

**Izvješće o provedbi
Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2022.**

Sadržaj

I. Uvod	I
1.1. O pravu na pristup informacijama.....	1
1.2. Pravo na pristup informacijama u 2022.	2
1.3. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama.....	4
1.3.1. Problematika utvrđivanja statusa tijela javne vlasti	5
1.4. Godišnja izvješća o provedbi Zakona i struktura izvješća Povjerenika	8
A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	I I
2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika	I I
2.1. Zaprimljeni zahtjevi.....	11
2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija	13
2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama	13
2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija.....	15
2.3. Troškovi pružanja informacija.....	16
3. Žalbeni postupak	17
3.1. Broj i struktura žalbi.....	17
3.1.1. Broj žalbi.....	17
3.1.2. Podnositelji žalbi.....	19
3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti	21
3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka	21
3.1.5. Rješavanje žalbi	23
3.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka	24
3.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti.....	26
3.2.1. Državna tijela.....	26
3.2.2. Tijela državne uprave	27
3.2.3. Općine, gradovi i županije.....	28
3.2.4. Pravosudna tijela.....	30
3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH.....	30
3.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.....	31
3.2.7. Tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi, centri.....	32
3.3. Nezakonito postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci.....	33
3.4. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva	35
3.4.1. Osobni podaci.....	36
3.4.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna	37
3.4.3. Vođenje postupka - članak 15. stavak 3. točka 1. ZPPI-ja.....	38
3.4.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju	38
3.4.5. Nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.....	39
3.4.6. Informacija se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja.....	39
3.4.7. Zloupotreba prava	40
3.5. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija	42
3.6. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje	42
3.7. Izvršenje rješenja Povjerenika	44
4. Sudski nadzor	48
4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH	48
4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi	48

4.1.2.	Podnositelji tužbi	49
4.1.3.	Sudske odluke po tužbama	50
4.1.4.	Promjena prakse Visokog upravnog suda RH u odnosu na komore kao tijela javne vlasti.....	51
4.1.5.	Ponovna uporaba informacija – praksa Visokog upravnog suda	56
4.1.6.	Prikaz značajnijih presuda Visokog upravnog suda RH.....	57
4.1.7.	Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2022.	58
4.1.8.	Troškovi upravnog spora	59
4.2.	Postupci pred Vrhovnim sudom RH	60
4.2.1.	Zaprimljene odluke Vrhovnog suda RH	60
4.2.2.	Zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja Visokog upravnog suda RH po prijedlogu Povjerenika	63
4.3.	Ustavne tužbe.....	63
4.3.1.	Zaprimljene odluke Ustavnog suda RH.....	63
5.	Predstavke na rad tijela javne vlasti i mišljenja o primjeni Zakona.....	64
5.1.	Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti	64
5.1.1.	Osvrt na neprimjeren odnos korisnika u obraćanju tijelima javne vlasti	69
5.2.	Mišljenja o primjeni Zakona.....	70
5.3.	Prikaz objavljenih stajališta i mišljenja Povjerenika.....	72
5.3.1.	Mediji i pravo na informaciju	74
5.3.2.	Info-telefon	75
6.	Inspekcijski nadzor.....	75
6.1.	Neposredni inspekcijski nadzor	76
6.2.	Posredni inspekcijski nadzor	77
6.2.1.	Posredni inspekcijski nadzor u Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak.....	80
7.	Sankcije	82
7.1.	Poslane obavijesti	83
7.2.	Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi	83
7.3.	Odlučivanje prekršajnih sudova.....	84
7.4.	Učinkovitost i doseg sankcioniranja	86
B)	PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	88
8.	Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti	88
8.1.	Proaktivna objava informacija.....	88
8.2.	Javnost rada kolegijalnih tijela.....	90
8.3.	Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti	91
8.3.1.	Propisi, opći akti i odluke.....	92
8.3.2.	Planiranje i izvještavanje.....	93
8.3.3.	Organizacija i rad.....	95
8.3.4.	Registri i evidencije tijela javne vlasti	96
8.3.5.	Javnost rada kolegijalnih tijela	97
8.3.5.1	Javnost rada kolegijalnih tijela mjesne samouprave	98
8.3.6.	Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija.....	100
8.4.	Analitička praćenja proaktivne objave informacija.....	101
8.4.1.	Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Grad Zagreb	102
8.4.2.	Trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske: financijska transparentnost i ostvarivanje prava na pristup informacijama	103
8.4.3.	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske	104
9.	Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu.....	104
9.1.	Pravni okvir i politika otvorenih podataka.....	105

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	106
9.3. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka.....	107
9.4. Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive	108
10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti	109
10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću	109
10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću.....	109
10.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću	110
10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću	111
10.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika	113
10.2.1. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave	114
10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.....	115
10.2.3. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva mora, prometa i infrastrukture	116
10.2.4. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva turizma i sporta.....	117
10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja	118
11. Promicanje prava na pristup informacijama	120
11.1. Edukacijske aktivnosti.....	120
11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje	121
11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti	122
11.2.1. Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama	123
11.2.2. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata	123
11.2.3. Novela Zakona o pravu na pristup informacijama.....	124
11.2.4. Međuinstitucionalna suradnja, međunarodna suradnja i projekti	125
11.2.5. Projekt - Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama	126
C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA.....	129
12. Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost.....	129
12.1. Dostupnost informacija o okolišu.....	129
12.2. Dostupnost arhivskog gradiva.....	130
12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje	131
D) URED POVJERENIKA.....	133
13. Podaci o Uredu povjerenika	133
13.1. Službenici Ureda povjerenika	133
13.2. Radno vrijeme i rad sa strankama.....	134
13.3. Financiranje Ureda povjerenika	134
E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2023.....	137
14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2022.	137
14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava.....	138
14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama	142
15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	145

PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2022. U BROJKAMA

Postupanje prema podacima tijela javne vlasti

5.875 TJV	23.610 zahtjeva
91% TJV dostavilo izvješća	37% TJV bez zaprimljenih zahtjeva
93% zahtjeva riješeno u roku	11% TJV nema internetsku stranicu
71% usvojenih zahtjeva/odobren pristup informacijama	5% TJV nema službenika za informiranje
6.174 provedena savjetovanja s javnošću	23 dana prosječno trajanje savjetovanja

PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2022. U BROJKAMA

Provedba nadzorne funkcije Povjerenika i Ureda povjerenika

1.554 izjavljene žalbe	55% žalbi zbog zlouporabe
47% udio žalbi dva žalitelja	41% žalbi zbog šutnje
87% ukupno riješenih žalbi	69 podnesenih tužbi
49% poništenih rješenja TJV	87% potvrđenih rješenja Povjerenika
390 podnesenih predstavki	44 inspekcijska nadzora
84% riješenih predstavki	6 prekršajnih postupaka

PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2022. U BROJKAMA

Provedba edukacijskih i ostalih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika

8 analitičkih praćenja TJV	23 aktivnosti iz akcijskih planova - nositelj
103 praćene internetske stranice TJV	10 aktivnosti iz akcijskih planova - sunositelj
45 edukacija	32 polaznika edukacija za korisnike
927 polaznika edukacija za službenike	200 službenika na godišnjem savjetovanju
1.095 mišljenja i odgovora	373 objavljene odluke i mišljenja (TOM)

I. Uvod

I.1. O pravu na pristup informacijama

Slobodan pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti jedno je od važnih prava koja obilježavaju suvremeno društvo. Njegova dosljedna primjena afirmira otvorenost i transparentnost djelovanja institucija, pokazatelj je njihove kvalitete, okrenutosti prema problemima i pitanjima od značaja za građane. Istovremeno, njime se ostvaruje temeljni cilj ovog, u demokratskim društvima, već dugo priznatog i prihvaćenog instituta – osiguranje korisnicima sveobuhvatne dostupnosti informacija od javnog značaja. Nesumnjivo je da kvaliteta ugrađenosti prava na pristup informacijama u nacionalni pravni sustav, kao i u zbiljsko postupanje institucija u tom području značajno doprinosi demokratskim vrijednostima suvremenih država.

Ovo se pravo i u suvremenim okolnostima razvija u dva pravca – prvo, stalnim unaprjeđivanjem proaktivne objave širokog spektra informacija od interesa za građane i druge korisnike na internetskim stranicama tijela javne vlasti te drugo, stalnim poboljšanjem učinkovitosti i brzine zaštite toga prava u slučajevima njegove neprimjene, spore primjene ili kršenja. Kroz ova dva komplementarna mehanizma - jedan koji odražava potrebe suvremenog društva za apriornim osiguranjem informacija i bez posebnog pojedinačnog zahtjeva i drugi, koji osigurava dopunu generalne dostupnosti specifičnim, no isto tako informacijama od javnog interesa, osnažuje se pozicija korisnika i potiče ih se na aktivnost vezanu uz upotrebnu vrijednost koje informacije od javnog značaja mogu imati. Koncept prava na pristup informacijama u sebi sadrži i institut savjetovanja s javnošću kojim se korisnike potiče na sudjelovanje u kreiranju javnih politika, zakona, općih akata, dokumenata i odluka od interesa za život pojedinca i zajednice.

Pravo na pristup informacijama u svojoj cjelokupnosti jedno je od važnih sastavnica koncepta vladavine prava u suvremenom društvu.

Brojne države odabrale su pristup uređenja ovog prava na najvišoj, ustavnoj razini. U 2010. učinila je to i Republika Hrvatska. Tako je u Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti **zajamčeno člankom 38. stavkom 4. Ustava**. Ustavno jamstvo obvezuje tijela javne vlasti da pravo pristupa informacijama od javnog interesa tretiraju kao pravilo, a ograničenja pristupu informacijama koriste kao iznimku isključivo pod uvjetima izričito propisanim Ustavom i zakonom.

Izrada i usvajanje primjerenog zakonodavnog okvira za pristup informacijama zahtjevna je i složena zadaća. Odabir koncepta, utemeljenog na dosegnutim demokratskim standardima razvijenih država i međunarodnih asocijacija, pri tom se nameće kao nužnost. No, ovo je izrazito dinamično pravo, pa je normativna rješenja s vremenom potrebno preispitivati i sukladno sve višim standardima i nadnacionalnoj regulativi, dograđivati. Takav je način prihvatila i Republika Hrvatska. Pristup informacijama na zakonskoj razini uređen je 2003., a 2013. je donesen novi propis koji je i danas

na snazi. Tako je u Republici Hrvatskoj u primjeni **Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15 i 69/22**, dalje: Zakon, ZPPI). Novim Zakonom iz 2013. uvedena je vrlo važna novina kojom je nadzor nad provedbom Zakona povjeren neovisnom tijelu – Povjereniku za informiranje (dalje: Povjerenik, Ured povjerenika), koji štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Konačno, Zakon je u lipnju 2022. 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).

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

Za učinkovitiju i pravilnu primjenu pristupa informacijama potrebno je razumijevanje značaja samog koncepta za korisnike i dobro poznavanje cjelokupne regulative kako na razini tijela javne vlasti, tako i tijela koja nadziru njegovu provedbu te tijela državne uprave zaduženih za njegovu modernizaciju. Sinergija i međusobno uvažavanje korisnika i dionika u procesu osiguranja dostupnosti informacija od javnog interesa garancija su kvalitete prava na pristup informacijama.

1.2. Pravo na pristup informacijama u 2022.

Nakon dvije godine obilježene pandemijom uzrokovanom virusom SARS-CoV-2 koje su imale utjecaja i na komunikaciju korisnika i tijela javne vlasti te iziskivale prilagodbu načina djelovanja Ureda povjerenika kao tijela koje provodi nadzor i edukaciju, 2022. je značila postupno vraćanje na modalitete predpandemijskog djelovanja, nadopunjene s reakcijom na novootvorena pitanja i realizaciju novih zadaća u području prava na pristup informacijama.

Dva su momenta posebno obilježila 2022. Prvi je vezan uz novelu Zakona, iniciranu od strane Povjerenika koncem 2019., a usvojene u Hrvatskom saboru u lipnju 2022., a drugi uz početak provedbe neovisnog vrednovanja učinaka ZPPI-ja u siječnju 2022.

Izmjene i dopune Zakona, koje su stupile na snagu 25. lipnja 2022., osim novih odredbi o ponovnoj uporabi i otvorenim podacima, sadrže najnužnije i važne intervencije (primjerice odgovorna osoba, izvršenje rješenje, automatska dostupnost temeljnih informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa) koje bi trebale pridonijeti harmoniziranoj primjeni i jednoobraznom postupanju tijela.

Kako se nije pristupilo sveobuhvatnijim izmjenama koji je predlagao Povjerenik, tako nisu uklonjeni uočeni nedostaci vezani uz, primjerice, provedbu savjetovanja s javnošću i uvođenje jedinstvenog e-upisnika o zahtjevima za pristup informacijama, a koji bi unaprijedili pristup informacijama. Također, u Zakonu je, po prijedlogu nositelja izrade Zakona, ukinuta do tada važeća odredba kojom je Povjereniku bilo omogućeno da pravovremeno ukazuje na trendove i/ili izazove u pojedinim segmentima ostvarivanja prava na pristup informacijama (primjerice, izvješće o tijelima koja ne postupaju po nalogima i rješenjima Povjerenika, tijelima koja učestalo ne postupaju po zahtjevima ili pak izvješće o tijelima koja koriste na zakonu neutemeljene osnove za odbijanje zahtjeva korisnika i sl.).

U siječnju 2022. je započela i provedba 21-mjesečnog **projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“**, kao jedna od mjera iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. (C2.6.R2.), koja za cilj ima, 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 obuhvaća i održavanje javnih događanja kao sastavni dio dijaloga sa stručnom i općom javnosti radi predstavljanja nalaza analize i teza za moguće dorade zakonskog teksta.

Ovo izvješće daje prikaz stanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama u 2022., temeljem podataka dostavljenih od tijela javne vlasti o proaktivnoj objavi informacija i rješavanju pojedinačnih zahtjeva te temeljem podataka Ureda povjerenika o žalbenim postupcima, postupcima pred Visokim upravnim sudom RH, sankcijama, postupanju po predstavkama, provedbi inspekcijskog nadzora te drugim aktivnostima vezanima za praćenje i promicanje prava. Stanje se uspoređuje s 2021. i ranijim razdobljem te se analiziraju trendovi koji obilježavaju pravo na pristup informacijama u izvještajnom razdoblju i godinama koji su mu prethodile.

U izvješću se, sukladno dosadašnjoj praksi pomno analiziraju fenomeni šutnje uprave i donošenja nepravilnih rješenja po kategorijama tijela javne vlasti koji u kontinuitetu, ali različito u odnosu na promatrano razdoblje i razdiobu po tijelima, bitno opterećuju realizaciju prava na pristup informacijama. No, u ovom se izvješću osobito analiziraju i nove situacije te otvorena pitanja nastala u toj godini. Posebno valja istaći uspostavljanje prakse i razvoj procedura za provedbu važnog instituta izvršenja rješenja Povjerenika, od kojeg korisnici i javnost, radi njegova pretpostavljenog učinka na olakšanje pristupa, imaju velika očekivanja. U izvješću se opisuje promjena dugogodišnje prakse Visokog upravnog suda RH u svezi raspolaganja javnim sredstvima (Hrvatske odvjetničke komore). Ukazuje se i na u 2022., po prvi puta do sada, u toj mjeri zabilježen priliv zahtjeva i žalbi od strane dva korisnika, koji su imali utjecaj na svakodnevno funkcioniranje tijela javne vlasti u propisanom djelokrugu rada. Kroz iscrpnu analizu, za afirmaciju participativne uloge građana važnog instituta savjetovanja s javnošću u izradi propisa i općih akata, ukazuje se na nedostatke u postupanju tijela javne vlasti uz ponovno upozorenje za potrebom sustavne i precizne pravne regulacije ovog pitanja.

Izvješće nastoji dati odgovor na pitanje o kvaliteti pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti u 2022., ocijeniti stanje u tom području, predstaviti pregled poduzetih mjera u svrhu njegova

poboljšanja te istovremeno ponuditi kratkoročna i dugoročna rješnja za bitno unapređenje ovog prava.

Konačno, približavanje dvostrukoj obljetnici – 20 godina od zakonskog uređenja prava na pristup informacijama i 10 godina od uspostavljanja institucije Povjerenika kao neovisnog tijela za zaštitu, praćenje i promicanje ovog prava, u dobroj je mjeri usmjerilo i program rada Povjerenika i Ureda povjerenika za 2023., prikazan u završnom dijelu izvješća.

