja, Povjerenik i suradnici surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, kao i s JLP(R)S, 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. Osobito je vidljiva kvalitetna suradnja pri održavanju redovitog Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje.

Povjerenik sudjeluje u radu Savjeta za suzbijanje korupcije, radnog tijela Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., a važna i intenzivna suradnja odvija se od samih početaka djelovanja i u okviru Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast.

Povjerenik je sudjelovao i u izvješćavanju i na intervjuu s Europskom komisijom (DG JUST), koja je i tijekom 2023. izradila specijalizirano izvješće o vladavini prava u državama članicama, te je tom prilikom istaknuo izazove u ostvarivanju prava na pristup informacijama od strane novinara u Republici Hrvatskoj, ali i napore koji se ulažu s ciljem što kvalitetnije provedbe savjetovanja s javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata.

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

Povjerenik je 2022. primljen u punopravno članstvo međunarodnog foruma International Conference of Information Commissioners – ICIC, koji povezuje povjerenike za informiranje, pravobranitelje i druga tijela zadužena za nadzor provedbe propisa o pristupu informacijama

iz cijelog svijeta. 14. po redu tradicionalna godišnja konferencija održana je u lipnju 2023. u Manili, Filipini, a Povjerenik nije sudjelovao.

U okviru regionalne suradnje, nastavljeno je održavanje sastanaka u okviru Inicijative 2020, pokrenute od strane Povjerenika za informiranje (Informacijski pooblašćenec) 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.

Povjerenik je bio domaćin 4. sastanka Inicijative 2020 u Dubrovniku, 11.-13. listopada 2023., na kojem se raspravljalo o dostignutim standardima postupanja nacionalnih institucija zaduženih za pravo na pristup informacijama, otvorenim pitanjima primjene prava po pojedinačnim zahtjevima i u proaktivnoj objavi informacija. Poseban naglasak bio je usmjeren na problem „šutnje administracije“ i zlorabe prava na pristup informacijama. Sastanak je okupio izaslanstva Crne Gore, Hrvatske, Kosova, Sjeverne Makedonije, Slovenije i Srbije te je obilježen konstruktivnom raspravom i brojnim prijedlozima o mogućnostima poboljšanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, a sastanak je rezultirao i zajedničkim priopćenjem članica Inicijative 2020., dostupnom na poveznici <https://pristupinfo.hr/povjerenik-za-informiranje-domacin-4-sastanka-inicijative-2020-u-dubrovniku/>.

Također, vrijedi naglasiti da su službenici Ureda povjerenika sudjelovali na radionici o pravu na pristup informacijama, održanoj u Europskom domu u Berlinu 16. i 17. svibnja 2023., u organizaciji njemačkog Saveznog povjerenika za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama (BfDI). Teme koje su bile u fokusu radionice odnosile su se na različita zakonska rješenja glede obveze proaktivnog objavljivanja informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti te na informacije o okolišu, uz predstavljanje slučajeva iz prakse. Ujedno, sudjelovali su i na dvodnevnoj međunarodnoj radionici o visokovrijednim podacima (High Value Datasets), 22. i 23. svibnja 2023. u Ljubljani, u organizaciji Europskog portala otvorenih podataka (data.gov.eu) i Ministarstva digitalne transformacije Republike Slovenije.

#### **11.4.1. Projekt - Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama**

U 2023. završena je provedba projekta „Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i vrednovanje učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama“, financiranog iz 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.

S ciljem vrednovanja dosadašnjih učinaka ZPPI-ja iz perspektive učinkovitog omogućavanja pristupa informacijama, Povjerenik je u okviru projekta putem javnog poziva odabrao tim neovisnih stručnjaka, koji su proveli evaluaciju Zakona. Stručnom analizom bile su obuhvaćene

odredbe i instituti ZPPI-ja koji su ključni za učinkovito i kvalitetno ostvarivanje prava na informaciju i jačanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

Kako bi pribavili podatke o učincima ključnih odredbi i instituta ZPPI-ja, neovisni članovi Evaluacijskog tima proveli su među odabranim tijelima javne vlasti i korisničkim udrugama anketu o koristima, slabostima i primjenjivosti ZPPI-ja. Na temelju rezultata ankete, Evaluacijski tim proveo je i dubinsku analizu načina primjene pojedinih zakonskih odredbi u odabranim tijelima javne vlasti kao prvostupanjskim tijelima te načina primjene istih odredbi od strane Povjerenika, kao žalbenog tijela i Visokog upravnog suda. Osim toga, Evaluacijski tim je proveo i komparativnu analizu usporedivih zakonskih rješenja u pet zemalja Europske unije te opću anketu među građanima/korisnicima o upoznatosti s normativnom regulacijom pristupa informacijama i institucijom Povjerenika. Na temelju svih provedenih analiza, Evaluacijski tim je izradio Završni izvještaj o vrednovanju učinaka pojedinih odredbi i instituta ZPPI-ja, s preporukama, prijedlozima i tezama za moguće unaprjeđivanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Prvo javno predstavljanje rezultata projekta održano je 7. lipnja 2023. godine u Novinarskom domu u Zagrebu, a stručni skup „Vrednovanje učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama“, kao završna aktivnost projekta neovisne evaluacije učinaka Zakona s tezama za njegovo noveliranje, održan je u sklopu Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje u Splitu, 28. i 29. rujna 2023. godine.

Vezano za same nalaze provedenog projekta, važno je istaknuti koje su preporuke i teze te prijedlozi za unaprjeđenje zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama predstavljeni u Izvještaju o vrednovanju učinaka Zakona.

Prvenstveno, opća je konstatacija da važeći Zakon u najvećoj mogućoj mjeri udovoljava uobičajenim međunarodnim standardima, ali da u ključnim institutima i odredbama Zakona ima mjesta za poboljšanja kako bi primjena Zakona bila efikasnija. Cjeloviti Izvještaj o vrednovanju učinaka ZPPI-ja dostupan je na internetskoj stranici Povjerenika, na poveznici <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvjestaj-o-vrednovanju-ucinaka-ZPPI-FINAL-za-web.pdf?x57830>, a u nastavku se prikazuje dio preporuka i prijedloga Evaluacijskog tima:

- **Normativna definicija informacije**

Zadržavanje postojeće definicije informacije (članak 5. stavak 1. točka 3. Zakona), uz preporuku dopunjavanja s negativnim dijelom informacije (iz članka 18. stavka 5. Zakona), što bi pridonijelo jednoobraznoj primjeni i unaprjeđenju ostvarivanja prava na pristup informacijama.

- **Normativna definicija tijela javne vlasti**

Redefiniranje definicije tijela javne vlasti (članak 5. stavak 1. točka 2. Zakona) na način da se izuzme segment djelatnosti tijela javne vlasti koji se ne odnosi na obavljanje javne ovlasti ili

obavljanje javne službe odnosno obavljanje gospodarske djelatnosti izložene tržišnoj utakmici.

Ako se zakonodavac ne odluči na promjenu definicije tijela javne vlasti, alternativno se predlaže propisivanje dodatnih ograničenja pristupa informacijama (članak 15. Zakona), koja se odnose na zaštitu legitimnih poslovnih interesa čije bi objavljivanje moglo naštetiti tržišnom položaju i poslovnim interesima tijela javne vlasti.

- **Definicija javnih sredstava**

Kako važećim odredbama zakona nije reguliran pojam javnih sredstava/raspolaganje javnim sredstvima, preporuča se dati što bližu primjericnu definiciju javnih sredstava radi jednoobrazne primjene.

- **Proaktivna objava informacija**

Preporuča se radi pune primjenjivosti odredbe članka 10. Zakona na sva tijela javne vlasti, kategorizirati tijela javne vlasti na način da se obveze proaktivne objave prilagode svakoj pojedinoj kategoriji tijela javne vlasti.

- **Savjetovanje s javnošću**

Preporuka je da se precizira odredba članka 11. Zakona na način da se propišu slučajevi kraćeg trajanja savjetovanja s javnošću od 30 dana, kao i rokovi za podnošenje izvješća o provedenom savjetovanju, uz mogućnost podzakonskog normiranja ove materije.

- **Javnost rada**

U pogledu javnosti rada sudjelovanjem na sjednicama tijela javne vlasti (članak 12. Zakona), radi veće preciznosti odredbe, predlaže se propisati da se mogućnost sudjelovanja na sjednicama odnosi samo na službena upravljačka tijela, kao i određivanje roka za objavu podataka iz predmetnog članka Zakona.

- **Ograničenja prava na pristup informacijama**

Kao alternativa neizmijenjenoj definiciji informacije, preporuka je uvođenja dodatnog ograničenja u članak 15. Zakona vezano uz zaštitu osjetljivih informacija čija bi objava naštetila tržišnom položaju i poslovnim interesima tijela javne vlasti u dijelu poslova koji se ne odnose na javnu ovlast ili javnu službu. Također se preporuča jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup klasificiranim informacijama te normativno objediniti sve službene tajne (članak 15. Zakona).

- **Prigovor na obavijest**

Radi veće pravne sigurnosti i ujednačene primjene, preporuča se propisati rok za izjavljivanje prigovora iz članka 23. stavka 3. Zakona.

- **Šikanozni zahtjevi**

Radi porasta broja zahtjeva korisnika neprimjerenog sadržaja, preporuča se njihovo odbacivanje.

- **Promjena nazivlja**

Pojam Povjerenik za informiranje (članak 5. stavak 1 točka 23. Zakona) i službenik za informiranje (članak 13. Zakona), zbog nedovoljno preciznih i neprepoznatih u javnosti, preporuča se zamijeniti pojmom Povjerenik za pristup informacijama i službenik za pristup informacijama.

Povjerenik za informiranje kao tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija i provodi nadzor nad provedbom Zakona te Ministarstvo pravosuđa i uprave kao tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu pristup informacijama i izrada nacrtu prijedloga zakona će predložene preporuke i teze uzeti u obzir kod razmatranja mogućih izmjena normativnog okvira, imajući u vidu i nedostatke u primjeni Zakona uočene u praksi Povjerenika.

## C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

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

Povjerenik kao žalbeno tijelo, uz ZPPI uređuje generalnu nadležnost u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, nadležan je i u postupcima po žalbama sukladno posebnim propisima kojima se uređuje dostupnost informacija o okolišu i javnog arhivskog gradiva, dok propisi u području digitalne pristupačnosti utvrđuju nadležnost Povjerenika za provedbu inspekcijskog nadzora.

#### 12.1. Dostupnost informacija o okolišu

Zakonom o zaštiti okoliša („Narodne novine“, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 18/18), kojim je preuzeta Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu i koji je usklađen s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), Povjerenika je kao žalbeno tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu, kojeg je Ustav Republike Hrvatske svrstao među najviše vrednote ustavnog poretka.

Povjerenik u 2023., kao ni u ranijim izvještajnim razdobljima, nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe citiranih propisa, već je sve zaprimljene žalbe rješavao prema odredbama ZPPI-ja, kao općeg propisa koji uređuje dostupnost informacija, na koje su se pozivali korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš.

S obzirom na navedeno, promatrajući sadržaj zaprimljenih žalbi, utvrđeno je da je Povjerenik u 2023. zaprimio njih 15 koje su sadržajno vezane uz informacije o okolišu, što je smanjenje u odnosu na 2022. kada ih je bilo 23. Od tog broja, njih 5 (33,33%) je izjavljeno zbog neodlučivanja tijela javne vlasti u rokovima propisanim ZPPI-jem, što predstavlja smanjenje udjela broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada je on iznosio 46,43%. Žalbi izjavljenih protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva bilo je 10 (66,67%).

Kao prethodne godine, i u 2023. građani su skupina podnositelja žalbi koja ih je podnijela najviše, njih 11 (73,33%), a iza njih slijede udruge koje se bave zaštitom okoliša, sa 3 podnesene žalbe (20%).

Prema kategorijama tijela javne vlasti, u 2023. po broju zaprimljenih žalbi ističu se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s udjelom od 33,33% u izjavljenim žalbama, odnosno s njih 5 te tijela državne uprave s 4 (26,67%).

U 2023. je u radu bilo ukupno 20 žalbi, s obzirom da je iz prethodnog izvještajnog razdoblja preneseno 5, a riješeno je njih 16 (80%).