1.3. 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 30 dana od donošenja
- 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.

Pravne osnove, odnosno kriteriji temeljem kojih neko tijelo javne vlasti potpada pod zakonsku odredbu tijela javne vlasti, jasno su definirani te iz njih proizlazi ključan element djelovanja takvih tijela – rad u javnom interesu temeljem propisane javne ovlasti ili djelokruga javne službe, odnosno temeljem odluke osnivača. Sva tijela javne vlasti neovisno o područja svog rada, ovlastima, načinu osnivanja ili financiranja, dužna su ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog financiranja te načina rada, postupanja i odlučivanja.

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

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

Popis je instruktivnog karaktera, što znači da ne isključuje i druga tijela javne vlasti koja nisu navedena na Popisu od provedbe Zakona. Dakle, 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, kao pomoćnu evidenciju Povjerenika, namijenjenu lakšem ostvarivanju prava korisnika.

Kod pojedinih tijela javne vlasti koja se nalaze na Popisu, obveza primjene Zakona se u praksi još uvijek pokazuje problematičnom – i to na razini tijela manjih kapaciteta, poglavito u slučajevima kada im je osnivač privatna pravna ili fizička osoba, ali predstavljaju tijela javne vlasti zbog dodijeljenih javnih ovlasti ili obavljanja javne službe. Primjerice, na Popisu se nalazi otprilike 130 veterinarskih stanica i ambulanti koje, iako su trgovačka društva u privatnom vlasništvu, zbog dodijeljenih javnih ovlasti (cijepjenje životinja), predstavljaju tijela javne vlasti, a nemaju kapaciteta za ispunjenje svih propisanih obveza, niti je uočen javni interes za informacijama u njihovom posjedu.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2022. (20. veljače 2023.) nalazilo **5.875 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5.857).

1.3.1. Problematika utvrđivanja statusa tijela javne vlasti

Tijela državne uprave, druga državna tijela i JLP(R)S predstavljaju nesporna tijela javne vlasti koja, u gotovo desetogodišnjoj primjeni Zakona, nikada nisu dovodila u pitanje svoj status tijela javne vlasti i obveznika primjene Zakona.

Većina drugih kategorija tijela u pravilu prihvaćaju obveze temeljem zakonske definicije tijela javne vlasti, vodeći se i instruktivnim popisom tijela javne vlasti Povjerenika ili prihvaćaju dodatnu argumentaciju Povjerenika zašto se smatraju tijelom javne vlasti. Pri tome se ukazuje da pojedina tijela mogu predstavljati tijela javne vlasti po više kriterija (primjerice tijela kojih je osnivač RH ili JLP(R)S, a imaju javne ovlasti/obavljaju javnu službu/pretežito se financiraju iz javnih sredstava).

Nadalje, slijedom zakonske definicije tijela javne vlasti, stajalište je Povjerenika, a što je potvrđeno u više presuda Visokog upravnog suda RH (poslovni broj: Us-6433/211-5 od 26. listopada 2011.; UsII-190/20-7 od 2. srpnja 2021.; UsII-5/22- od 26. siječnja 2022.), da se tijela javne vlasti koja su

osnovala druga tijela javne vlasti ili trgovačka društva u vlasništvu trgovačkih društava koja predstavljaju tijela javne vlasti, također smatraju tijelima javne vlasti i obveznicima primjene ovog Zakona.

Međutim, pojedina tijela javne vlasti, koristeći činjenicu da postupak utvrđivanja statusa tijela nije Zakonom definiran, uporno izbjegavaju zakonske obveze, ne dovodeći se u poziciju da im se u upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom RH utvrdi status tijela javne vlasti, dok izrečene prekršajne naloge osporavaju pred prekršajnim sudovima vođenjem prekršajnih postupaka u kojima problematiziraju status tijela javne vlasti, a koji nerijetko završavaju zastarom.

U tom kontekstu posebno se navode nacionalni sportski savezi, koji prema stajalištu Povjerenika predstavljaju tijela javne vlasti po više osnova: osnivač im je Republika Hrvatska (osnovani Zakonom o sportu); imaju javne ovlasti (ulogu da uređuju sva ključna pitanja za sport koji pokrivaju na nacionalnoj razini i zakonsku ovlast dodatno regulirati pojedina pitanja općim aktima saveza, koja su obvezujuća za sve članice pojedinog sportskog saveza); financiraju se pretežito iz javnih sredstava. Kako pojedini nacionalni sportski savezi odbijaju postupati po nalogima Povjerenika navodeći da ne raspolažu javnim ovlastima i da ne predstavljaju tijela javne vlasti (primjerice Hrvatski nogometni savez, Hrvatski šahovski savez, Hrvatski vaterpolski savez, Hrvatski ronilački savez i dr.), na inicijativu Povjerenika, Ministarstvo turizma i sporta je u novom Zakonu o sportu (N.N. 141/22) jasno preciziralo javne ovlasti sportskih saveza.

Kako iz Zakona o sportu sada nedvojbeno proizlazi da nacionalni sportski savezi raspolažu javnim ovlastima, što znači da su i obveznici primjene ZPPI-ja, očekuje se da ubuduće ne bi trebalo biti izbjegavanja primjene ZPPI-ja od strane nacionalnih sportskih saveza.

S druge strane, pojedine grupacije tijela javne vlasti ne spore da su obveznici primjene ZPPI-ja, ali spore da raspolažu javnim sredstvima (primjerice komore, turističke zajednice i sl.).

Naime, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), također su obveznici primjene ovog Zakona.

Kako bi se ostvarila transparentnost u radu, odlučivanju i potrošnji javnih sredstava, nerijetko se postavlja pitanje do kuda seže obveza transparentnosti u raspolaganju javnim sredstvima za tijela javne vlasti koja se pretežito financiraju, ne izravno iz proračunskih sredstava, već iz drugih javnih sredstava i predstavljaju li ona uopće javna sredstva. Instruktivnim popisom tijela javne vlasti obuhvaćene su strukovne komore, turističke zajednice koje se financiraju temeljem posebnog zakona prikupljanjem nameta ili davanja (obvezne članarine, pristojbe) direktno od korisnika, građana i pravnih osoba.

S obzirom da je riječ o prisilnom nametu za članstvo u komori kao uvjetu za obavljanje pojedine struke na temelju prenesenih javnih ovlasti, odnosno obveznom članstvu u turističkoj zajednici, Povjerenik je od početka primjene Zakona zauzeo stajalište da financijska sredstva komora, turističkih zajednica, nacionalnih saveza, kao regulatora upravnih područja koja pokrivaju, a koja su ostvarena temeljem posebnih zakona, predstavljaju javna sredstva kako je definirano člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona.

S obzirom na česta izbjegavanja navedenih skupina tijela javne vlasti udovoljavanju zakonskim obvezama, osobito u pogledu transparentnosti trošenja javnih sredstava, smatrajući da se, unatoč posebnim zakonom propisanom načinu njihova financiranja iz obveznih članarina, upisnina, pristojbi i dr. nameta, isto ne može smatrati raspolaganjem javnim sredstvima, ali i promjene pravnog shvaćanja i dugogodišnje prakse Visokog upravnog suda RH u ovom pitanju (obrađeno u poglavlju Pokrenuti upravni sporovi, pod Promjena sudske prakse u odnosu na komore kao tijela javne vlasti), Povjerenik je u prosincu 2022. zatražio mišljenje Ministarstva financija o karakteru tih sredstava, koje još uvijek nije zaprimljeno.

- *Službenik za informiranje - provedba Zakona u tijelima javne vlasti*

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

U trenutku obrade izvješća, od 5.875 tijela na Popisu, njih **272 (4,6%) nije imalo podatke o službeniku za informiranje**. Time su nastavljeni pozitivni pomaci u izvršavanju ove temeljene zakonske obveze tijela u odnosu na prethodne godine (2020. 7% tijela s Popisa nije imalo imenovanog službenika, a 2021. 5%).

Iako je došlo do smanjenja broja tijela bez imenovanog službenika po pojedinim kategorijama tijela javne vlasti, još uvijek najveći broj otpada na vatrogasne zajednice (112), trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S - pretežito komunalna društva (17), veterinarske ambulante (22), dječje vrtiće (22), turističke zajednice (17), nacionalne sportske saveze (12), knjižnice (10), domove za starije i nemoćne (9) te manji broj škola, centara za kulturu, muzeja i drugih ustanova (4-9 po kategoriji), ali i Odbor za državnu službu, tijelo s jasno propisanim javnim ovlastima, koji smatra da nije tijelo javne vlasti te odbija imenovati službenika za informiranje, unatoč mišljenju resornog Ministarstva pravosuđa i uprave da nesporno predstavlja tijelo javne vlasti i nalaganju mjera nakon provedbe inspeksijskog nadzora te izrečene prekršajne kazne.

- *Povjerenik za informiranje – neovisni nadzor nad provedbom Zakona*

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

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

Povjerenik prati primjenu Zakona od strane gotovo 6.000 tijela, vodi Registar službenika za informiranje u okviru kojeg je instruktivni Popis tijela javne vlasti, provodi edukacije i radionice za službenike za informiranje i korisnike, prikuplja izvješća o provedbi Zakona, daje mišljenja i odgovara na upite tijela i korisnika.

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

I.4. Godišnja izvješća o provedbi Zakona i struktura izvješća Povjerenika

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

Izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2020. i ono za 2021., raspravljena su u Hrvatskom saboru 29. ožujka 2023. S motrišta primjene Zakona ovakva praksa nije dobra, budući da se u izvješćima, pored detaljnog pregleda i analize postupanja tijela javne vlasti, Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, daje ocjena stanja u ovom području za svaku godinu te prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti. Stoga je puno svesrdnije da se o izvješćima u Hrvatskom Saboru raspravlja tijekom godine kada je podneseno.

Izvješća o provedbi ZPPI-ja tijela javne vlasti dostavljaju se putem aplikacije [Pristupinfo](#), koja od tijela javne vlasti iz instruktivnog Popisa zaprima godišnja izvješća.

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

Ujedno su sistematizirani i analizirani podaci o postupanju Povjerenika po žalbama, 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.

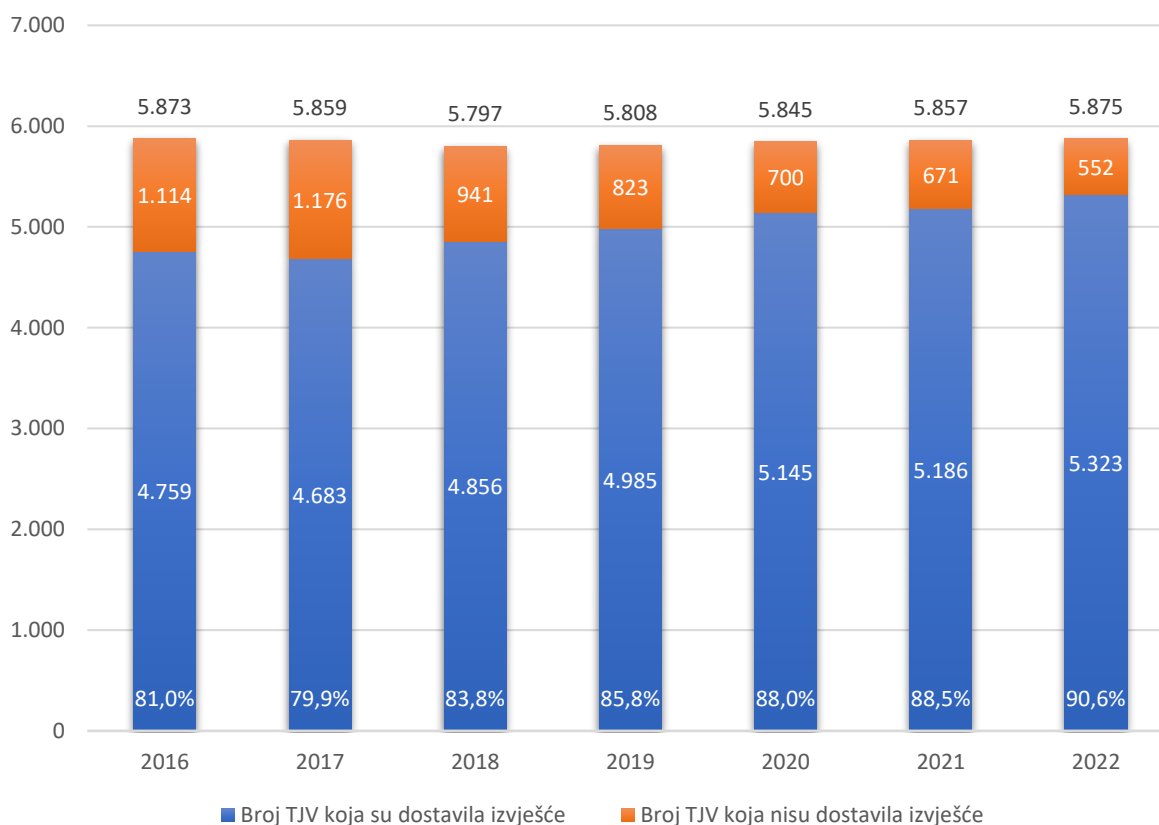
Izvješće je metodološki sistematizirano u tri glavne tematske cjeline, pri čemu se u prvoj analizira postupanje tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama, dok se u drugoj prikazuju podaci vezano za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama. Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvješća, odnosno u trećoj tematskoj cjelini, daje se završna opća ocjena stanja prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti te okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika za 2023.

- *Godišnja izvješća tijela javne vlasti*

Izvješće o provedbi Zakona za 2022. **dostavilo je 5.323 ili 90,6% od ukupno 5.875 tijela** koja su se u trenutku obrade podataka nalazila na Popisu (20. veljače 2023.). 552 (9,4%) tijela nije

ispunilo svoju zakonsku obvezu, od čega je njih 38 započelo s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavljeni odgovori na sva pitanja do isteka roka i trenutka zatvaranja aplikacije. I ove godine riječ je o *blagom porastu broja tijela koja na vrijeme dostavljaju godišnje izvješće*. Prošle godine je to učinilo 5.186 ili 88,5% tijela s Popisa, a 2020. njih 5.145 ili 88%. Slika I.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2016. do 2022.

Slika I.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2016.-2022.



Prikaz tijela javne vlasti prema kategorijama, odnosno pravnom statusu (Tablica I.1.), pokazuje da su, kao i prošle godine, sva državna tijela (18) i tijela državne uprave (28) dostavila izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2022. Naspram 2021., izvješća za 2022. su predali i svi sudovi i pravosudna tijela (109) te agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima (54).

Tablica I.1. Dostavljena izvješća za 2022. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18/18	100
Tijela državne uprave	28/28	100
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	576/567	98,4
Sudovi i pravosudna tijela	109/109	100
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	54/54	100

Ustanove	3.394/3.209	94,5
Trgovačka društva	884/758	85,7
Udruge	461/298	64,6
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	351/282	80,3
Ukupno	5.875/5.323	90,6%

Od 576 JLP(R)S, izvješće je dostavilo njih 567 (565 u 2021.), a devet općina to nije učinilo (Donji Kukuruzari, Brela, Garčin, Kumrovec, Muć, Podbablje, Podravske Sesvete, Sali i Veliki Grđevac).

Zbog nedostavljanja izvješća za 2021. bio je proveden ciljani posredni inspekcijski nadzor u 11 jedinica te je utvrđeno da su nakon nadzora sve te jedinice dostavile izvješće za 2022., osim Općine Brela koja to nije učinila dvije godine zaredom.

Što se tiče ostalih kategorija tijela, *razina dostave izvješća je na gotovo istoj razini kao i prethodne godine*, uz uočeni porast od nekoliko postotnih bodova. Tako je izvješće za 2022. dostavilo 94,5% ustanova (godinu prije 92,7%), 85,7% trgovačkih društava (u odnosu na 81,4% 2021.) i 80,3% ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima (lani 79,4%). Kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena je u kategoriji udruga - 64,6% (u odnosu na 62,3% 2021.).

Značajno je izdvojiti da dvije od 28 komora nisu dostavile izvješće, i to Hrvatska komora fizioterapeuta, koja ignorira ovu zakonsku obvezu već četvrtu godinu zaredom (u tijeku je prekršajni postupak pred Visokim prekršajnim sudom) te Hrvatska komora socijalnih pedagoga, koja je osnovana 2020. i nema imenovanog službenika za informiranje.

I ove godine je značajan udio tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica (od 307 na Popisu, njih 60 nije dostavilo izvješće), veterinarskih ambulanti (od otprilike 140, izvješće nije dostavilo njih 60-ak), vatrogasnih zajednica i postrojbi (od 290, čak 140 nije dostavilo izvješće) i sportskih saveza (23 od 98 nije dostavilo izvješće), pri čemu valja istaknuti Hrvatski nogometni savez koji je po prvi put ispunilo ovu zakonsku obvezu (nakon imenovanja službenika za informiranje), 10 godina od donošenja Zakona i negiranja statusa tijela javne vlasti.

Tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju niti imenovanog službenika za informiranje (najvećim dijelom dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, zatim veterinarske ambulante i komunalna društva te turističke i vatrogasne zajednice), a najčešće niti vlastite internetske stranice, iz čega je vidljivo da nemaju kapaciteta za ispunjavanje temeljnih zakonskih obveza, odnosno da nema preduvjeta za osiguravanje prava na pristup informacijama o njihovom radu i odlučivanju. Neka od njih to ne čine i iz razloga što se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja (npr. turističke i vatrogasne zajednice, sportski savezi, trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i ona koja su osnovala druga trgovačka društva ili tijela javne vlasti, privatne ustanove, odnosno privatni vrtići, škole i ustanove socijalne skrbi).

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

2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

2.1. Zaprimljeni zahtjevi

Broj zaprimljenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija te način njihova rješavanja utvrđen je objedinjavanjem podataka iz prvog dijela pitanja u dostavljenim izvješćima tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja u 2022. Kao i svake godine, Povjerenik naglašava da su odgovori nekih tijela nepotpuni ili pogrešni te ih treba uzimati s rezervom. Naime, tijela kontinuirano razne upite i traženja korisnika identificiraju kao zahtjeve koji se rješavaju temeljem odredbi ZPPI-ja, a nemoguće je provjeriti točnost dostavljenih podataka, koji na prvi pogled uvelike odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih postupanja (poglavito kod vrtića, škola, knjižnica, muzeja, ustanova socijalne skrbi, vatrogasnih zajednica i postrojbi, trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S i dr.).

Iz izvješća dostavljenih od strane 5.323 tijela, proizlazi da je tijekom 2022. zaprimljeno ukupno **23.610 zahtjeva**, od čega 23.275 zahtjeva za pristup informacijama i 335 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon prošlogodišnjeg pada broja zaprimljenih zahtjeva u odnosu na 2020. od otprilike 21%, u 2022. je ponovno došlo do **porasta od 21%** u odnosu na 18.576 zahtjeva zaprimljenih u 2021. (Tablica 2.1.).

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2016.-2022.

Zahtjevi	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Broj	17.059	22.226	18.092	17.426	23.548	18.576	23.610

Važno je istaknuti da je od 5.323 tijela koja su dostavila izvješće, njih 1.956 navelo da nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup, a njih 5.255 nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući, 1.952 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija, iz čega proizlazi da se **23.610 zaprimljenih zahtjeva** odnosi na **3.371 tijelo**, što je 63% tijela koja su dostavila izvješće, odnosno 57% od ukupnog broja tijela koja se nalaze na Popisu. Dakle, u 2022. **37% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev**, što je zamjetan porast tijela koja su rješavala zahtjeve u odnosu na godinu ranije, kad čak 67% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev. **Najveći broj tijela (3.199, tj. 60%), zaprimilo je manje od 20 zahtjeva, a njih čak 2.550 (48%) 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
0 (bez zaprimljenih zahtjeva)	1.952
1-5	2.550
6-10	415
11-20	234
21-50	115
51-100	35
101-500	20
501-1.000	1
>1.000	1
Ukupno	5.323

Daleko najveći broj zahtjeva je zaprimila Općina Seget (1.527) – u nastavku teksta o tome slijedi podrobno obrazloženje. Zatim, kao i ranijih godina, slijede Hrvatske vode (936) pa Grad Zagreb (420), Općinski građanski sud u Zagrebu (251), Osnovna škola Šestine (220), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (189), Državni inspektorat (156), Hrvatska energetska regulatorna agencija (153), Ministarstvo pravosuđa i uprave (149), Vlada RH (148), Ministarstvo zdravstva (137), Zagrebački holding d.o.o. (134), Ministarstvo unutarnjih poslova (128), Grad Split (127), Turistička zajednica Općine Seget (127), Osnovna škola Popovača (120), Općina Donja Voća (114), Tifološki muzej (114), Ministarstvo poljoprivrede (109), Grad Požega (107) itd.

Među tijelima za koja se pretpostavlja da su krivo identificirala zaprimljene upite kao zahtjeve koji se rješavaju temeljem odredbi ZPPI-ja, su primjerice Općinski građanski sud u Zagrebu (kao i prošle godine) te navedene dvije osnovne škole. Međutim, budući da nije moguće naknadno provjeravati točnost svakog pojedinog upisa te vidjeti radi li se zaista o zahtjevima podnesenima sukladno odredbama ZPPI-ja ili o drugim upravnim postupcima, upitima iz djelokruga, uvidima u spis i sl., navedene brojke su uzete u obzir te su statistički obrađene za potrebe ovog izvješća, iako je za pretpostaviti da je stvaran broj zaprimljenih zahtjeva drugačiji od broja navedenog u izvješćima tijela.

Navedeno se ogleda i u pogledu tijela koja su izvijestila da su zaprimila najveći broj zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (spomenuta Osnovna škola Šestine 72, Arheološki muzej u Zagrebu 2, Lučka uprava Zadar 25, Muzej Brodskog Posavlja 14, Gradska knjižnica Don Mihovil Pavlinović Imotski 10 itd.), budući da je kod muzeja vrlo vjerojatno riječ o postupcima uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju, kod škole o uvidima u matične knjige učenika i druge evidencije ili izdavanjima potvrda o vjerodostojnosti svjedodžbe, a kod knjižnice i lučke uprave o drugim postupcima koji se ne rješavaju sukladno odredbama ZPPI-ja.

2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija

2.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama

Prema podacima iz 5.323 izvješća, tijela su tijekom 2022. zaprimila 23.275 zahtjeva za pristup informacijama, što predstavlja porast od gotovo 22% u odnosu na 2021., kad ih je zaprimljeno 18.246. Ujedno, tijela su iz ranijeg razdoblja u 2022. u rad prenijela 447 zahtjeva za pristup informacijama, što znači da je tijekom godine **u radu bilo ukupno 23.722 zahtjeva**.

U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, od 20.218 riješenih zahtjeva, 18.792 ili gotovo **93% zahtjeva riješeno je u roku** (mali pad u odnosu na 95,6% u 2021.), dok ih je 1.426 ili 7% riješeno izvan roka.

Prema odgovorima tijela, 1.541 zahtjev je ustupljen drugom tijelu na nadležno rješavanje. Svaki zahtjev tijelo može riješiti na nekoliko različitih načina, odnosno temeljem više pravnih osnova, a iz podataka proizlazi da je **usvojeno 17.169 (oko 71%) zahtjeva, a djelomično usvojeno još 494 (2%)**. U cijelosti ili djelomično je odbijeno 1.286 (5%) zahtjeva, odbačeno 665 (2,8%), a u 1.580 (6,5%) slučajeva izdane su obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona. Tijela su izvijestila da je 115 (0,5%) postupaka obustavljeno na prvom stupnju (kada je stranka odustala od zahtjeva ili nije položila traženi iznos stvarnih materijalnih troškova ili u drugim slučajevima propisanim zakonom) te je 1.283 (5,3%) zahtjeva neriješeno.

Također, 120 žalbi izjavljenih prvostupanjskom tijelu je odbačeno, a 165 usvojeno, bez prosljeđivanja žalbe drugostupanjskom tijelu, odnosno Povjereniku, sukladno odredbi članka 113. ZUP-a.

Dakle, tijela su izvijestila da u 2022. nisu riješila 1.283 te da su izvan roka riješila 1.426 zahtjeva, u kojim slučajevima je nastupila tzv. šutnja uprave te su korisnici imali pravo Povjereniku podnijeti žalbu (to su i učinili u 640 slučajeva).

Ovogodišnji razlozi za odbijanje i djelomično odbijanje zahtjeva za pristup informacijama (Tablica 2.2.) uvelike se razlikuju od prijašnjih. Naime, prethodne dvije godine tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (22-23%), dok je u 2022. **u gotovo 50% slučajeva to učinjeno zbog utvrđene zlouporabe prava od strane korisnika** (prijašnjih godina je ta razina bila na 14-15%). Razlog tome leži u činjenici što je Općina Seget, koja je zaprimila najveći broj zahtjeva u protekloj godini (1.527), u 500 slučajeva zahtjev odbacila radi zlouporabe prava.

Sljedeći razlog ograničenja je zaštita osobnih podataka (nepunih 13%, što je pad u odnosu na 2021. i 19%), a slijede traženje informacije koja se ne smatra informacijom (9% u odnosu na 23,5% u 2021.) i poslovna tajna (6%, što je zamjetan pad naspram 14,5% u 2021.). Dakle, tijela su u 2022. u najvećoj mjeri otkad je zakonom uređen institut zlouporabe prava koristila navedeno ograničenje, dok su ostala propisana ograničenja rjeđe, odnosno u manjoj mjeri nego u prethodnim razdobljima korištena kao razlog za odbijanje pristupa informacijama.

Kada bi se iz podataka izostavila 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 bi bila slična kao i proteklih godina i ne bi ukazivala na anomalije ni neke značajne promjene, odnosno tijela u najvećoj mjeri kao ograničenja pristupa i dalje koriste zaštitu osobnih podataka, traženje informacije koja se ne smatra informacijom te poslovnu tajnu, a što potvrđuju i podaci iz zaprimljenih žalbi korisnika, prikazani u poglavlju 3.

Vezano za klasificirane informacije, došlo je do porasta broja slučajeva u kojima je to razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s 32 u 2021. na 40 u 2022. (26 tijela), s tim da su o navedenom razlogu i ove godine izvijestila i tijela koja sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu ovlaštena klasificirati podatke (centar za socijalnu skrb, dva doma za psihički bolesne odrasle osobe, kazalište, park prirode, škola i dr.). Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja, UVNS je izvijestio da je u 2022. zaprimio ukupno osam zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (godinu ranije ih je bilo šest), i to dva od Ureda predsjednika RH i po jedan od USKOK-a, Državnoodvjetničkog vijeća i Općinskog državnog odvjetništva u Dubrovniku te tri ministarstva. UVNS je u 2022. u šest predmeta dao stručno mišljenje (u četiri slučaja da se zadrži stupanj tajnosti, i to jedan vrlo tajno, dva povjerljivo i jedan ograničeno te u dva slučaja da se informacije deklasificiraju), dok je u dva izdano priopćenje (u kojem predmetu je utvrđeno da nema elemenata za postupanje jer predmet zahtjeva nije klasificirana dokumentacija).

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

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	69	4,27%
klasificirana informacija	40	2,47%
poslovna tajna	96	5,94%
profesionalna tajna	27	1,67%
porezna tajna	15	0,93%
osobni podaci	204	12,62%
pravo intelektualnog vlasništva	7	0,43%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	1	0,06%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	75	4,64%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	35	2,16%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	10	0,62%
informacija u postupku izrade	10	0,62%
informacija u postupku usuglašavanja	19	1,18%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	61	3,77%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	147	9,09%
zlouporaba prava na pristup informacijama	801	49,54%

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

Vezano 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 financiranje i raspolaganje javnim sredstvima (5.007), zatim informacije povezane s djelokrugom

rada (4.795) te opće informacije (o zaposlenicima, natječajima, planovima, izvješćima i sl. – 4.363), a pod ostalo je svrstano 3.237 usvojenih zahtjeva.

2.2.2. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz izvješća, 68 tijela je tijekom 2022. zaprimilo 335 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što su gotovo isti podaci u odnosu na 2021., kad su 62 tijela izvijestila da su zaprimila 330 zahtjeva. Ujedno je 45 zahtjeva preneseno iz ranijih godina, što znači da je ukupno bilo **380 zahtjeva u radu**.

Slijedom ranije navedenog, kada se uzme u obzir koja su tijela izvijestila o zaprimljenim zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, odnosno koji je njihov djelokrug i propisane nadležnosti, jasno je da su neka od njih **pogrešno identificirala predmetne zahtjeva** (poglavito škole, vrtići, muzeji, knjižnice, ustanove iz sustava socijalne skrbi i dr.).

Od 380 zahtjeva u radu, 254 ih je riješeno, i to 228 u roku, a 59 izvan roka. Tijela su izvijestila da je 19 zahtjeva za ponovnu uporabu neriješeno te da ih je 112 ustupljeno drugim tijelima na nadležno rješavanje.

Tijekom 2022. Povjerenik je od korisnika zaprimio samo jednu žalbu na šutnju uprave zbog nerješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu u zakonskom roku (prošle godine ih je bilo tri), stoga i taj podatak svjedoči 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 pravna zaštite kad tijelo javne vlasti ne riješi njihov zahtjev.

Tijela su izvijestila da su u 215 (57,6%) slučajeva usvojila zahtjev za ponovnu uporabu i u još devet su to učinila djelomično, što je na istoj razini kao 2021. Nadalje, u 12 slučajeva su zahtjevi odbijeni, odnosno djelomično odbijeni, a u šest odbačeni. U Tablici 2.4. prikazani su načini rješavanja predmetnih zahtjeva, pri čemu su ove godine najčešći razlozi odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija ostali slučajevi utvrđeni zakonom (83 slučajeva ili 39%). Zatim slijedi zaštita osobnih podataka (67 slučajeva ili 31,5%), koja je u 2021. bila najčešći razlog, dok su se u manjoj mjeri koristila sljedeće ograničenja: radi se informacijama koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla (17 ili 8%), radi se o informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka (14 ili 6,6%), radi se o poslovnoj tajni (10 ili 4,7%), radi se o informacijama za koje korisnik treba dokazati postojanje pravnog interesa (7 ili 3,3%) i dr.

Tablica 2.4. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	215	57,64%
Djelomično usvojeni zahtjevi	9	2,41%
Odbijeni zahtjevi	12	3,22%
Odbačeni zahtjevi	6	1,61%
Neriješeni zahtjevi	19	5,09%

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 2022. od korisnika naplatilo 29 tijela (godinu ranije bilo ih je 28), iznosila je 17.112,44 kn, što predstavlja porast za oko 45% u odnosu na 2021. (tada je naplaćeno 9.337,78 kn). Od toga je naplaćeno 16.266,42 kn za pristup informacijama, a 846,02 kn za ponovnu uporabu informacija.

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Županijska uprava za ceste Varaždinske županije (8.133,21 kn), Centar za restrukturiranje i prodaju (2.098,30 kn), Srednja škola Blato (1.260 kn), Knjižnica i čitaonica Plaški (1.000 kn), Općina Bosiljevo (752,85 kn), Ekoplus d.o.o. (576 kn), Grad Krk (516,60 kn), Gospodarska škola Istituto professionale Buje (280 kn), Hrvatski audiovizualni centar (279,20 kn), Državni arhiv u Dubrovniku (270 kn) itd.

Iz navedenog je vidljiva upitna točnost navedenih podataka, poglavito na razini knjižnice (ali i škole), 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 Dječjeg vrtića Snjeguljica Rijeka (32,17 kn) i Osnovne škole Stoja (1 kn), s obzirom na to da se radi o tijelima koja u okviru svog djelokruga ne vode skupove podataka pogodne za ponovnu uporabu.

Tablica 2.5. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2022.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Tijela državne uprave	0,00 kn	0,00 kn
JLP(R)S	1.136,54 kn	752,85 kn
Sudovi i pravosudna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	2.377,50 kn	0,00 kn
Ustanove	11.677,78 kn	33,17 kn
Trgovačka društva	1.074,60 kn	60,00 kn
Udruge	0,00 kn	0,00 kn

Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	0,00 kn	0,00 kn
Ukupno	16.266,42 kn	846,02 kn
Broj tijela koja su naplatila trošak	29	4

Iako je Povjerenik 2021. izradio i objavio Uputu za primjenu članka 19. Zakona i Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacija, u praksi su i dalje vidljive različite nepravilnosti u slučajevima naplate troškova. Kako je od rujna 2022. započelo obvezno dvojno iskazivanje cijena u kuni i euru, tako je Povjerenik davao upute tijelima da navedeno poštuju i prilikom naplate troškova, a 1. prosinca 2022. Povjerenik je donio Izmjene Kriterija (NN 141/22) s iznosima u eurima, koje su stupile na snagu 1. siječnja 2023.