Među informacijama koje su bile predmetom interesa podnositelja zahtjeva ističu se one koje se odnose na zaštitu od buke, gospodarenje otpadom, energetske suglasnosti i dr.

## 12.2. Dostupnost arhivskog gradiva

Osim Zakona o zaštiti okoliša, i Zakon o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, broj: 61/18, 98/19 i 114/22) Povjereniku je dao u nadležnost provođenje drugostupanjskog postupka u predmetima odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno.

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 njegova prava na pristup gradivu, a državni arhiv i arhiv JLP(R)S obvezni su o zahtjevu za pristup javnom arhivskom gradivu odlučiti rješenjem, vodeći računa o žurnosti zahtjeva i o tome da rok za postupanje ne može biti dulji od rokova koji su utvrđeni ZPPI-jem.

U 2023. Povjerenik nije zaprimio ni jedna žalbu koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva, pa su u radu bile samo dvije žalbe prenesene u rad iz 2022.

Obje žalbe bile su izjavljene zbog šutnje uprave, odnosno zbog neodlučivanja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Županijskog državnog odvjetništva u Bjelovaru o zahtjevima fizičke osobe za pristup arhivskom gradivu, a u oba predmeta Povjerenik je donio rješenja kojim je tijelima naložio rješavanje pojedinačnih zahtjeva.

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

Povjerenik i SDURDD nastavili su s održavanjem online tečaja „Digitalna pristupačnost“, koji je osmišljen u suradnji s nacionalnim krovnim udrugama osoba s invaliditetom, sa svrhom osposobljavanja zaposlenika tijela javnog sektora i drugih relevantnih dionika za izradu, upravljanje i održavanje sadržaja internetskih stranica i mobilnih aplikacija sukladno zahtjevima digitalne pristupačnosti. Online tečaj izvodi se putem sustava za e-učenje Državne škole za javnu upravu, a tijekom 2023. tečaj je završilo 14 polaznika. Tijekom 2023. Povjerenik je davao mišljenja i odgovore na upite tijela javnog sektora i korisnika vezano uz pojedine aspekte primjene Zakona o pristupačnosti odgovaranjem na pisane upite i putem info-telefona.

Dana 22. rujna 2023. održan je peti okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“ o primjeni Zakona o pristupačnosti, koji su zajednički organizirali SDURDD, Povjerenik za informiranje i Državna škola za javnu upravu, u suradnji s krovnim nacionalnim udrugama osoba s invaliditetom. Putem videokonferencijskog sustava Državne škole okrugli stol pratilo više od 300 sudionika, a panelisti na okruglom stolu bili su predstavnici nevladinih udruga, institucije zadužene za provedbu Zakona o pristupačnosti, tijela javnog sektora te predstavnici znanstvene zajednice. Panelisti su u svojim izlaganjima ukazali na primjenu Zakona i izazovima s kojima se susreću, važnosti uspostave međusobne suradnje, a prikazani su i

primjeri teškoća s kojima se susreću osobe s invaliditetom i starije osobe prilikom korištenja digitalnih sadržaja.

Kao i ranijih godina, Povjerenik za informiranje je u drugoj polovini 2023. proveo godišnje praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti utvrđenih europskom normom EN 301.549. Praćenje je obuhvatilo uzorak od 158 mrežnih stranica za pojednostavljeno praćenje, 18 mrežnih stranica za dubinsko praćenje i 10 mobilnih aplikacija. a u uzorak je uključeno 50% tijela javnog sektora koje nisu bile obuhvaćene praćenjem u prethodnom razdoblju.

Preliminarni rezultati praćenja ukazuju da mrežne stranice i mobilne aplikacije obuhvaćene uzorkom u visokom stupnju zadovoljavaju zahtjeve pristupačnosti, pri čemu se ističu ustanove u području zdravstva (zadovoljeno 87 % kriterija) i socijalne zaštite (zadovoljeno 82% kriterija), dok su najniže srednje vrijednosti zabilježene u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (zadovoljeno 67% kriterija pristupačnosti). Najviša utvrđena usklađenost pojedinačnih mrežnih stranica utvrđena je u području socijalne skrbi (97% usklađenosti), dok su najmanje pristupačne stranice utvrđene u djelatnosti prijevoza i unapređenja stanovanja i zajednica (31%) te zaštite okoliša, rekreacije i kulture (33%).

Promatrano po NUTS 2 regijama, najviši stupanj pristupačnosti zabilježen je kod ustanova s područja Sjeverne Hrvatske i Jadranske regije (zadovoljeno 79% odnosno 75% kriterija), dok su nešto niže prosječne vrijednosti zabilježene u Panonskoj regiji (zadovoljeno 66% kriterija ) i Gradu Zagrebu (zadovoljeno 76% kriterija). Promatrajući po razinama upravljanja, prosječno najbolje rezultate ostvarila su tijela javnog sektora sa županijske i središnje razine (79% odnosno 77% kriterija), dok su niže vrijednosti zabilježene kod tijela javnog sektora na razini lokalne samouprave (71%) te Grada Zagreba (75%).

Sukladno obvezi iz članka 11. stavka 1. Zakona o pristupačnosti, Povjerenik će, s ciljem izrade novog Nacionalnog izvješća o digitalnoj pristupačnosti tijekom 2024. godine provesti novo praćenje usklađenosti sukladno metodologiji praćenja utvrđenoj Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/1524.

## D) URED POVJERENIKA

### 13. Općenito o Uredu povjerenika

Sukladno članku 39. stavku 1. Zakona, Povjerenik ima Ured povjerenika kao stručnu službu, čije je unutarnje ustrojstvo uređeno Poslovníkom Povjerenika za informiranje.

U Uredu povjerenika su ustrojene tri službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 15 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

Informacije o radu Ureda povjerenika vidljive su kroz aktivnosti koje su analizirane u prethodnim poglavljima, a u nastavku slijede podaci o kadrovskim i financijskim aktivnostima Ureda povjerenika u 2023. godini.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici.

Na dan 31. prosinca 2023. godine, uz povjericu kao državnu dužnosnicu, bilo je zaposleno 19 državnih službenika, odnosno 82,61% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja, i to:

- 10 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 6 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora, 1 upravni savjetnik;
- 6 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 3 savjetnika povjerenika, 1 savjetnik-inspektor, 1 stručna suradnica;
- 3 u Službi za opće poslove - voditeljica službe, 1 viša stručna savjetnica, 1 stručna suradnica.

Kao što je već ranije navedeno, petogodišnji mandat dotadašnjeg povjerenika za informiranje, dr. sc. Zorana Pičuljana istekao je 21. studenoga 2023., a Hrvatski sabor je 30. studenoga 2023. izabrao Anitu Markić za novu povjericu za informiranje, koja je stupila na dužnost 1. prosinca 2023. godine. Slijedom članka 38.a Zakona, temeljem odluke Povjerenika, nakon isteka mandata do izbora novog Povjerenika, u razdoblju od 22. do 30. studenoga 2023., Uredom je privremeno upravljala voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama mr. sc. Dubravka Bevandić.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i u 2023. godini vanjskim pružateljima usluga.

Pravilnikom o unutarnjem redu Povjerenika za informiranje propisano je radno vrijeme Ureda i prijam građana i drugih stranaka, slijedom čega je uredovno vrijeme za prijam građana i drugih stranaka od ponedjeljka do petka od 10.00 do 12.00 sati, a u iznimnim slučajevima, građani i druge stranke mogu se primati izvan uredovnog vremena za prijam.

Ujedno je za korisnike i tijela javne vlasti dostupan 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, ako dokažu pravni interes, mogu dogovoriti putem emaila: [ppi@pristupinfo.hr](mailto:ppi@pristupinfo.hr).

### 13.1. Financiranje Ureda povjerenika

Ukupni iznos sredstva osiguranih u državnom proračunu u 2023. godini, Glava 258 Povjerenik za informiranje, iznosio je 820.031,00 EUR. Sredstva osigurana na Izvoru 11 tijekom 2023. godine (koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 753.543,00 EUR, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama u iznosu 10.075,00 EUR, K874004 Informatizacija u iznosu 3.324,00 EUR), iznosila su ukupno 766.942,00 EUR, a na Izvoru 581 - 53.089,00 EUR (uključuju financiranje aktivnosti na stavci T874009 NPOO Nacionalni plan oporavka i otpornosti). U 2022. na istim stavkama bila su osigurana sredstva u iznosu od ukupno 724.401,09 EUR, tako da je povećanje sredstava u 2023. bilo za oko 13,2 %. Do razlike je došlo zbog povećanih rashoda za zaposlene (povećanja osnovice plaće, božićnica, regres, dar za dijete), provođenja projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ (kao jedne od mjera iz NPOO-a), sudjelovanja na konferencijama i radionicama izvan Republike Hrvatske (Berlin, Ljubljana) te organizacije sastanka Inicijative 2020, koji se održao u listopadu 2023. u Dubrovniku.

Povjereniku za informiranje je tijekom 2023. godine bilo na raspolaganju ukupno 820.031,00 EUR, a sa svih izvora izvršeno je ukupno 808.601,71 EUR, odnosno 98,61% planiranih sredstava. Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 11.429,29 EUR. Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika za informiranje nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstava i izvršenja tijekom 2023. godine.

Tablica 13.1. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2023.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2023.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	820.031,00	808.601,71	98,61%	11.429,29
A874001 izv 11	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	753.543,00	744.972,53	98,86%	8.570,47
31	Rashodi za zaposlene	656.015,00	655.857,23	99,98%	157,77
311	Plaće	548.388,00	548.312,79	99,99%	75,21
3111	Plaće za redovan rad	547.288,00	547.226,52	99,99%	61,48
3113	Plaće za prekovremeni rad	1.100,00	1.086,27	0,00%	13,73
312	Ostali rashodi za zaposlene	17.130,00	17.071,01	99,66%	58,99
3121	Ostali rashodi za zaposlene	17.130,00	17.071,01	99,66%	58,99
313	Doprinosi na plaće	90.497,00	90.473,43	99,97%	23,57
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osig.	90.497,00	90.473,43	99,97%	23,57
32	Materijalni rashodi	97.501,00	89.113,76	91,40%	8.387,24

<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>23.089,00</b>	<b>22.766,86</b>	<b>98,60%</b>	<b>322,14</b>
3211	Službena putovanja	10.355,00	9.599,63	92,71%	755,37
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	11.203,00	11.518,99	102,82%	-315,99
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	703,00	630,00	89,62%	73,00
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	828,00	1.018,24	122,98%	-190,24
<b>322</b>	<b>Rashodi za materijal i energiju</b>	<b>17.802,00</b>	<b>13.205,37</b>	<b>74,18%</b>	<b>4.596,63</b>
3221	Uredski materijal i ostali mat.rashodi	4.094,00	3.961,68	96,77%	132,32
3223	Energija	12.825,00	8.395,17	65,46%	4.429,83
3225	Sitni inventar i auto gume	883,00	848,52	96,10%	34,48
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>51.325,00</b>	<b>48.765,06</b>	<b>95,01%</b>	<b>2.559,94</b>
3231	Usluge telefona. Pošte i prijevoza	10.339,00	8.587,50	83,06%	1.751,50
3232	Usluge tek. I invest održavanja	4.244,00	4.129,28	97,30%	114,72
3233	Usluge promidžbe i informiranja	1.060,00	300,00	28,30%	760,00
3234	Komunalne usluge	3.044,00	933,35	30,66%	2.110,65
3235	Zakupnine i najamnine	4.961,00	5.627,37	113,43%	-666,37
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	663,00	1.114,89	168,16%	-451,89
3237	Intelektualne i osobne usluge	9.760,00	8.182,13	83,83%	1.577,87
3238	Računalne usluge	11.945,00	13.856,38	116,00%	-1.911,38
3239	Ostale usluge	5.309,00	6.034,16	113,66%	-725,16
<b>324</b>	<b>Naknada troškova osobama izvan radnog odnosa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
3241	Naknada troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>5.285,00</b>	<b>4.376,47</b>	<b>82,81%</b>	<b>908,53</b>
3292	Premije osiguranja	3,00	0,00	0,00%	3,00
3293	Reprezentacija	1.485,00	1.305,28	87,90%	179,72
3296	Troškovi sudskih postupaka	3.664,00	2.861,84	78,11%	802,16
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslov.	133,00	209,35	157,41%	-76,35
<b>34</b>	<b>Financijski rashodi</b>	<b>27,00</b>	<b>1,54</b>	<b>5,70%</b>	<b>25,46</b>
<b>343</b>	<b>Ostali financijski rashodi</b>	<b>27,00</b>	<b>1,54</b>	<b>5,70%</b>	<b>25,46</b>
3431	Bankarske usluge	0,00	0,00	0,00%	0,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	27,00	1,54	5,70%	25,46
<b>A874006</b>	<b>PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA</b>				
<b>Izvor 11</b>		<b>10.075,00</b>	<b>9.828,70</b>	<b>97,56%</b>	<b>246,30</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>4.733,00</b>	<b>4.692,33</b>	<b>99,14%</b>	<b>40,67</b>
3211	Službena putovanja	4.733,00	4.692,33	99,14%	40,67
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>1.764,00</b>	<b>1.599,45</b>	<b>90,67%</b>	<b>164,55</b>
3233	Usluge promidžbe i informiranja	9,00	0,00	0,00%	9,00
3235	Zakupnine i najamnine	429,00	400,00	93,24%	29,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	1.163,00	1.199,45	103,13%	-36,45
3239	Ostale usluge	163,00	0,00	0,00%	163,00