3. Žalbeni postupak

3.1. Broj i struktura žalbi

Mogućnost izjavljivanja žalbe Povjereniku kao neovisnom tijelu, uređen je ZPPI-jem koji daje svakoj domaćoj ili stranoj, fizičkoj ili pravnoj osobi, kao korisniku prava na pristup ili ponovnu uporabu informacija, pravo na izjavljivanje žalbe u slučaju kada tijelo javne vlasti od kojega je zatražena informacija donese rješenje o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva te u slučaju kada ne riješi zahtjev u zakonskom roku (tzv. šutnja uprave).

Stupanjem na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022., uređena je dotadašnja pravna praznina glede mogućnosti ulaganja pravnog lijeka protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja te je propisano da protiv navedenih obavijesti korisnik može izjaviti prigovor čelniku tijela sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09 i 110/21, dalje u tekstu: ZUP), koji o prigovoru odlučuje rješenjem protiv kojeg se može izjaviti žalba Povjereniku.

Kao i u postupanju po prigovoru, i u postupanju po žalbi se na sva pitanja koja nisu posebno uređena navedenim propisima primjenjuju 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, tijelo može zamijeniti doneseno rješenje novim. Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela su u 288 slučaja sama riješila žalbu, i to na način da je u 166 slučaja žalba usvojena, a u 122 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 2022., Povjerenik je **zaprimio ukupno 1.554 žalbe, što je u odnosu na 2021. godinu povećanje za 62,21%** te je tako broj zaprimljenih žalbi premašio i broj zaprimljenih žalbi u 2020.

(1.516 žalbi) i predstavlja najviše žalbi zaprimljenih od 2013. kada je institucija osnovana.

Od ukupno zaprimljene 1.554 žalbe, njih 1.551 (99,81%) odnosi se na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dvije (0,13%) na rješavanje zahtjeva za omogućavanje pristupa arhivskom gradivu te jedna (0,06%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Od svih zaprimljenih žalbi, 640 ili 41,18% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2021., kad ih je bilo 55,53%.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je u 2022. izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Općina Seget (142), Turistička zajednica Općine Seget (112), Grad Zagreb (19), Ministarstvo poljoprivrede (12) i Ministarstvo zdravstva (11).

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

Neka tijela javne vlasti koja su se 2021. godine isticala s većim brojem žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave, u 2022. su smanjila taj broj (Državni inspektorat sa 17 na 6, Ministarstvo financija s 11 na 7, Ministarstvo pravosuđa i uprave s 10 na 7, a Hrvatski zavod za javno zdravstvo s 10 na 5 zaprimljenih žalbi), dok u odnosu na Sveučilište u Dubrovniku na koje je 2021. godine zaprimljeno čak 16 žalbi zbog šutnje uprave, u 2022. nije zaprimljena ni jedna žalba.

Tablica 3.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2022.

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
Ukupno	9.087	3.921	-

Tijekom 2022. je 896 ili 57,66% žalbi izjavljeno na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, od čega **najveći broj** 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 (9).

U 2021. najveći broj žalbi na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva zaprimljen je u odnosu na Zagrebački holding d.o.o. (20), Grad Zagreb (17), Ministarstvo financija (18), Sanitat Dubrovnik d.o.o. (15), Općinu Ivankovo (13), Sveučilište u Splitu, Katoličko-bogoslovni fakultet (10) i Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (9).

Određena tijela koja su se 2021. isticala s većim brojem žalbi izjavljenih zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama, u 2022. smanjila su taj broj (Zagrebački holding d.o.o. sa 20 na 9, Grad Zagreb sa 17 na 14, Ministarstvo financija s 18 na 6, Općina Ivankovo s 13 na 6, Sveučilište u Splitu, Katoličko-bogoslovni fakultet s 10 na 4, Hrvatska banka za obnovu i razvitak s 9 na 4), dok u odnosu na Sanitat Dubrovnik d.o.o. na koje je 2021. zaprimljeno 15 žalbi, u 2022. nije zaprimljena ni jedna žalba.

Nakon izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022., Povjerenik je zaprimio i **10 žalbi (0,64%) izjavljenih na rješenja o prigovoru**, a prije stupanja na snagu navedenih izmjena zaprimljeno je **8 žalbi (0,51%) na obavijesti** iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Povjerenik je zaprimio i 11 podnesaka koji su stranke nazvale žalbama, a koji su prema svom sadržaju predstavljali zahtjeve za dopunu ili ispravak informacije iz članka 24. ZPPI-ja te su isti ustupljeni na postupanje prvostupanjskim tijelima. Također, zaprimljeno je i 12 prigovora na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, koji su ustupljeni na nadležno postupanje čelnicima tijela javne vlasti.

Kako je vidljivo iz prikazanih podataka, u izvještajnom razdoblju zaprimljen je značajan broj žalbi (726) izjavljenih i protiv rješenja i zbog šutnje uprave, u odnosu na Općinu Seget i Turističku zajednicu Općine Seget. Žalbe izjavljene u odnosu na ta dva tijela čine udio od 46,72% u ukupnom broju svih zaprimljenih žalbi (1.554), a podnesene su od strane dva podnositelja, koji su vijećnici u navedenoj Općini, iako to svojstvo nisu iskazivali prilikom podnošenja žalbi.

I u ovom izvještajnom razdoblju, kao i prethodnih godina, šutnja uprave je, s udjelom od 41,18% u zaprimljenim žalbama, ostala *ključni problem primjene 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 se informacije 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 postupi.

3.1.2. Podnositelji žalbi

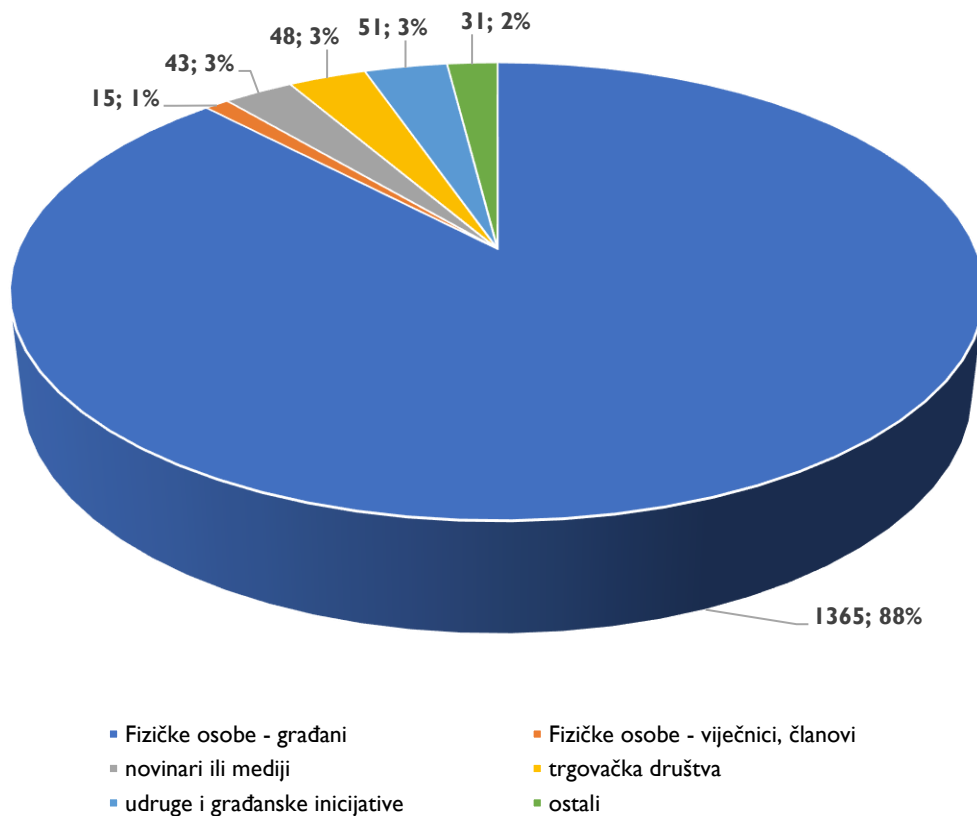
I u 2022. nastavljen je trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 1.365 ili 87,84% (Slika 3.2.). Dva podnositelja, koja su podnijela najveći broj žalbi (726) u odnosu na Općinu Seget i Turističku zajednicu Općine Seget, nisu prilikom podnošenja žalbi isticala da obavljaju dužnost općinskih vijećnika. Stoga su u 2022. osobe koje su se predstavljale u svojstvu

vijećnika, člana komore i sl., a ubrajaju se u kategoriju fizičkih osoba kao skupinu žalitelja, izjavile 15 žalbi (0,96%), dok su novinari izjavili 43 žalbe ili 2,77% od ukupnog broja izjavljenih žalbi, čime je njihov udio u žalbenim postupcima ostao na razini ranijih izvještajnih razdoblja (ispod 5%). Međutim, s obzirom na narav novinarskog posla, ZPPI nije osnovni instrument pribavljanja informacija od strane novinara, koji se primarno služe Zakonom o medijima.

Pravne osobe su podnijele 130 žalbi (8,36%), od čega najviše udruge (51 ili 3,28%), zatim trgovačka društva (48 ili 3,09%) te ostali (31 ili 1,99%), npr. političke stranke, sindikati, mjesni odbori, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i dr.

U usporedbi s 2021. kada su udruge izjavile 281 žalbu, što je bio rezultat podnošenja žalbi od strane jedne udruge koja je podnijela čak 218 žalbi, u 2022. je došlo do znatnog smanjenja broja podnesenih žalbi od strane udruga (51 ili 3,28%), s obzirom na to da navedena udruga u 2022. nije podnijela toliko velik broj žalbi (ukupno 26).

Slika 3.2. Udio u žalbama prema podnositeljima



Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2022., najveći pojedinačni broj žalbi – 921 ili **59,27% je podnesen od strane 10 žalitelja.**

3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2022. (Tablica 3.2.), **najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S-ovima (760 ili 49,10%) i ostalim pravnim osobama (254 ili 16,41%).**

Ujedno je izjavljeno i šest žalbi na pravne osobe za koje je utvrđeno da nisu tijela javne vlasti, stoga su te žalbe isključene iz Tablice 3.2.

Tablica 3.2. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2021. i 2022. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2021.		2022.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	18	1,88	19	1,22
Tijela državne uprave	168	17,51	139	8,98
JLP(R)S	256	26,72	760	49,10
Pravosudna tijela	24	2,51	45	2,91
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	53	5,53	57	3,68
Ustanove	179	18,68	104	6,72
Trgovačka društva – RH	43	4,49	43	2,78
Trgovačka društva – JLP(R)S	134	13,99	78	5,04
Udruge i komore	56	5,85	49	3,17
Ostale pravne osobe	19	1,98	254	16,41
Ukupno	950	100,00	1.548	100

Napomena: 6 žalbi je izostavljeno jer nisu izjavljene na postupanje tijela javne vlasti

Iz usporednog prikaza vidljivo je da je u odnosu na 2021. došlo do značajnog povećanja žalbi izjavljenih u kategoriji JLP(R)S-ova i ostalih pravnih osoba, na što je utjecao velik broj žalbi podnesenih zbog šutnje uprave i protiv rješenja Općine Seget i Turističke zajednice Općine Seget.

3.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Ustav RH člankom 38. stavkom 4. jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti te ujedno propisuje da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisana zakonom. Tako ZPPI u članku 15. propisuje razloge za ograničenje pristupa informacijama, od koji su informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka jedino propisano apsolutno izuzeće, dok su sva ostala zakonska ograničenja relativnog karaktera pa tijelo prije donošenja odluke mora provesti test razmjernosti i javnog interesa. Izmjenama ZPPI-ja iz 2022. izuzetak od provođenja testa za informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima, detaljnije je uređen na način da je propisano da se

navedeni izuzetak odnosi na podatke o osobnom imenu ili nazivu, iznosu i namjeni sredstava.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 3.3.), tijekom 2022. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile na **rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni zlouporaba prava (494 ili 55,13%), osobni podaci (86 ili 9,60%),** zatim traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu zakonske odredbe (44 ili 4,91%) i poslovna ili profesionalna tajna (42 ili 4,69%), a značajan udio u podnesenim žalbama, kao i ranijih godina, ima i neposjedovanje informacije od strane tijela javne vlasti kao razlog za odbacivanje zahtjeva (87 ili 9,71%).

Potrebno je napomenuti da se 371 predmet koji je u drugostupanjskom odlučivanju zaključkom spojen, odnosi na žalbe izjavljene protiv prvostupanjskih rješenja kojima su Općina Seget i Turistička zajednica Općine Seget zahtjeve odbile zbog zlouporabe prava na pristup informacijama. Zbog navedenoga je došlo do promjene poretka među razlozima za odbijanje u odnosu na 2021., kada je najveći broj žalbi bio izavljen protiv rješenja kojima su zahtjevi odbijani zbog osobnih podataka te poslovne i profesionalne tajne, pa je, kao i 2020. godine, zlouporaba prava ponovno najčešći razlog odbijanja zahtjeva među izjavljenim žalbama.

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 ostao je na razini iz 2021. (8,8%, odnosno 15,98% u 2021.).

Tablica 3.3. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2022.

Žalbeni razlozi	2022.		
	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	15	1,67	9
klasificirana informacija	5	0,56	12
poslovna ili profesionalna tajna	42	4,69	5
porezna tajna	6	0,67	11
osobni podaci	86	9,60	3
intelektualno vlasništvo	3	0,33	15
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	1	0,11	16
ostali slučajevi utvrđeni zakonom	18	2,01	8
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	22	2,46	7
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	4	0,45	13
informacija u postupku izrade	3	0,33	10
informacija u postupku usuglašavanja	12	1,34	10
zlouporaba prava na pristup informacijama	494	55,13	1
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	44	4,91	4
nema osnove za dopunu ili ispravak	26	2,90	6
ne posjeduje informaciju	87	9,71	2
Ukupno	868	100,00	-

3.1.5. Rješavanje žalbi

Tijekom 2022. Povjerenik je **zaprimio ukupno 1.554 žalbe**, ali s obzirom na istu činjeničnu i pravnu osnovu jednog dijela predmeta, sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a, doneseni su zaključci o spajanju predmeta: jednim zaključkom spojena su 223 predmeta (Općina Seget), drugim 84 (Općina Seget), trećim 35 (Turistička zajednica Općine Seget), četvrtim 29 (Općina Seget), petim 2 (Državni inspektorat) i šestim 2 (Grad Vinkovci). Iz navedenih podataka je vidljivo da je izrazito velik broj žalbi izjavljen u odnosu na donesena rješenja Općine Seget, a odnose se na rješenja kojima je su zahtjevi odbijeni zbog zlouporabe prava na pristup informacijama.

Iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 139 žalbi, pa su uz žalbe zaprimljene 2022., **u radu bile ukupno 1.693 žalbe. Međutim, ako se izuzmu spojeni žalbeni predmeti, u rješavanju su bile 1.324 žalbe.** Od 1.324 žalbe u rješavanju, **riješeno je 1.147 (86,63%) žalbi**, dok je 177 žalbi (13,37%) ostalo neriješeno te su iste prenesene u rad u 2023. (Tablica 3.4.). Među njima je i određen broj onih kojima do 31. prosinca 2022. nije protekao zakonski rok za rješavanje, koji od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju iznosi 60, odnosno 90 dana.

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave ih se odnosilo 675 ili 50,98%, dok se 631 ili 47,66% žalbi odnosilo na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, 10 ili 0,76% na rješenja o prigovoru, a 8 ili 0,6% ih je bilo izjavljeno na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Tablica 3.4. Rješavanje žalbi u 2022.

	Žalbe 2022.		Rješavanje žalbi				Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Rješenje o prigovoru	Šutnja uprave	Žalbe na obavijesti
ukupno žalbenih postupaka u tijeku	1.324*	1.147	86,63	177	13,37	631	10	675	8

* U podatke nisu ubrojene žalbe koje su spojene zaključkom o spajanju upravnih stvari

Tablica 3.5. Broj žalbi po godinama 2013.-2022. 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.	1.554	139	1.324*	177	13,37

* Napomena: Žalbe se odnose na postupke po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, a u podatke o žalbama koje su u rješavanju nisu ubrojene žalbe koje su spojene zaključkom o spajanju upravnih stvari, a zaprimljene su u 2022.

Vežano za vrstu zahtjeva, Povjerenik je tijekom 2022. riješio 1.146 ili 99,91% žalbi koje se odnose na pristup informacijama i jednu (0,09%) koja se odnosi na ponovnu uporabu informacija.

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 2022. su u radu bila 1.320 predmeta, od kojih je riješeno njih 1.146 (podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u dijelu izvješća iza analize podataka o zahtjevima za pristup informacijama).

a) Od ukupno 642 riješena predmeta povodom **šutnje uprave** u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:

- u 353 (54,98%) slučajeva naložio tijelima da u određenom roku riješe zahtjev za pristup informacijama, odnosno da donesu rješenje, jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani
- u 203 (31,62%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili je tijelo nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja, dostavljajući tražene informacije, odnosno donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba
- 49 (7,63%) žalbi odbacio kao nepravodobne ili nedopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1. stavku 3. ZPPI-ja (stranka je u postupku) ili žalitelji nisu ispravili nedostatke u žalbi
- u 19 (2,96%) slučajeva odbio žalbu kao neosnovanu
- u 1 (0,16%) slučaju uvažio žalbu i donio rješenje kojim je omogućen pristup informaciji
- u 1 (0,16%) slučaju uvažio žalbu i odbio zahtjev za pristup informaciji.

Iz navedenih podataka proizlazi da **u čak 54,98% slučajeva šutnje uprave ni nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev**, što predstavlja povećanje u odnosu na 2021. kada je u 39,66% slučajeva Povjerenik tijelu javne vlasti naložio rješavanje zahtjeva. Međutim, potrebno je istaknuti da je od ukupno 353 donesena rješenja o nalažanju rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, u odnosu na Općinu Seget doneseno 128 rješenja (36,26%), na Turističku zajednicu Općine Seget 87 (24,65%), a u odnosu na sva ostala tijela

javne vlasti 138 rješenja (39,09%).

U odnosu na predmete u kojima je odlučeno rješenjem o obustavi postupka jer nije bilo potrebe za daljnjim provođenjem drugostupanjskog postupka, došlo je do neznatnog smanjenja u odnosu na 2021. (37,76% donesenih rješenja o obustavi postupka).

b) Od riješene 494 žalbe *na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja* u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:

- 162 (32,79%) žalbe je odbio kao neosnovane, jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano
- 157 (31,78%) rješenja je poništio i naložio tijelu da korisniku (djelomično) omogući pristup informaciji, kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- 85 (17,21%) rješenja je poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je s obzirom na prirodu upravne stvari bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)
- u 37 (7,5%) slučaja je žalbe odbacio kao nepravovremene, odnosno izjavljene izvan zakonskog roka
- 10 (2,02%) rješenja je poništio te rješenjem odbio zahtjev.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 32,79% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, što predstavlja nezatno poboljšanje u odnosu na 2021. (31,99% u 2021.), dok je u **48,99% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena**, što predstavlja manji postotak u odnosu na u 2021., kada je udio poništenih rješenja bio 56,7%. **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.**

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

c) Povjerenik je donio i sljedeće 4 odluke u predmetima koji su se vodili po žalbama izjavljenima protiv rješenja kojima su čelnici tijela odlučivali o prigovorima, koje su korisnici izjavili protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja:

- 2 ili 50% rješenja kojima se žalba odbija i potvrđuje rješenje koje je čelnik tijela donio povodom izjavljenog prigovora

- 1 ili 25% rješenja kojim se rješenje o prigovoru poništava i korisniku djelomično omogućava pristup informaciji
 - 1 ili 25% rješenja kojim se rješenje o prigovoru poništava i predmet vraća na ponovni postupak.
- d) Osim navedenih odluka, Povjerenik je, postupajući po predmetima prije stupanja na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022., donio i 6 rješenja kojima su kao nedopuštene odbačene žalbe izjavljene na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

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

Tijekom 2022. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni državnim tijelima zaprimio 18 žalbi te je zajedno s jednom prenesenom žalbom iz 2021. u radu imao ukupno 19 žalbi, od kojih je riješeno 16 ili 84,21%.

Obrađeni podaci pokazuju da je tijekom 2022. izjavljena jedna žalba na postupanje Hrvatskog sabora i jedna žalba na postupanje Ureda predsjednika RH te je u oba slučaja postupajući po žalbama koje su izjavljene zbog šutnje uprave, Povjerenik donio rješenje o obustavi postupka jer su zahtjevi za pristup informacijama tijekom žalbenog postupka riješeni.

Nadalje, obrađeni podaci pokazuju kako je odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama u radu bilo sedam žalbi (od kojih se jedna odnosi na Ured za udruge Vlade RH), koje su sve zaprimljene tijekom 2022. Od navedenih sedam, pet žalbi je izjavljeno zbog šutnje uprave, jedna zbog odbijanja zahtjeva i jedna zbog odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama. Tijekom 2022. riješeno je svih sedam žalbi i to na način da su od pet žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave, tri odbijene kao neosnovane, u jednom predmetu je naloženo rješavanje (u slučaju Ureda za udruge Vlade RH) i u jednom je odbačen podnesak kao nepotpun, dok je u predmetu koji se odnosio na odbijajuće rješenje Vlade RH rješenje poništeno i omogućen pristup informaciji, a u predmetu koji se odnosio na odbacivanje zahtjeva za pristup informacijama, žalba je odbijena kao neosnovana.

Kada je riječ o ostalim državnim tijelima, obrađeni podaci pokazuju kako je tijekom 2022. u radu bilo 10 žalbi, od kojih ih je devet zaprimljeno u 2022. i iste su izjavljene protiv postupanja Hrvatske narodne banke (5), Državnog odvjetništva RH (2), Državnoodvjetničkog vijeća RH (1) i Državnog izbornog povjerenstva RH (1).

Od ukupno 10 žalbi koje su se odnosile na ostala državna tijela, riješeno ih je sedam (70%). U dva predmeta se radilo o šutnji uprave te je u oba predmeta (Državno odvjetništvo RH, Hrvatska

narodna banka) Povjerenik donio rješenje o obustavi postupka, dok je u preostalim pet predmeta, u dva doneseno rješenje kojim je potvrđeno rješenje Hrvatske narodne banke te je žalba odbijena kao neosnovana, u jednom je poništeno rješenje Državnog izbornog povjerenstva RH i riješen zahtjev, u jednom je poništeno rješenje Državnog odvjetništva RH i omogućen pristup zatraženoj informaciji te je u jednom predmetu Hrvatska narodna banka riješila žalbu po članku 113. ZUP-a.

Rezultati obrađenih podataka o postupanju svih državnih tijela u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama pokazuju da su u odnosu na žalbe na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, **državna tijela u 42,86% slučajeva donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, a da su u istom postotku donesena rješenja koja nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja.** Iz navedenog se može zaključiti da državna tijela u nešto manje od polovine slučajeva postupaju sukladno odredbama ZPPI-ja.

Kada se radi o predmetima zbog šutnje uprave, rezultati žalbenih postupaka u odnosu na sva državna tijela pokazuju da je u 44,44% slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka jer su državna tijela postupila po izjavljenoj žalbi i riješila zahtjev, da se u 33,33% slučajeva radi o žalbama koje je Povjerenik odbio kao neosnovane, da je u 11,11% **slučajeva Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva** te da je u 11,11% slučajeva podnesak (nepotpuna žalba) odbačen kao nepotpun.

3.2.2. Tijela državne uprave

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima države uprave, Povjerenik je tijekom 2022. zaprimio 138 žalbi, od čega 75 žalbi zbog šutnje uprave, 54 žalbe na odbijajuća rješenja, 6 žalbi na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 2 žalbe na obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja te 1 žalbu protiv rješenja o prigovoru.

Tijela državne uprave u odnosu na koja je u 2022. zaprimljeno najviše žalbi su: Ministarstvo poljoprivrede (17), Ministarstvo pravosuđa i uprave (15), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14), Ministarstvo financija (13), Ministarstvo zdravstva (12), Državni inspektorat (12), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (10), Ministarstvo prostornog uređenja i graditeljstva (9). Manji broj žalbi zaprimljen je u odnosu na Ministarstvo unutarnjih poslova (6), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (5), Ministarstvo turizma i sporta (5), Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (5) te Ministarstvo hrvatskih branitelja (4).

Kada se zaprimljenim žalbama pribroje predmeti preneseni iz ranijeg razdoblja, u 2022. je u rješavanju bio ukupno 167 žalbi od kojih su riješene 134 (80,24%), pri čemu se njih 77 (57,46%) odnosi na šutnju uprave, 55 (41,04%) na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva te 2 (1,50%) na obavijest.

Žalbe koje se odnose na šutnju uprave su riješene na način da je doneseno 12 (15,58%) rješenja kojima je žalba odbačena, 31 (49,46%) rješenje kojim je naloženo rješavanje zahtjeva, 30 (38,96%) rješenja o obustavi postupka, 3 (3,90%) rješenja o odbijanju žalbe te 1 (1,30%) rješenje kojim se usvaja žalba i uvažava zahtjev po članku 119. stavku 3. ZUP-a.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješeno je 55 (41,04%) žalbi na način da je **u 17 (30,91%) predmeta utvrđeno da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila zahtjev** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješenja tijela državne uprave, dok je **u 34 (61,82%) predmeta utvrđeno da su rješenja tijela državne uprave nezakonita** te su ista poništena na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 24 predmeta, u 8 predmeta rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, a u 2 predmeta je rješenje poništeno i riješen zahtjev. Nadalje, u 2 (3,64%) predmeta doneseno je rješenje o obustavi postupka, a u 2 (3,64%) predmeta prvostupanjsko tijelo je riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Što se tiče dvije žalbe na obavijest, obje su riješene na način da je rješenjem Povjerenika žalba odbačena kao nedopuštena.

Obrađeni podaci pokazuju da tijela državne uprave i dalje kasne s rješavanjem zahtjeva i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave, ali da je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje (kada je bilo 56 rješenja o nalaganju ili 49,56%), u 2022. donesen **manji broj rješenja Povjerenika kojima se nalaže tijelima državne uprave rješavanje zahtjeva (31 nalog ili 40,79%)**.

U odnosu na prethodno izvještajno razdoblje utvrđeno je da je došlo do **povećanja broja uskrate pristupa informacijama** na temelju odluka tijela državne uprave koje nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja. Tako se u 2021. radilo od 25% slučajeva uskrate pristupa informacijama u kojima odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja, dok se u 2022. radi o **61,82% slučajeva**.

3.2.3. Općine, gradovi i županije

Povjerenik je tijekom 2022. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, zaprimio 760 žalbi.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2022. odnosi se na postupanje Općine Seget (494), Grada Zagreba (34), Primorsko-goranske županije (14), Općine Vir (14), Grada Vinkovaca (9), Osječko-baranjske županije (8), Grada Lepoglave (8), Grada Dubrovnika (7), Općine Fažana (7), Općine Čeminac (6), Općine Donja Voća (6), Općine Ivankovo (6), Grada Ogulina (6), Grada Splita (6), Karlovačke županije (6), Općine Čavle (5) i Grada Šibenika (5).

Potrebno je naglasiti da je kod JLP(R)S 338 žalbi zaključkom spojeno u 4 predmeta, a izjavljene su protiv rješenja Općine Seget (3 predmeta) i Grada Vinkovca (1 predmet) te je, uzimajući u obzir navedene podatke, Povjerenik tijekom 2022. imao u rješavanju 459 žalbi koje se odnose na postupanje JLP(R)S, od kojih je riješeno 393 ili 86%.

Od ukupno riješene 393 žalbe u 2022., koje su se odnosile na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, riješeno je 269 žalbi zbog šutnje uprave, od kojih su u 21 (7,81%) predmetu žalbe bile nedopuštene, nepravovremene, odnosno podnesak nepotpun, u 8 (2,97%) predmeta

neosnovane, u 173 (64,31%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 67 (24,91%) predmeta zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Ističe se da je od 173 donesena rješenja o nalaganju, Povjerenik u odnosu na Općinu Seget donio 128 rješenja kojima je naložio rješavanje zahtjeva, dok je u odnosu na ostale JLP(R)S donio ostalih 45 rješenja.

Vezano za postupanja JLP(R)S tijekom 2022., utvrđeno je kako je u skoro 25% 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, odnosno da se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka.

Usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, JLP(R)S su i dalje ignorirale zahtjeve u 64,18% slučajeva, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje zahtjeva, što je u najvećem broju slučajeva bilo kod **Općine Seget, koja je rješavala zahtjeve za pristup informacijama tek po zaprimanju rješenja Povjerenika o nalaganju rješavanja zahtjeva.**

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva JLP(R)S, riješeno je 119 žalbi na način da je utvrđeno da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 38 (31,93%) predmeta, dok je u **68 (57,14%) predmeta utvrđeno da su rješenja JLP(R)S nezakonita** te su ista u dva predmeta poništena po članku 129. ZUP-a, u 22 predmeta poništena i žalitelju omogućen pristup informaciji, u 41 predmetu poništena i predmet vraćen na ponovni postupak, u dva predmeta poništena i Povjerenik je riješio zahtjev te je u jednom rješenje proglašeno ništavim. Nadalje, u četiri predmeta je žalba odbačena, u pet je postupak obustavljen te je u četiri prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Tijekom 2022. u radu su bila tri predmeta u kojima je žalba izjavljena protiv rješenja o obustavi postupka, a koja su riješena na način da je u dva predmeta žalba odbijena kao neosnovana, a u jednom je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. Također, u radu su bila dva predmeta u kojima je izjavljena žalba na obavijest, a koja su riješena na način da je žalba odbačena kao nedopuštena.

Kada se razmotri rješavanje zahtjeva od strane **JLP(R)S, vidljivo je da je njihovo odlučivanje nezakonito u 57,14% slučajeva, a kada je riječ o žalbama zbog šutnje uprave, vidljivo je da JLP(R)S u 64,18% slučajeva ne donose odluku, dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik.** Takvim postupanjem JLP(R)S otežavaju pristup informaciji, odnosno odugovlače postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama.

U odnosu na prethodno izvještajno razdoblje, *došlo je do smanjivanja broja nezakonitih odluka donesenih od strane JLP(R)S (2021. nezakonitima je ocijenjeno 72,11% prvostupanjskih odluka), ali s druge strane je došlo do povećanja broja donesenih rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva (2021. odlukama Povjerenika naloženo je rješavanje zahtjeva u 40,91% slučajeva).* Na temelju navedenih podataka 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.

3.2.4. Pravosudna tijela

Tijekom 2022. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene pravosudnim tijelima zaprimio 44 žalbe, od kojih 19 na rješenja o odbijanju, 19 zbog šutnje uprave, dvije na rješenja o odbacivanju, jedna na obavijest i tri na rješenja o prigovoru.

Najviše žalbi u 2022. zaprimljeno je u odnosu na Općinski sud u Rijeci (3), dok su ostala pravosudna tijela imala po jednu žalbu.

Povjerenik je u izvještajnom periodu, zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja, imao u radu ukupno 47 žalbi.

Ukupno ih je riješeno 39 (82,98%), od čega ih se 19 odnosilo na šutnju uprave, a riješene su na način da su donesena tri (15,79%) rješenja o odbacivanju žalbe odnosno nepotpunog podneska, pet (26,32%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva te 11 (57,89%) rješenja o obustavi postupka. Iz navedenog je vidljivo da **pravosudna tijela u slučaju izjavljene žalbe zbog šutnje uprave u 26,32% slučajeva nisu riješila zahtjev** te je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješeno je 17 žalbi na način da je u 11 predmeta, odnosno u **64,71% slučajeva utvrđeno da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev** te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena prvostupanjska rješenja, dok je u četiri predmeta, odnosno u **23,53% slučajeva utvrđeno je da su rješenja pravosudnih tijela nezakonita** te su ista poništena, i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u četiri slučaja. Nadalje, u jednom predmetu je žalba odbačena kao nepotpuna, a u jednom je rješenjem obustavljen postupak.