<b>324</b>	<b>Naknade troškova osob. izvan radn. odnosa</b>	<b>195,00</b>	<b>193,72</b>	<b>99,34%</b>	<b>1,28</b>
3241	Naknade trošk. osob. izvan radnog odnosa	195,00	193,72	99,34%	1,28
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>3.383,00</b>	<b>3.343,20</b>	<b>98,82%</b>	<b>39,80</b>
3293	Reprezentacija	3.383,00	3.343,20	98,82%	39,80
<b>K874004</b>	<b>INFORMATIZACIJA</b>				
<b>Izvor 11</b>		<b>3.324,00</b>	<b>3.323,94</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,06</b>
<b>412</b>	<b>Nematerijalna imovina</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
4123	Licence	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>422</b>	<b>Postrojenja i oprema</b>	<b>3.324,00</b>	<b>3.323,94</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,06</b>
4221	Uredska oprema i namještaj	3.324,00	3.323,94	100,00%	0,06
4222	Komunikacijska oprema	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>426</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
4262	Ulaganja u programe	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>T874009</b>	<b>NPOO Nacionalni plan oporavka i otpornost</b>				
<b>Izvor 581</b>		<b>53.089,00</b>	<b>50.476,54</b>	<b>95,08%</b>	<b>2.612,46</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>6.417,00</b>	<b>5.475,93</b>	<b>85,33%</b>	<b>941,07</b>
3211	Službena putovanja	6.417,00	5.475,93	85,33%	941,07
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>34.293,00</b>	<b>32.636,01</b>	<b>95,17%</b>	<b>1.656,99</b>
3233	Usluge promidžbe i informiranja	6.709,00	6.197,50	92,38%	511,50
3235	Zakupnine i najamnine	1.375,00	1.370,70	99,69%	4,30
3237	Intelektualne i osobne usluge	25.218,00	25.067,81	99,40%	150,19
3239	Ostale usluge	991,00	0,00	0,00%	991,00
<b>324</b>	<b>Naknade troškova osob. izvan radn. odnosa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
3241	Naknada troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>12.379,00</b>	<b>12.364,60</b>	<b>99,88%</b>	<b>14,40</b>
3293	Reprezentacija	12.379,00	12.364,60	99,88%	14,40

## E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2024.

### 14. Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvešća

U Izvešću za 2022. istaknuti su sljedeći prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti, s ciljem osiguranja pravilne primjene ZPPI-ja, omogućavanja korisnicima što učinkovitijeg pristupa informacijama te olakšanja rada tijela javne vlasti u području rješavanja zahtjeva i ispunjavanja svih zakonskih obveza:

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*
2. *dosljedno primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi*
3. *sustavno i dosljedno ispunjenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti*
4. *objavljivanje informacija na internetskim stranicama osnivača ili tijela višeg ranga (povezana tijela)*
5. *objavljivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima korisnika na internetskim stranicama tijela javne vlasti*
6. *priprema registara i skupova podataka za objavu i stavljanje korisnicima na raspolaganje radi ponovne uporabe (otvaranje podataka)*
7. *periodična provedba samoprocjene ispunjavanja obveza po ZPPI-ju*
8. *upućivanje korisnika na mogućnost izjavljivanja prigovora na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja*
9. *pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka*
10. *pravodobno dostavljanje rješenja Povjerenika podnositelju žalbe radi ubrzanja okončanja žalbenog postupka*
11. *pravodobno postupanje tijela javne vlasti radi izbjegavanja postupka izvršenja rješenja*
12. *pravilna provedba savjetovanja s javnošću u svim njegovim fazama*
13. *pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama, savjetovanja s javnošću i povezanih propisa*

14. *osiguranje provedbe politike otvorenih podataka kroz akcijske planove i određivanje zadaća tijela državne uprave koja su dužna osigurati njihovu provedbu*
15. *osiguranje uvjeta veće dostupnosti visokovrijednih i dinamičkih podataka pogodnih za ponovnu uporabu*
16. *usklađivanje i unaprjeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama.*

Navedene preporuke su općenite naravi te se kontinuirano iznose u izvješćima Povjerenika. Putem edukacija i drugih vidova komunikacije, službenici za informiranje tijela javne vlasti upućuju se na primjenu uspostavljene prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda, kako se ne bi nepotrebno vodili žalbeni postupci i upravni sporovi za informacije za koje je potvrđeno da su javnog karaktera i da trebaju biti dostupne korisnicima.

Za buduće izvještajno razdoblje i dalje ostaju preporuke da je prilikom izdavanja obavijesti korisnike potrebno uputiti na mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela, da se informacije koje su predmet žalbenog postupka Povjereniku moraju pravodobno dostaviti te da se rješenja Povjerenika korisnicima dostavljaju sukladno odredbama ZUP-a.