Tijekom 2022. riješena je jedna žalba na obavijest na način da je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a ujedno su riješene i dvije žalbe protiv rješenja o prigovoru na način da je žalba odbijena kao neosnovana.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da u 23,53% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke pravosudnih tijela nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja, te da se *radi o blagom poboljšanju u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje*, kada odluke pravosudnih tijela u 33,33% slučajeva nisu bile u skladu s odredbama ZPPI-ja.

3.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, Povjerenik je tijekom 2022. zaprimio 43 žalbe, od kojih 22 na odbijajuća rješenja, jedna na rješenje o odbacivanju zahtjeva te 20 zbog šutnje uprave.

Trgovačka društva u vlasništvu RH protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe u 2022. su Hrvatska elektroprivreda d.d. (15) te trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Hrvatske elektroprivrede d.d. (12) i Hrvatska pošta d.d. (6).

Povjerenik je zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 54 žalbe, od kojih 28 na odbijajuća rješenja, četiri na rješenja o odbacivanju zahtjeva te 22 zbog šutnje uprave.

Od ukupno 54 žalbe koje su bile u radu, riješeno ih je 46 (85,19%), od kojih je u 22 žalbe povodom šutnje uprave doneseno 20 (90,90%) rješenja o obustavi postupka te dva (9,10%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva.

Slijedom navedenog, proizlazi da je podnošenje žalbe u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu RH u nešto više od 90% slučajeva šutnje uprave bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 9,10% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu RH nisu riješila zahtjev za pristup informacijama te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo rješavanje zahtjeva.

Tijekom 2022., u odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješene su 24 žalbe na način da je u šest (25%) predmeta utvrđeno da su trgovačka društva u vlasništvu RH pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanijska rješenja. **U 18 (75%) 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 16 predmeta, a u dva slučaja je predmet vratio na ponovni postupak.

U odnosu na podatke iz prethodnog izvještajnog razdoblja, uočeno je da je u odnosu na trgovačka društva u vlasništvu RH *došlo do povećanja broja predmeta u kojima je utvrđeno nezakonito odlučivanje*. Naime, 2021. godine radilo se o 52,38% slučajeva, dok se u 2022. radi o 75% slučajeva te je i dalje primjetna nesklonost davanja informacija, iako su često tražene informacije o isplatama. Kod predmeta žalbi zbog šutnje uprave kod trgovačkih društava u vlasništvu RH izjavljena žalba Povjereniku predstavlja poticaj da se riješi zahtjev te je u odnosu na 2021. *došlo do smanjenja broja donesenih rješenja o naganju rješavanja zahtjeva* (tijekom 2021. 33,33%, a 9,10% u 2022.).

3.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S

Tijekom 2022. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S zaprimio 78 žalbi, od kojih 42 na odbijajuća rješenja, tri na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 30 zbog šutnje uprave, jedna na rješenje o obustavi postupka te dvije protiv rješenja o prigovoru.

Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S protiv čijih postupanja su najviše izjavljene žalbe u 2022. su Zagrebački holding d.o.o. (19), Zagrebački velesajam d.o.o. (13), Čisti otok d.o.o. (6) i Vir turizam d.o.o. (6).

U izvještajnom razdoblju, zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja, ukupno su bile u radu 93 žalbe, od kojih je riješeno 80 ili 86,02%.

Kada se razmatra rješavanje žalbi zbog šutnje uprave trgovačkih društva u vlasništvu JLP(R)S, riješene su 32 žalbe na način da su u 10 (31,25%) predmeta žalbe bile odbačene kao nedopuštene,

nepravovremene odnosno nepotpun podnesak, u jednom (3,12%) predmetu odbijena kao neosnovana, u četiri (12,5%) predmeta je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje uprave, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 17 (53,12%) predmeta zahtjev u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Slijedom navedenog, proizlazi a je podnošenje žalbe u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u 53,12% slučajeva šutnje uprave bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 12,5% slučajeva žalbi zbog šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S nisu riješila zahtjev za pristup informacijama te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo rješavanje zahtjeva. Navedeni podatak predstavlja poboljšanje u odnosu na 2021., kada kod 36,74% žalbi zbog šutnje uprave, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S nisu riješila zahtjev.

Tijekom 2022., u odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješeno je 46 žalbi na način da je u 19 (41,30%) predmeta utvrđeno da su trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena prvostupanjska rješenja, 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, a u 12 predmeta poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak. Nadalje, u jednom predmetu je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, a u jednom je postupak obustavljen.

Kada se uspoređi podatak o nezakonitim rješenjima iz 2021. (61,45%), vidljivo je da je došlo do blagog smanjenja takvih rješenja u ovom izvještajnom razdoblju.

Ujedno, tijekom 2022. riješena je jedna žalba protiv rješenja o obustavi na način da odbijena kao neosnovana i jedna žalba protiv rješenja o prigovoru na način da je Povjerenik poništio rješenje i omogućio pristup informaciji.

Na temelju obrađenih podataka može se zaključiti da trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S, kao i trgovačka društva u vlasništvu RH, imaju više od 50% poništenih rješenja, a što je i dalje visok postotak onemogućavanja prava na pristup informacijama. Iz sadržaja samih zahtjeva utvrđeno je da su se tražile informacije kao što su ulazne i izlazne fakture, sklopljeni ugovori s drugim fizičkim ili pravnim osobama, otpisi dospjelih potraživanja, imena članova povjerenstva, podaci o zaposlenima i dr.

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

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene tijelima koja su tijela javne vlasti po pravnom statusu - agencije, zavodi, fondovi ili centri, tijekom 2022. Povjerenik je zaprimio 57 žalbi, od kojih 30 na odbijajuća rješenja, dvije na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 23 zbog šutnje uprave, jedna protiv rješenja o prigovoru te jedna žalba na obavijest.

Najviše žalbi kod ove skupine tijela javne vlasti u 2022. zaprimljeno je u odnosu na sljedeća tijela: Hrvatski zavod za zapošljavanje (12), Financijska agencija (5), Hrvatski zavod za javno zdravstvo (5), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (5), Agencija za znanost i visoko obrazovanje (4) i Hrvatska banka za obnovu i razvitak (4).

Od ukupno 71 žalbe u radu, riješeno je 60 (84,51%) žalbi, od kojih su 24 zbog šutnje uprave riješene na način da su u tri (12,5%) predmeta odbačene kao nedopuštene, u 11 (45,83%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, a u 10 (41,67%) predmeta zahtjev je u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Slijedom navedenog, proizlazi da je u odnosu na postupanja tijela javne vlasti iz ove skupine u 41,67% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 45,83% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev.

Kada je riječ o žalbama koje su izjavljene na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješeno ih je 34 (56,67%) na način da je utvrđeno je da su tijela pravilno i zakonito riješila u sedam (20,59%) predmeta, dok je **u 23 (67,65%) predmeta utvrđeno da su rješenja nezakonita** te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 17 predmeta, a u šest predmeta poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak. Osim toga, u jednom predmetu je prvostupanijsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, u dva je žalba odbačena kao nepravovremena te je u jednom predmetu postupak obustavljen.

Iz navedenog proizlazi da u 67,65% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke tijela nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno i naloženo je omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak.

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

Nakon prethodne obrade podataka o odlukama o žalbama po pojedinim kategorijama tijela javne vlasti (državna tijela, tijela države uprave, JLP(R)S, pravosudna tijela, trgovačka društva u vlasništvu RH i JLP(R)S, agencije, zavodi, fondovi i centri) donesenih u žalbenim postupcima vezano za zahtjeve za pristup informacijama, u nastavku se analiziraju objedinjeni podaci za ta tijela javne vlasti.

Kod ocjene nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti u žalbenim predmetima šutnje uprave, kao temeljni pokazatelj uzet je podatak o broju rješenja koja je donio Povjerenik u žalbenim postupcima, a kojima je naložio tijelima da riješe zahtjev. Potrebno je uzeti u obzir da Povjerenik nakon zaprimanja žalbe zbog šutnje uprave traži od tijela obavijest o razlozima za nerješavanje 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 nespremnost tijela da riješe zahtjev u što je mogućem kraćem roku.

Za ocjenu 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.

Slijedom svega navedenog, obrađeni podaci pokazuju da je kada se radi o poništenim odlukama tijela o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva, **Povjerenik najviše takvih rješenja o poništaju donio u odnosu na odluke** koje su donijela **trgovačka društva u vlasništvu RH, i to u 75% slučajeva**. Nakon trgovačkih društava u vlasništvu RH slijede agencije, zavodi, fondovi i centri s poništenim odlukama u 67,65% slučajeva, tijela državne uprave s poništenim odlukama u 61,82% slučajeva, JLP(R)S s poništenim odlukama u 57,14% slučajeva te trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S s poništenim odlukama u 54,35% slučajeva. Tijela koja su imala manje od 50% poništenih odluka su državna tijela s 42,86% slučajeva i pravosudna tijela s 23,53% slučajeva.

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 više od polovine slučajeva, i to 64,18%. Nakon njih slijede agencije, zavodi, fondovi i centri s 45,83% slučajeva te tijela državne uprave s 40,79% slučajeva. Pravosudna tijela imala su manje od trećine slučajeva u kojima je bilo potrebno donošenje rješenja Povjerenika o nalaganju rješavanja zahtjeva, i to konkretno u 26,32% slučajeva, a najmanje je doneseno rješenja u odnosu na trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (12,5%), državna tijela (11,11%) i trgovačka društva u vlasništvu RH (9,10%).

Obrađeni podaci u odnosu na državna tijela pokazuju da kod tih tijela javne vlasti u predmetima šutnje uprave u manjem broju slučajeva postoji potreba za donošenjem rješenja o nalaganju, dok je u odnosu na rješenja o odbijanju ili odbacivanju u 2022. došlo do porasta broja poništenih odluka (42,86%) u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje (11,11%). Također, do porasta broja poništenih odluka kada je riječ o rješenjima o odbijanju ili odbacivanju u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje došlo je kod tijela državne uprave, gdje se broj s 25% povećao na 61,82% slučajeva.

Nadalje, obrađeni podaci pokazuju da trgovačka društva u vlasništvu RH i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S u velikom broju slučajeva donose nezakonita rješenja.

Također, nezakonita rješenja u više od polovine slučajeva donose agencije, zavodi, fondovi i centri te JLP(R)S, kojima se ujedno i u velikom broju slučajeva nalaže rješavanje zahtjeva, odnosno kod agencija, zavoda, fondova i centara rješavanje se nalaže u nešto manje od polovine slučajeva (45,83%), dok se kod JLP(R)S rješavanje nalaže u više od polovine slučajeva (64,18%).

Kada je riječ o postupanju pravosudnih tijela, obrađeni podaci pokazuju da imaju sličan omjer poništenih odluka o odbijanju ili odbacivanju (23,53%) te izdanih rješenja Povjerenika o nalaganju rješavanja zahtjeva (26,32%), koja su se više nego udvostručila u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje, kada je rješenja o nalaganju bilo izdano u 11,11% slučajeva.

Tablica 3.6. Objedinjeni podaci za odabrane kategorije tijela javne vlasti

Kategorija tijela javne vlasti	Poništene odluke tijela javne vlasti o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva	Rješenje Povjerenika o nalogu za rješavanja zahtjeva (šutnja uprave)
Državna tijela	42,86%	11,11%
Tijela državne uprave	61,82%	40,79%
Općine, gradovi i županije	57,14%	64,18%
Pravosudna tijela	23,53%	26,32%
Trgovačka društva u vlasništvu RH	75%	9,10%
Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S	54,35%	12,5%
Agencije, zavodi, fondovi i centri	67,65%	45,83%

3.4. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2022. prema najčešće korištenim razlozima za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 3.7.

Tablica 3.7. 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
Ukupno u radu u 2022.	108	56	28	103	52	31	143
Neriješeno	29	14	7	18	17	3	25
Riješeno	79	42	21	85	35	28	118
Rješenje-žalba-odbačena	2	1	0	0	1	3	37
Rješenje-žalba odbijena kao neosnovana	23	3	4	71	18	5	19
Rješenje poništeno i naloženo da omogući/djelomično omogući pristup	42	30	10	5	4	4	30
Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	4	4	4	6	9	15	24
Rješenje poništeno i riješen zahtjev	2	0	1	1	0	1	4
Rješenje-obustava postupka	3	3	1	1	0	0	2
Rješenje proglašeno ništavim	0	0	0	0	1	0	0
Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	3	1	1	0	1	0	2

Usvojena žalba, odbijen zahtjev	2	0	0	0	0	0	0
Rješenje poništeno po čl. 129. ZUP-a	0	0	0	1	1	0	0

3.4.1. Osobni podaci

Osobni podaci, kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, prema izvješćima koja su tijela dostavila Povjereniku, korišteni su u 204 ili 12,62% slučajeva.

Analizom podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je Povjerenik tijekom 2022. zaprimio 86 žalbi u kojima su osobni podaci korišteni kao zakonsko ograničenje za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama te je taj razlog, kao i 2021., **najčešće korišteno zakonsko ograničenje u žalbenim postupcima u 2022.**

Iz podataka o zaprimljenim žalbama za 2022., vidljivo je da su Turistička zajednica Općine Seget (10), Gospodarska škola Čakovec (4) te Primorsko-goranska županija (4) od svih tijela najčešće koristila ovo zakonsko ograničenje.

Tijekom 2022. je u rješavanju bilo 108 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva, od čega ih je riješeno 79 (73,15%).

Od 79 riješenih predmeta, u **23 (29,11%) je potvrđena odluka tijela, a u 48 (60,76%) je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito**, od čega je u 42 slučaja omogućen ili djelomično omogućen pristup informaciji, u četiri slučaja predmet vraćen na ponovni postupak, a u dva je poništeno rješenje i riješen zahtjev. U tri predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo samo promijenilo svoju odluku, u dva je odbačena žalba, u jednom predmetu je usvojena žalba i odbijen zahtjev te je u tri predmeta obustavljen postupak.

Vezano za predmete u kojima je potvrđena prvostupanjska odluka, vidljivo je da su tijela zbog zaštite osobnih podataka opravdano uskraćivala pristup informacijama u kojima su se tražile informacije o bivšim učenicima škole, imena neizabranih kandidata na natječaju, prekršajni nalog iz kojeg su vidljivi temelji izricanja sankcije, informacije o studiranju fizičke osobe te zapisnici sa sjednica Etičkog povjerenstva.

Tijela koja su koristila osobne podatke kao zakonsko ograničenje te imala najveći broj poništenih rješenja su: Turistička zajednica Općine Seget (8) i Gospodarska škola Čakovec (3), dok se ostali slučajevi (36) odnose na poništena rješenja više različitih tijela (27 tijela).

Podaci o riješenim žalbama Povjerenika ukazuju da su u **60,76% slučajeva tijela neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka**, odnosno da je i u 2022., kao i godinu ranije kada je poništeno 52,38% odluka, *i dalje visok postotak nezakonitosti u odlučivanju prvostupanjskih tijela kada koriste ograničenje pristupa informacijama zbog zaštite osobnih podataka.*

Iz odluka Povjerenika po žalbama vidljivo je da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka u većini slučajeva radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje (zapisnici iz selekcijskog postupka po natječaju, preslike diplome, isplatne liste plaća, iznos bruto plaće, ugovori o radu, informacije o zapošljavanju, odluka o dodjeli novčanih nagrada,

nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova za zaposlene, ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava, pravna osnova za isplatu sredstava i sl.).

Iz žalbenih predmeta u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da tijela 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.

3.4.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna

Analizom dostavljenih izvješća za 2022., uočeno je da su tijela u 123 ili 7,61% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje su u 2022. izjavljeno 42 (34,15%) žalbe.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama za 2022., vidljivo je da su Ministarstvo znanosti i obrazovanja (5), Hrvatska banka za obnovu i razvitak (4), trgovačka društva Hrvatska pošta d.d. (4) te Hrvatska elektroprivreda d.d. (4) najviše koristili ovo zakonsko ograničenje.

Povjerenik je zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 56 žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog uskrate informacija. Od ukupno 42 riješena predmeta, **u 34 ili 80,95% slučajeva je rješenje poništeno**, što je vrlo slično podacima iz 2021., kada ih je poništeno 49 ili 80,33%. Od 34 poništena rješenja, u 30 slučajeva je pristup informaciji je djelomično omogućen, dok je u četiri slučaja predmet vraćen na ponovni postupak. Najveći broj poništenih rješenja imala su trgovačka društva Hrvatska pošta d.d. (4), Dubrovnik ceste d.d. (3) te Hrvatski audiovizualni centar (3).

Kod riješenih predmeta u tri (7,14%) slučaja je potvrđeno prvostupanjsko rješenje i odbijena žalba, u jednom je tijelo samo promijenilo odluku, dok je u tri predmeta postupak obustavljen, a jedna žalba odbačena.

Trgovačka društva i druge pravne osobe koje su obveznici primjene ZPPI-ja, primjenjivali su zakonsko ograničenje poslovne ili profesionalne tajne kada se radilo o informacijama koje se odnose na isplaćene iznose naknada za odvjetnike, različite ugovore koje tijela sklapaju s privatnim trgovačkim društvima i fizičkim osobama te medijskim nakladnicima, police osiguranja sklopljene s osiguravajućom kućom, financijske izvještaje vezane za različite projekte (festivali, filmovi), ugovore i anekse ugovora o zakupu te na isplatne liste zaposlenika i ugovore o radu koji se s njima sklapaju.

Uvidom u prvostupanjske odluke je zaključeno da tijela nisu koristila zakonsku mogućnost iz članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja omogućuje djelomično omogućavanje pristupa informaciji na način da se ograniče određeni dijelovi informacije koji sadrže podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, a da se omogući pristup preostalom dijelu informacije. Kod korištenja zakonskog ograničenja pristupa informacijama zbog poslovne tajne prvostupanjska tijela bi trebala uzeti u obzir odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96), odnosno utvrditi koji podaci su uistinu poslovna tajna sukladno odredbama navedenog propisa te kod rješavanja zahtjeva razgraničiti poslovnu tajnu od osobnih podataka. Obradom

podataka iz riješenih žalbi je uočeno da tijela i dalje ne uzimaju u obzir da bi informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebale biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, osobito kada se radi o njihovim isplatama, a što je ponovno rezultiralo visokim postotkom poništenih odluka, i to unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te objavljenim Smjernicama o pristupu informacijama i poslovnoj tajni.

Stoga je zaključeno da kod tijela i dalje postoji nerazumijevanje pravne prirode poslovne tajne te zakonskih odredbi o primjeni zakonskog ograničenja, kao i primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-ja.

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, tijela su u 15 ili 0,93% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poreznu tajnu, u odnosu na koje je u 2022. izjavljeno šest (40%) žalbi, a u kojima se na to zakonsko ograničenje u četiri slučaja pozvalo Ministarstvo financija te u jednom Grad Vodice i Općina Ivankovo.

Tijekom 2022., u radu je bilo ukupno sedam žalbenih predmeta u kojima su tijela koristila poreznu tajnu kao zakonsko ograničenje u predmetima prava na pristup informacijama. Od ukupno četiri riješena predmeta, u dva je rješenje poništeno i djelomično odobren pristup informacijama, dok je u dva utvrđeno da su rješenja tijela zakonita te je žalba odbijena kao neosnovana.

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

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela, vidljivo je da je tijekom 2022. u 35 ili 2,16% slučajeva korišteno ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje su izjavljene 22 žalbe (62,86%).

Iz prethodnog razdoblja u rad je preneseno šest žalbi, stoga je u radu bilo ukupno 28 predmeta, od čega je riješen 21 (75%), na način da je u četiri slučaja žalba odbijena kao neosnovana, 15 rješenja poništeno, od čega u 10 slučajeva odobren pristup informacijama, u četiri je predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, dok je u jednom poništeno rješenje i riješen zahtjev korisnika. U jednom slučaju je tijelo samo riješilo žalbu primjenom članka 113. ZUP-a, a u jednom je postupak obustavljen.

Ograničenje pristupa informacijama zbog mogućeg utjecaja na vođenje sudskog, upravnog ili drugog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne najviše su koristile JLP(R)S (10), a s obzirom na broj poništenih rješenja vidljivo je da su se tijela u više od polovice slučajeva neopravdano pozivala na ovo zakonsko ograničenje. Naime, da bi se tijela mogla uspješno pozivati na vođenje određenog postupka kao zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-ja, tada bi morao postojati neki konkretni postupak koji se vodi u pogledu informacija koje su predmet traženja korisnika, a pri tome bi tijelo trebalo učiniti vjerojatnim postojanje „osnove sumnje“ da bi objavljivanje informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje postupka.

3.4.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

U 2022. Povjerenik je zaprimio 87 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 103 takva predmeta.

Povjerenik je od 85 (82,52%) riješenih žalbi, u **71 (83,53%) slučaju odbio žalbu i potvrdio rješenje tijela, u 13 ili 15,29% slučajeva je poništio rješenja**, i to na način da je u pet slučajeva utvrdio da tijelo raspolaže informacijom te je omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, u šest je predmet vratio na ponovni postupak, dok je u jednom poništio rješenje i riješio zahtjev, u jednom obustavio postupak, a u jednom je poništio rješenje po članku 129. ZUP-a, s obzirom na to da ga je donijelo nenadležno tijelo.

Analizom podataka iz 2022. te proteklog izvještajnog razdoblja uočeno je da *tijela javne vlasti u prvostupanjskom postupku u velikoj mjeri donose zakonita rješenja kada utvrde da ne posjeduju traženu informaciju*, jer je Povjerenik u još većem postotku slučajeva potvrdio rješenja tijela koja su kao pravnu osnovu za odbacivanje zahtjeva navodila neposjedovanje informacije.

3.4.5. Nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2022. u 61 ili 3,77% slučajeva tijela odbila zahtjev, ocjenjujući da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije. Njihova rješenja su 2022. pobijana u žalbenom postupku u 26 slučajeva (42,62%).

Zaprimljene žalbe zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga u najvećem broju su se odnosile na rješenja koja je donijela Općina Seget (15).

Kada se zaprimljenim žalbama pribroje predmeti preneseni iz ranijeg razdoblja, u 2022. je u rješavanju bio ukupno 31 predmet, od kojih je riješeno 28 (90,32,46%), na način da je u pet (17,86%) slučajeva potvrđena odluka tijela javne vlasti, dok je u 20 ili **71,43% slučajeva poništeno rješenje tijela javne vlasti**, od čega je u četiri predmeta odobren pristup informacijama, u 15 predmet vraćen na ponovni postupak, u jednom je rješenje poništeno i zahtjev riješen, a tri žalbe je Povjerenik odbacio.

Obradom podataka iz žalbenih predmeta, a uzimajući u obzir visok postotak poništavanja prvostupanjskih rješenja u kojima su se tijela pozivala na ovaj razlog odbijanja, može se zaključiti kako su *tijela u većini slučajeva neopravdano odbijala zahtjeve za dopunu ili ispravak informacije*.

3.4.6. Informacija se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2022. u 147 ili 9,09% slučajeva tijela odbila zahtjev ocjenjujući da se zatražena informacija ne može smatrati informacijom prema zakonskoj definiciji iz članka 5. ZPPI-ja. Njihova rješenja su 2022. u žalbenom postupku pobijana u 46 slučajeva (31,29%).

Najveći broj zaprimljenih žalbi u 2022. zbog odbijanja zahtjeva iz ovog razloga odnosio se na rješenja koja su donijeli Grad Lepoglava (7), Općina Vir (4), Grad Zagreb (3) i trgovačko društvo Zagrebački holding d.o.o. (3).

U 2022. Povjerenik je u radu imao 52 predmeta (što je jednako broju iz 2021.), od kojih je riješeno njih 35 (67,31%), na način da je u 18 (48,65%) slučajeva Povjerenik potvrdio odluku tijela, dok je u

14 ili **40% slučajeva poništio rješenje tijela javne vlasti**, s time da je u četiri slučaja rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u devet je predmet vraćen na ponovni postupak, a u jednom je poništeno rješenje po članku 129. ZUP-a. U jednom slučaju tijelo je samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, jedna žalba je odbačena, a jedno rješenje je oglašeno ništavim.

Stavljanjem u odnos odbijajuća rješenja po žalbama te visok postotak poništenih prvostupanjskih rješenja, može se zaključiti da u 2022. kod nekih tijela još uvijek postoji nerazumijevanje definicije informacije iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja.

3.4.7. Zloupotreba prava

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da je tijekom 2022. odbijeno 801 ili 49,54% zahtjeva za pristup informacijama zbog zloupotrebe prava. Prvostupanjska rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 127 žalbenih predmeta (15,86%), što je *značajno povećanje u odnosu na 2021.*, kada ih je zaprimljeno 52. **Potrebno je naglasiti da u te podatke nije ubrojena 371 žalba, koje su zaključkom spojene i odnose se na rješenje o zloupotrebi, a izjavljene su protiv rješenja Općine Seget (336) i Turističke zajednice Općine Seget (35).**

Pribrojavanjem žalbi koje su prenesene iz ranijeg razdoblja, u 2022. je u radu bio 141 predmet o žalbama izjavljenima protiv prvostupanjskih rješenja donesenih temeljem zloupotrebe prava, od čega je riješeno njih 118 (83,69%), i to tako da su u 19 predmeta (16,10%) potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, dok su u 58 ili **49,15% slučajeva rješenja poništena**, pri čemu je u 30 slučajeva omogućen pristup informacijama, u 24 slučaja predmet vraćen na ponovni postupak, a u četiri je rješenje poništeno i zahtjev riješen. U dva predmeta tijelo je samo promijenilo odluku po članku 113. ZUP-a, u dva je postupak obustavljen, dok je 37 žalbi odbačeno.

Iz navedenih podataka je jasno da su u 2022. tijela javne vlasti, od svih razloga za odbijanje zahtjeva korisnika, najčešće koristila institut zloupotrebe prava, a visok postotak poništenih rješenja tijela ukazuje na to da se kod rješavanja zahtjeva učestalo ne vodi računa o postojećoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, prema kojoj kod traženja informacija koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima, ne može doći do zloupotrebe prava na pristup informacijama.

Međutim, treba istaknuti da je u 2022. uočeno da ipak postoje slučajevi kada pojedini korisnici podnošenjem prekomjernih zahtjeva zaista mogu dovesti do opterećenja tijela koje ugrožava njegov redoviti rad, a u kojim slučajevima je ocijenjeno da je odluka tijela zakonito donesena. Za istaknuti je žalbene predmete u kojima je Općina Seget odbila zahtjeve za pristup informacijama zbog zloupotrebe prava u kojima je zloupotreba potvrđena jer su korisnici podnosili iznimno velik broj zahtjeva za pristup informacijama (više od 1.000 zahtjeva).

Povjerenik je zloupotrebu prava potvrdio dvjema odlukama (zaključkom spojenih 307 žalbenih predmeta), koje se odnose na Općinu Seget. U navedenom slučaju radilo se o podnošenju zahtjeva od strane jednog korisnika te je Povjerenik prilikom potvrđivanja zloupotrebe prava uzeo u obzir brojnost podnesenih zahtjeva. Usporedbe radi, ističe se da iz Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2021. proizlazi da su sva tijela javne vlasti u RH u 2021. zaprimila 18.576 zahtjeva za pristup informacijama, a u konkretnom slučaju broj zahtjeva u odnosu na jedno tijelo prelazi broj od 1.000

zahtjeva od strane žalitelja i drugog korisnika. Analizom žaliteljevih zahtjeva za pristup informacijama utvrđeno je raspršivanje zahtjeva na sve segmente rada prvostupanjskog tijela, koje se u komparativnoj praksi ostvarivanja prava na pristup informacijama označava kao „pecanje“ (*information fishing*) i ne smatra se automatski sukladnim javnom interesu koji se ostvaruje putem ZPPI-ja. Naime, takvo se ponašanje razlikuje od situacije kad korisnik, sumnjajući u nepravilnosti, traži neke određene informacije koje bi mogle ukazati na nedostatke i nepravilnosti u radu tijela, a što ovdje nije slučaj. Povjerenik je u rješenju istaknuo da opseg informacija koje žalitelji traži za razdoblje od 1993. do 2021., po svim segmentima poslovanja prvostupanjskog tijela, očito ukazuje na to da se žalitelj stavlja u funkciju određenog nadzornika nad radom tijela, što nije svrha ZPPI-ja.

Povjerenik posebno ističe da iz odluke Ustavnog suda Republike, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. (NN 39/11) proizlazi da je „javni interes“ usmjeren na zaštitu pojedinih zajedničkih vrijednosti koje izviru iz života u organiziranoj društvenoj zajednici. Slijedom navedenog, taj javni interes se u konkretnom slučaju očituje u zaštiti funkcioniranja prvostupanjskog tijela, na koji način se posredno štite i prava trećih osoba koji dolaze u određene odnose s prvostupanjskim tijelima, odnosno koji zahtijevaju određene radnje od prvostupanjskog tijela te imaju legitimna očekivanja da će u razumnom roku biti odlučeno o njihovim pravima ili obvezama.

Između žalitelja koji je podnio više stotina zahtjeva za pristup informacijama u razdoblju od godine dana te redovitog funkcioniranja prvostupanjskog tijela, pravična ravnoteža ide u korist funkcioniranja prvostupanjskog tijela, posebno imajući u vidu da je žalitelj vijećnik te mu je posebnim propisom osigurana dostupnost informacija koje su mu potrebne za obavljanje vijećničke dužnosti.

Povjerenik je utvrdio da žaliteljevo korištenje instituta predstavlja obezvrjeđivanje ustavnog prava na pristup informacijama te ugrožava samu bit navedenog prava. Broj podnesenih zahtjeva te činjenica da traženje informacija ide sve od osnutka Općine Seget pa do 2021. (gotovo 30 godina, i to doslovno svega što ima veze s djelovanjem prvostupanjskog tijela), predstavlja u praksi dosad nezabilježeno postupanje, koje po ocjeni Povjerenika nema legitimni cilj.

Takav način postupanja žalitelja, ali i drugih korisnika u sličnim slučajevima, doveo bi u pitanje smisao prava na pristup informacijama. Javni interes u konkretnom slučaju sastoji se upravo u tome da se kroz institut zlouporabe prava ukaže na neprihvatljivosti takvog postupanja, odnosno na korištenje prava na pristup informacijama suprotno svrsi radi koje je ustanovljeno.

Protiv navedenih rješenja nije pokrenut upravni spor.

Dodatno procjenjujući da i neobjava zakonom propisanih informacija korisnike može potaknuti na podnošenje (prekomjernih) zahtjeva za pristup informacijama, **Povjerenik je u odnosu na Općinu Seget i Turističku zajednicu Općine Seget tijekom 2022. proveo neposredni inspekcijski nadzor**, o čemu više u poglavlju 6.1.

Iako ZPPI-jem nije ograničen broj zahtjeva koje pojedini korisnik može podnijeti, smisao i cilj ostvarivanja prava na pristup informacijama nije u tome da određeno tijelo zaprima toliki broj zahtjeva, a očito je da korisnici te zahtjeve koriste za svoje ciljeve. Takvo postupanje se prelijeva i na rad Povjerenika, a posljedično i na druge žalitelje jer ih se onemogućuje da brže ostvare pravo

na pristup informacijama.

3.5. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija

Povjerenik je u izvještajnom razdoblju zaprimio jednu (0,06%) žalbu koja se odnosi na postupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija te je, uz jednu žalbu prenesenu iz 2021., u radu imao ukupno dvije žalbe iz navedenog područja.

Žalba zaprimljena u 2022. izjavljena je zbog šutnje uprave Hrvatske gospodarske komore, a prenesena žalba također zbog šutnje uprave Hrvatskog ureda za osiguranje.

Potonja je riješena donošenjem rješenja o nalaganju, dok je žalba izjavljena zbog neodlučivanja Hrvatske gospodarske komore prenesena u rad u 2023. godinu, s obzirom na to da do 31. prosinca 2022. nije prošao rok za njezino rješavanje.

I ranijih godina (2021 – 11 žalbi, 2020. – 12, 2019. – 8, 2018. – 9) Povjerenik je imao u radu vrlo mali broj žalbi koje se tiču ponovne uporabe informacija, a 2022. godine taj broj se još smanjio.