Ispunjenje zakonskih obveza proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću te objave informacija pogodnih za ponovnu uporabu odnosi se na sva tijela javne vlasti, a utvrđivanje postupa li se zakonito i svrhovito te funkcionira li sustav prava na pristup i ponovnu uporabu informacija djelotvorno i učinkovito, svako tijelo za sebe može procijeniti ispunjavanjem „Upitnika za samoprocjenu usklađenosti“. Povjerenik je u lipnju 2023. uputio prilagođeni upitnik za samoprocjenu svim tijelima javne vlasti na Popisu, a upitnike je objavilo i dostavilo gotovo 1.200 tijela javne vlasti.

Ured povjerenika je u 2023. nastavio s provedbom edukacija o praktičnoj primjeni ZPPI-ja, organiziranjem ciljanih edukacija za pojedine kategorije tijela javne vlasti. I ova preporuka treba ostati za buduće izvještajno razdoblje, s obzirom na to da je nužno jačanje kapaciteta službenika za informiranje i drugih osoba koje su uključene u postupak rješavanja zahtjeva i ispunjenja drugih zakonskih obveza.

Nadalje, u Izvešću o provedbi Zakona u 2022. dan je okvirni plan djelovanja i aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika za 2023.:

1. *Nastavak analitičkog izvješćivanja o tijelima javne vlasti koja nezakonito uskraćuju pravo na pristup informacijama ili najčešće koriste šutnju uprave*
2. *Analitičko izvješćivanje o provedbi postupka izvršenja rješenja Povjerenika*
3. *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija i otvorenih podataka pripremljenih za ponovnu uporabu*
4. *Provedba ad hoc praćenja na dan i dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela*
5. *Izrada dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti, te onih uvjetovanih novelom ZPPI-ja*

6. *Nastavak s objavom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja – internetska rubrika „Iz prakse Povjerenika“*
7. *Objava i javna prezentacija Zbornika odabranih odluka Povjerenika u ostvarivanju prava na pristup informacijama*
8. *Promicanje prava na pristup informacija i provedba promotivno-edukativnih aktivnosti, s naglaskom na regionalni pristup*
9. *Širenje suradnje s krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima radi osiguranja usklađene provedbe Zakona*
10. *Predstavljanje rezultata projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“*
11. *Obilježavanje 20 godina zakonskog okvira za pristup informacijama i 10 godina djelovanja Povjerenika*
12. *Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama*
13. *Organizacija sastanka Inicijative 2020.*

Sve navedene aktivnosti su ispunjene tijekom 2023. pa je tako Ured povjerenika pratio zakonitost postupanja i korištenje šutnje uprave od strane tijela javne vlasti, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću (praćenja na dan, dubinska praćenja na razini tri ministarstva, praćenja objave sastava radnih skupina).

Donesene su dvije nove smjernice za tijela javne vlasti o primjeni pojedinih zakonskih odredbi, nastavljen je objava odluka i mišljenja putem *Tražilice odluka i mišljenja* i kroz sažetke u rubrici „Iz prakse Povjerenika“, objavljeno je 270 odluka iz prakse u knjizi „Izbor odluka povjerenika za informiranje 2013.-2023.“.

Edukacija i promocija prava na pristup informacijama u 2023. se odvijala prema utvrđenom planu, pri čemu je omogućena komunikacija sa službenicima za informiranje, čelnicima/rukovodećim službenicima, korisnicima i medijima, a nastavljeno je i s održavanjem regionalnih edukacija (Slavonski Brod, Gospić i Bjelovar) te promotivnih događanja (Split, Zagreb).

Javno su predstavljeni rezultati projekta evaluacije Zakona na javnom događanju održanom u lipnju u Zagrebu te u rujnu u Splitu, u sklopu V. godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, kada je obilježen i 28. rujna, Međunarodni dan prava na pristup informacijama.

Povjerenik je 2023. bio organizator i domaćin 4. regionalnog sastanka Inicijative 2020 u Dubrovniku, kojim je nastavljena suradnja i razmjena iskustava između institucija zaduženih za slobodan pristup informacijama Crne Gore, Republike Kosovo, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Slovenije, Republike Srbije i Republike Hrvatske.

## 15. Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Prijedlozi, 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. Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti za 2024. daju se na temelju ocjene stanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u 2023.

### 1. *Pravilno ispunjenje obveze proaktivne objave informacija*

Obveza proaktivne objave informacija ključan je način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu. Ova zakonska obveza tijela javne vlasti da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju propisane dokumente i informacije, s ciljem da se učine lako dostupnima općoj javnosti, jednako je obvezujuća za sva tijela, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima. Pravilan način ispunjenja ove obveze zahtijeva puni angažman ne samo službenika za informiranje (koji je to najčešće „usput“ uz druge poslove svog radnog mjesta), nego puno šireg kruga zaposlenika, uz obveznu potporu čelnika/rukovodećih službenika tijela javne vlasti.

S obzirom na kompleksnost zakonskih odredbi koje propisuju sadržaj ove obveze i činjenicu da su pojedine odredbe neprimjenjive na određena tijela javne vlasti, kao i da postoji nerazumijevanje toga što sve ova obveza obuhvaća te u kojem dijelu se preklapa s obvezama objave sukladno odredbama posebnih propisa, potrebno se kontinuirano educirati i voditi računa o uspostavljenim standardima proaktivne objave.

Također, u praksi se pokazuje da se još uvijek učestalo koristi skenirani PDF prilikom objave dokumenata, što je u suprotnosti s načelom strojne čitljivosti i lake pretraživosti, kao i da određene informacije nisu ažurirane posljednjih nekoliko godina. Stoga je nužno osigurati sve potrebne preduvjete da se obveza proaktivne objave ispunjava na pravilan i zakonit način, a što obuhvaća i pravodobnost, odnosno pravovremenost objave, kao i korištenje otvorenih formata.

### 2. *Pravilna provedba savjetovanja s javnošću u svim njegovim fazama*

S obzirom na to da se u praksi provedba savjetovanja s javnošću pokazala izazovnom na razini svih tijela koja su obveznici provedbe i u svim fazama (od donošenja i ažuriranja plana savjetovanja, preko duljine postupka savjetovanja, do objave izvješća o provedenom savjetovanju), potrebna je daljnja edukacija o pravilnom načinu ispunjenja ove zakonske obveze. Tijela državne uprave posebno trebaju voditi računa o odredbama Zakona o instrumentima politike boljih propisa, budući da savjetovanje s javnošću predstavlja jedan od instrumenata postupka pripreme i izrade zakona i drugih propisa sukladno odredbama navedenog Zakona.

### 3. *Pravilno ispunjenje obveze osiguravanja javnosti rada na sjednicama tijela*

U postupanju po predstavkama i provedbi nadzora, utvrđeno je da tijela javne vlasti pogrešno ispunjavaju obvezu objave dokumenata i informacija kojima se ostvaruje javnost rada na sjednicama, a zamijećeno je i da postoji niska razina svijesti i znanja o tome na koja tijela se ova obveza odnosi. Stoga je potrebno dodatno educirati službenike zadužene za pripremu i objavu predmetnih informacija, a lakšem ispunjenju ove obveze pridonose smjernice i upute Povjerenika, kao i davanje stručnih mišljenja vezanih uz primjenu ove zakonske obveze.

### 4. *Priprema registara i skupova podataka za objavu i stavljanje korisnicima na raspolaganje radi ponovne uporabe (otvaranje podataka)*

S ciljem iskorištavanja gospodarskog i društvenog potencijala ponovne uporabe podataka, potrebno je omogućiti pristup registrima i bazama podataka tijela javne vlasti te preuzimanje skupova podataka u otvorenom, strojno čitljivom i pristupačnom obliku, uz poseban naglasak na otvaranje visokovrijednih skupova podataka. Osim toga, potrebno nastaviti s uklanjanjem tehničkih prepreka kako bi se osigurali preduvjeti za ponovnu uporabu, edukacijom službenika u tijelima javne vlasti te promicanjem otvorenih podataka u javnosti, kako bi se potaknuo interes za korištenje otvorenih podataka u području inovacija, znanstvenih istraživanja i stvaranja novih usluga.

### 5. *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.

### 6. *Dosljedno primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi*

Visoki postotak potvrđenih rješenja Povjerenika od strane Visokog upravnog suda ukazuje na stabilnu i dosljednu praksu s kojom se tijela javne vlasti mogu rukovoditi prilikom rješavanja zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija i na taj način osigurati učinkovito postupanje po tim zahtjevima.

### 7. *Upućivanje korisnika na mogućnost izjavljivanja prigovora na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja*

Tijela javne vlasti prilikom donošenja obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja propuštaju uputiti korisnike na mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela javne vlasti, pa se korisnici često obraćaju Povjereniku koji tada te prigovore ustupa tijelima javne vlasti, čime se nepotrebno produžuje postupak.

#### 8. *Pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka*

Nužni preduvjet za rješavanje žalbi u zakonskim rokovima je dostavljanje spisa predmeta od strane prvostupanjskih tijela Povjereniku i to bez odgode, što propisuje ZUP. Tijela javne vlasti dužna su sa spisom predmeta dostaviti i informacije koje su predmet postupka, a odgovorne osobe koje postupe protivno navedenoj zakonskoj obvezi, mogu biti prekršajno kažnjene.

#### 9. *Pravodobno dostavljanje rješenja Povjerenika podnositelju žalbe radi ubrzanja okončanja žalbenog postupka*

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. Na taj način se izbjegava potencijalni upravni spor jer žalitelji mogu smatrati da Povjerenik nije riješio žalbu ako im nije dostavljeno rješenje Povjerenika, a što je zakonska obveza prvostupanjskog tijela sukladno ZUP-u.

#### 10. *Pravodobno postupanje tijela javne vlasti radi izbjegavanja postupka izvršenja rješenja*

Kako bi se ubrzao postupak ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija i izbjegao postupak izvršenja rješenja Povjerenika, čelnik tijela javne vlasti bi trebao u rokovima određenim u pravomoćnim rješenja kojim je omogućen pristup informacijama te po rješenjima o nalaganju rješavanja zahtjeva.

#### 11. *Pravilno vođenje službenog upisnika o zaprimljenim zahtjevima*

Provedba nadzora pokazuje da sva nadzirana tijela nepravilno popunjavaju službeni upisnik, što utječe i na statistiku zahtjeva tijekom godine. Službenici za informiranje često u službeni upisnik pogrešno unose razne podneske te pogrešno navode pravne osnove rješavanja upisanih podnesaka. Stoga se službenici trebaju kontinuirano educirati o ispunjavanju ove zakonske obveze, putem webinara i edukacija uživo koje provodi Ured povjerenice.

#### 12. *Pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama, savjetovanja s javnošću i povezanih propisa*

Ured povjerenice nastavit će s provedbom edukacija za sva tijela javne vlasti, u svrhu povećanja znanja o praktičnoj primjeni ZPPI-ja, koje bi službenici uključeni u pojedine segmente provedbe Zakona trebali pohađati. Stoga se preporuča čelnicima/rukovodećim službenicima tijela javne vlasti da službenike za informiranje upućuju na edukacije o primjeni ZPPI-ja, kao i druge edukacije o primjeni propisa povezanih sa ZPPI-jem (GDPR, zaštita okoliša, prostorno planiranje, uredsko poslovanje i dr.), poglavito ZUP-a jer je ostvarivanje prava na pristup informacijama upravni postupak. To se osobito odnosi na trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu RH ili JLP(R)S, koja učestalo pokazuju nedovoljnu razinu znanja o primjeni zakonskih odredbi.

### 13. Osiguranje provedbe politike otvorenih podataka

SDURDD je započeo s pripremom nove Politike otvorenih podataka i Akcijskog plana za provedbu politike, kojima je cilj povećati broj skupova podataka za ponovnu uporabu, potaknuti njihovu širu primjenu te jačati partnerstvo javnog i privatnog sektora, akademske zajednice i civilnog društva. U tom kontekstu, potrebno je utvrditi način i vremensku dinamiku provedbe aktivnosti u okviru Akcijskog plana te uspostaviti zajedničko upravljačko /koordinacijsko tijelo i osigurati aktivno uključivanje predstavnika relevantnih tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, privatnog sektora i civilnog društva.

### 14. Izmjena normativnog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama

Tijekom projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“, koji se u okviru NPOO-a provodio tijekom 2022. i 2023. godine, analizirani su glavni nedostaci Zakona uočeni tijekom njegove desetogodišnje primjene. Rezultati projekta navode na potrebu izmjene postojećeg ili izradu novog zakonskog okvira za pristup informacijama, uvažavajući preporuke neovisnog tima stručnjaka. Među predloženim izmjenama pravnog okvira, potrebno je staviti poseban naglasak na redefiniranje zakonskih obveza sukladno pojedinim kategorijama tijela javne vlasti (posebno u odnosu na proaktivnu objavu), detaljnije reguliranje zlouporabe prava na pristup informacijama, ograničenja pristupu informacijama i provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

Rezultati ovog projekta, uključujući praksu Povjerenika i uočene nedostatke i nejasnoće u primjeni Zakona, poslužit će kao podloga za pristupanje izmjeni Zakona.

## 16. Okvirni plan djelovanja Ureda povjerenice u 2024.

Aktivnosti Ureda povjerenice u 2024. u velikom su dijelu determinirane utvrđenim stanjem u području pristupa informacijama koje je prikazano u ovom Izvješću.

- *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija*

S obzirom na kompleksnost zakonske obveze proaktivne objave informacija, u praksi se pokazalo učinkovitijim pratiti na koji način tijela ispunjavanju obvezu objave pojedinih kategorija informacija. Stoga će se u 2024. nastaviti s provedbom segmentiranih, odnosno ciljanih praćenja za odabrane skupine tijela i za odabrane kategorije informacija.

- *Provedba praćenja objave skupova podataka za ponovnu uporabu asset lista*

Povjerenik za informiranje će u i 2024. godini nastaviti s praćenjem proaktivne objave registara i baza podataka za ponovnu uporabu te objave informacija o bazama i registrima iz nadležnosti tijela javne vlasti (asset liste). Navedena praćenja bit će usmjerena na tijela državne uprave, državna tijela, JLP(R)S te na ustanove i trgovačka društva koja raspolažu bazama i registrima s podacima pogodnim za ponovnu uporabu

- *Provedba praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela*

Nastavit će se provedba praćenja savjetovanja s javnošću putem portala e-Savjetovanja na određeni dan, kao i sveobuhvatno praćenje savjetovanja na razini odabranih tijela u smislu praćenja objave plana savjetovanja, roka trajanja savjetovanja i objave izvješća o provedenom savjetovanju. Dodatno, prilikom održavanja novog modula poludnevne edukacije „Savjetovanje s javnošću sukladno odredbama ZPPI-ja“ u Državnoj školi za javnu upravu, Ured povjerenice će nastaviti s praksom provedbe praćenja portala e-Savjetovanja i internetskih stranica tijela čiji službenici pohađaju edukaciju.

- *Provedba praćenja ispunjenja obveze osiguranja javnosti rada na sjednicama tijela*

Ured povjerenice o zakonskoj obvezi osiguravanja javnosti rada detaljno educira na radionicama koje se održavaju u Državnoj školi za javnu upravu. Tom prilikom se provodi praćenje internetskih stranica tijela čiji službenici pohađaju radionicu te se utvrđuje način ispunjenja zakonske obveze i daju preporuke za usklađenje sa Zakonom. S navedenom praksom nastavit će se i u 2024. godini.

- *Revidiranje postojećih uputa i smjernica za primjenu Zakona*

Povjerenik je u izradio brojne upute i smjernica tijelima javne vlasti radi pravilne primjene zakonskih odredbi. S obzirom da je došlo po zakonskih promjena, nužno je revidiranje postojećih smjernica i uputa.

- *Nastavak s objavom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja te njihovih sažetaka*

S obzirom na to da objava odluka i mišljenja Povjerenika pomaže tijelima javne vlasti prilikom donošenja odluka, a također i korisnicima kako bi bili upoznati o dostupnosti ili nedostupnosti određenih informacija, Povjerenik će i dalje objavljivati svoje odluke i mišljenja putem Tražilice odluka i mišljenja - TOM. Osim objave cjelovitih odluka i mišljenja nastavit će se objavljivati pojedini sažeci kroz rubriku „Iz prakse Povjerenika“ kao temeljni standardi utvrđeni odlukama Povjerenika.

- *Provedba edukativnih aktivnosti*

Ured povjerenice nastavit će s provedbom edukativnih aktivnosti, sukladno utvrđenom i objavljenom planu, koji obuhvaća provedbu edukacija u suradnji s Državnom školom za javnu upravu u Zagrebu i na regionalnoj razini, provedbu kratkih webinarima o pojedinim segmentima primjene Zakona, provedbu krojenih edukacija za tijela javne vlasti i korisnike prava (studenti, mediji, udruge) i ostale aktivnosti.

- *Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama*

Ured povjerenice će i 2024. prigodno obilježiti Međunarodni dan prava na pristup informacijama – 28. rujna, organiziranjem javnog događanja.

- *Organiziranje godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje*

Planira se održavanje šestog po redu godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, na kojem će se obrađivati aktualne teme s područja prava na pristup i ponovne uporabe informacija te će službenici imati priliku razmijeniti iskustva i unaprijediti znanja o primjeni Zakona.

- *Nastavak suradnje u okviru Inicijative 2020*

Peti sastanak Inicijative 2020 će se 2024. godine održati u Crnoj Gori. Povjerenik za informiranje sudjelovat će na navedenom sastanku i nastaviti suradnju i razmjenu iskustava u okviru Inicijative, s institucijama zaduženima za slobodan pristup informacijama Crne Gore, Republike Kosovo, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Slovenije i Republike Srbije.

- *Ostale aktivnosti*

U radu valja ostaviti prostora i za ostale aktivnosti koje proizlaze iz zakonskih obveza i problema uočenih u primjeni Zakona. Pored toga, praksa uvijek donosi i potrebu reagiranja na pitanja koja se unaprijed teško mogu odrediti. Stoga će Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenice u 2024. zasigurno trebati odgovarajuće dopunjavati.

**Povjerenik za informiranje**

**Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu**

**Zagreb, ožujak 2024.**

Pravna osnova:

- Članak 60. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22)
- Članak 214. i 215. Poslovnika Hrvatskog sabora („Narodne novine“, broj 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20 i 86/23)

Broj stranica: 109