3.6. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

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

Sukladno donesenim rješenjima Povjerenika u 2022., informacije koje trebaju biti javno dostupne uz eventualnu zaštitu određenih podataka su:

- podaci o svim subjektima koji su dostavili izvješće o ispunjavanju ciljeva Gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH na području Općine Ivankovo u odnosu na prethodnu godinu (tijelo javne vlasti: Općina Ivankovo), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/429
- odluke o imenovanju Povjerenstva za analizu prijave na javni natječaj za izbor voditelja podružnica trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., direktore trgovačkih društava Gradska plinara Zagreb d.o.o., Gradska plinara Zagreb - Opskrba d.o.o., Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o., člana uprave trgovačkog društva Zagreb plakat d.o.o. i ravnatelja ustanove Gradska ljekarna Zagreb, objavljen dana 24. kolovoza 2021. (tijelo javne vlasti: Zagrebački holding d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/912
- zapisnici i rješenja vezana uz inspekcijski nadzor nad Samostanom časnih sestara reda Svetog Bazilija (tijelo javne vlasti: Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/866
- geodetskih elaborata na katastarskim podlogama na području općina Konavle, Maruševac i

Selca (tijelo javne vlasti: Hrvatska elektroprivreda d.d.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/5

- rješenja o porezu za korištenje javne površine (tijelo javne vlasti: Grad Pula-Pola), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/674
- imena i prezimena osoba (zamjenika općinskog državnog odvjetnika, državnoodvjetničkih savjetnika, viših stručnih savjetnika) koje su sukladno organizacijskom ustroju i rasporedu poslova bile raspoređene na kaznenopravnim predmetima zaštite mladeži (tijelo javne vlasti: Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu) rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/803
- natječajna dokumentacija izabranih članova uprave trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o. (tijelo javne vlasti: Zagrebački holding d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/876
- audio snimka sjednice Vijeća za elektroničke medije 35-21 od 15. rujna 2021. (tijelo javne vlasti: Agencija za elektroničke medije), rješenje KLASA: UP/II-008-07/21-01/826
- stručna sprema članova Povjerenstva za provedbu postupka formalne provjere pristiglih prijava vezano za Javni natječaj za odabir programa za zadovoljenje javnih potreba u području kulture u 2022. (tijelo javne vlasti: Primorsko-goranska županija), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/425
- polica osiguranja i popratni dokumenti vezani za osiguranje vojnih osoba od posljedica nesretnog slučaja (tijelo javne vlasti: Ministarstvo obrane), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/843
- dokumentacija iz postupka izbora članova Školskog odbora u Osnovnoj školi Alojzija Stepinca u Zagrebu, popis svih prijavljenih kandidata i dokumentacija koju su priložili uz prijavu (tijelo javne vlasti: Grad Zagreb), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/263
- podatak o GPS kretanju vozila u vlasništvu KD Čistoća d.o.o. (tijelo javne vlasti: Komunalno društvo Čistoća d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/233
- odgovor Europske komisije od 19. kolovoza 2021. o primjeni Uredbe (EZ) br. 1073/2009. (tijelo javne vlasti: Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/153
- mišljenje na Nacrt prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi (tijelo javne vlasti: Vlada RH), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/132
- Kartica konta: 2200, Naziv: Dobavljači dobara, za usluge pravnog savjetovanja za 2020. (tijelo javne vlasti: Borovo d.d.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/580
- tabelarni prikaz koji sadrži podatke o imenu i prezimenu zaposlenika, nazivu radnog mjesta na koje su raspoređeni s pripadajućim koeficijentom složenosti poslova (tijelo javne vlasti: Javna ustanova Park prirode Lonjsko polje), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/797
- preslika Evidencije koncesijskih odobrenja Grada Opatije za 2019., 2020. i 2021. (tijelo

javne vlasti: Grad Opatija), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/805

- ugovor o sponzorstvu između Hrvatskog mačevalačkog saveza i Hrvatske elektroprivrede d.d. od 24. prosinca 2020. (tijelo javne vlasti: Hrvatska elektroprivreda d.d.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/271
- preslike punomoći trgovačkog društva Hrvatskih cesta d.o.o., iz koji će biti vidljiva imena i prezimena osoba ovlaštenih za preuzimanje pošiljki (tijelo javne vlasti: Hrvatska pošta d.d.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/1240
- izvješća o provedenim nadzorima nad radom Upravnog suda u Zagrebu i Upravnog suda u Splitu (tijelo javne vlasti: Visoki upravni sud RH), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/346
- ugovori o radu i aneksi ugovora o radu ravnatelja tehnike, baleta, hrvatske drame, talijanske drame i poslovne ravnateljice (tijelo javne vlasti: HNK Ivana p. Zajca), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/1110
- ugovor koji je zaključen s korisnikom sredstava Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb, na temelju Odluka o financiranju Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku KLASA: 910-01/17-06/31, URBROJ: 519-05-2-2-2/2-18-9 od 20. srpnja 2018. i zahtjevi za nadoknadom sredstava po tom ugovoru i račune dobavljača koji su priloženi uz zahtjeve za nadoknadom sredstava (tijelo javne vlasti: Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/426.

3.7. Izvršenje rješenja Povjerenika

Izvršenje rješenja i novela ZPPI-ja

Stupanjem na snagu Izmjena i dopuna ZPPI-ja 25. lipnja 2022., Povjerenik je dobio u nadležnost izvršenje rješenja kao instrument koji ima za cilj efikasno postupanje po obvezujućim rješenjima Povjerenika.

Kad rješenje Povjerenika postane pravomoćno ili Povjerenik donese rješenje kojim se nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, tijelo javne vlasti je obvezno postupiti. U situacijama nepostupanja po rješenju Povjerenika, propisan je institut izvršenja rješenja, kao novi alat Povjerenika kojim se omogućava izravno novčano sankcioniranje čelnika tijela javne vlasti koji ne postupi po rješenju o izvršenju rješenja Povjerenika. Odredbe o izvršenju rješenja primjenjuju se samo kada tijelo odbije dobrovoljno izvršiti rješenje.

Praksa izvršenja do izmjena ZPPI-ja iz lipnja 2022.

U dosadašnjoj praksi Povjerenika postojao je određeni broj žalbenih predmeta u kojima pojedina tijela nisu postupala po rješenju Povjerenika, a ponekad niti po pravomoćnoj presudi Visokog upravnog suda RH. U tim situacijama Povjerenik je bio prisiljen pokretati prekršajne postupke jer tijela nisu htjela postupiti po rješenju Povjerenika.

Što se tiče prekršajnih postupaka, velika većina je pokretana iz razloga što tijelo javne vlasti nije postupalo po rješenju o nalažanju rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a manji dio se odnosio na pravomoćno rješenje Povjerenika kojim je korisniku odobreno pravo na pristup informacijama. No, prekršajni postupci su često bili neučinkoviti i završavali zastarom umjesto izvršenjem ili sankcioniranjem odgovorne osobe.

Međutim, najveći problem i svojevrsni paradoks se u praksi odnosio na odbijanje postupanja od strane tijela javne vlasti po rješenjima o nalažanju rješavanja zahtjeva, jer je u tim slučajevima, sukladno novijem stajalištu Visokog upravnog suda RH, korisnik bio prisiljen ponavljati žalbe zbog šutnje uprave.

Institut izvršenja propisan je ZUP-om, međutim, prema stajalištu Visokog upravnog suda RH, neprimjenjiv je na područje pristupa informacijama. Ne nudi odgovor na pitanje o tome koje tijelo je zaduženo za izvršenje rješenja Povjerenika i to bez obzira radi li se o rješenju kojim je odlučeno o dostupnosti informacija ili o onom kojim je tijelu naloženo da riješi zahtjev za pristup informacijama korisnika. Do donošenja novele ZPPI-ja, Visoki upravni sud RH je zauzeo stav da Povjerenik kao žalbeno tijelo u predmetima šutnje uprave nema pravne mogućnosti za prisilno izvršenje svojeg rješenja, ali ima mogućnosti propisane odredbom članka 35. ZPPI-ja, među kojima je i podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje, ali i upravni nadzor te inicijativa za promjenu propisa. Osim toga, Visoki upravni sud RH je bio stava da nedostaju upravno-postupovni instrumenti koji bi omogućili efikasno provođenje naloga Povjerenika te da je potrebno poboljšati zakonodavni okvir, a do tada je za slučaj nepostupanja prvostupanjsko tijelo potrebno izložiti propisanim pravnim posljedicama. Visoki upravni sud RH je bio stajališta da se u tim slučajevima uopće ne radi o izvršenju nenovčane obveze u smislu odredbe članka 138.-144. ZUP-a, nego da se radi o institutu nepostupanja (šutnje) prvostupanjskog javnopravnog tijela, stoga nema uvjeta za odlučivanje o prijedlogu o sukobu nadležnosti. Visoki upravni sud RH je na sjednici sudaca donio Zaključak broj: 6-Su-574/2019-3 od 18. studenoga 2019. o primjeni članka 138. ZUP-a, po kojem rješenje Povjerenika kojim nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke nije rješenje koje se izvršava u smislu odredbi članka 133.-144. ZUP-a, već se, kad obveznik rješavanja zahtjeva stranke (prvostupanjsko tijelo) ne postupi po rješenju Povjerenika, radi o propuštanju prvostupanjskog javnopravnog tijela da u određenom roku odluči o zahtjevu stranke („šutnja uprave“) pa stranka temeljem članka 25. ZPPI-ja može izjaviti žalbu Povjereniku i inicirati pokretanje prekršajnog postupka

Slijedom toga, Visoki upravni sud RH zauzeo je stav da Povjerenik nema mogućnost prisilnog izvršavanja svojih rješenja te upućuje korisnike na ponovno podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ili pokretanje prekršajnog postupka izdavanjem prekršajnog naloga ili pak Povjerenika da podnese prekršajni prijedlog nadležnom prekršajnom sudu, a što, u konačnici, cijeli proces čini neefikasnim.

Institut izvršenja rješenja Povjerenika

Zakonom o izmjenama i dopunama ZUP-a izmijenjen je članak 138. te je propisano da izvršenje nenovčanih obveza provodi javnopravno tijelo koje je o stvari riješilo u prvom stupnju, ako zakonom nije propisano drugo ovlašteno tijelo. Na taj način je otvorena mogućnost da se u ZPPI-

ju propiše ovlašteno tijelo za provedbu izvršenja, s obzirom na to da je Visoki upravni sud RH zauzeo stav da Povjerenik nema mogućnost prisilnog izvršavanja svojih rješenja. To je i učinjeno izmjenama i dopunama ZPPI-ja iz lipnja 2022., kada je Povjereniku propisana ovlast izvršenja rješenja.

Kako bi se omogućilo izvršenje rješenja Povjerenika i time osigurala učinkovita provedba ZPPI-ja, člankom 25.a je uređen postupak izvršenja rješenja.

Tako je izmjenama i dopunama ZPPI-ja propisano da su pravomoćna rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama obvezujuća i izvršna te da izvršenje navedenih rješenja provodi Povjerenik. Osim toga je određeno da izvršenje rješenja provodi Povjerenik donošenjem rješenja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti, odnosno obustavom od plaće odgovornoj osobi. Za primjenu izvršenja rješenja Povjerenika važna je i izmijenjena odredba o odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti, prema kojoj je čelnik tijela javne vlasti, odnosno osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje tijela javne vlasti. Izvršenje rješenja provodi se odgovarajućom primjenom ZUP-a.

U članku 142. stavku 2. ZUP-a propisano je da se novčana kazna kojom se pravna osoba prisiljava na izvršenje izriče rješenjem odgovornoj osobi te pravne osobe u iznosu do 10 prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Rješenje o izvršenju naplatom novčane kazne se donosi sve dok izvršenik ne ispuni obvezu iz rješenja koje se izvršava, što znači da se novčana kazna izriče sve dok izvršenik ne ispuni obvezu, odnosno dok se ne postupi po rješenju Povjerenika. Napominje se da je ZUP-om propisano da se izvršenje provodi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, a po isteku roka od pet godina od dana kad je rješenje postalo izvršno, rješenje se ne može izvršiti, ako zakonom nije drukčije propisano.

Postupanje Povjerenika prije provedbe postupka izvršenja rješenja

Odredbe o izvršenju stupile su na snagu 25. lipnja 2022. te je od tada Povjerenik imao ovlast za primjenu instituta izvršenja rješenja.

S obzirom na to da je ovaj instrument i mogućnost izricanja novčane kazne novost za tijela javne vlasti, Povjerenik je u prvoj fazi primjene novele ZPPI-ja odlučio preventivno postupati prema tijelima javne vlasti.

Prvi korak učinjen tijekom srpnja 2022., slanjem obavijesti svim tijelima o obveznosti izvršenja rješenja Povjerenika, kako bi se službenici za informiranje, a osobito čelnici tijela upoznali s novostima iz ZPPI-ja i kako bi se upozorilo na posljedice nepostupanja po rješenjima Povjerenika.

U drugom koraku svi su korisnici putem internetske stranice Povjerenika obaviješteni o načinu pokretanja i provedbi postupka izvršenja rješenja: <https://pristupinfo.hr/obavijest-korisnicima-o-pokretanju-postupka-izvršenja-rjesenja-povjerenika-za-informiranje/>.

Nakon generalnih obavijesti kako bi se tijela potaknulo da bez odugovlačenja postupaju po rješenjima Povjerenika, u trećem koraku Povjerenik je u svim pojedinačnim slučajevima koji su

uslijedili u samom rješenju o nalaganju rješavanja zahtjeva, odnosno u rješenju o omogućavanju pristupa informacijama uveo sljedeću praksu:

- tijelo javne vlasti i žalitelj upozoreni su da rješenja provodi Povjerenik,
- tijelo javne vlasti upozoreno je da će se novčana kazna u slučaju donošenja rješenja o izvršenju rješenje izreći osobno čelniku tijela javne vlasti obustavom od plaće
- žalitelju je dana uputa o mogućnosti pokretanja izvršenja rješenja, ako je za izvršenje potreban prijedlog stranke.

U predmetima koji su riješeni po ranijim odredbama ZPPI-ja, u kojima nije bilo obavijesti o mogućnosti pokretanja postupka izvršenja, čelnicima tijela su upućene požurnice s upozorenjem o predviđenoj mogućnosti kažnjavanja. U većini tih slučajeva postupljeno je po upozorenju Povjerenika ili su pruženi dokazi da je ranije postupljeno po rješenju, ali nije bio dostavljen Povjereniku. U svim slučajevima nepostupanja žalitelji imaju mogućnost inicirati postupak izvršenja rješenja do isteka roka od pet godina od dana kad je rješenje postalo izvršno.

Rješenje o izvršenju

U slučaju kada je za izvršenje rješenja potrebna inicijativa stranke, a stranka je obavijestila Povjerenika o nepostupanju po rješenju Povjerenika, odnosno kad Povjerenik postupa po službenoj dužnosti, izdaje se rješenje o izvršenju.

U rješenju o izvršenju tijelu javne vlasti se ostavlja kratki rok (u pravilu pet dana) za dobrovoljno izvršenje rješenja.

U slučaju da se nakon proteka roka rješenje ne izvrši, ono se izvršava naplatom novčane kazne čelniku tijela javne vlasti.

Provedba izvršenja rješenja u 2022.

S obzirom na sve preventivne radnje koje je Povjerenik poduzeo, tijekom 2022. je podnesen jedan prijedlog za izvršenje rješenja u odnosu na Općinu Kukljica, i to zato što Općina Kukljica nije postupila sukladno rješenju Povjerenika kojim joj je naloženo da riješi zahtjev korisnika u roku od osam dana od dana primitka rješenja. Postupajući po navedenom prijedlogu, Povjerenik je donio rješenje o izvršenju rješenja u odnosu na načelnika Općine Kukljica. Po primitku rješenja o izvršenju, Općina Kukljica je postupila po rješenju Povjerenika te je donijela odluku o zahtjevu korisnika, iz kojeg razloga nije bilo osnove za daljnjim postupanjem Povjerenika.

Odredba o izvršenju rješenja je na snazi od konca lipnja 2022. No, tijekom 2022. u primjeni su većim dijelom bile preventivne aktivnosti pripreme za što učinkovitiju provedbu novog instituta usmjerene na tijela javne vlasti i korisnike. Iako se zbog kratkoće primjene samog instituta i malog broja predmeta ne mogu preciznije procijeniti njegovi učinci, za pretpostaviti je da će zakonsko uređenje instituta izvršenja rješenja propisivanjem tijela nadležnog za provedbu izvršenja te načina izvršenja ojačati sam koncept prava na pristup informacijama.

4. Sudski nadzor

4.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom RH

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

Prema članku 26. ZPPI-ja, protiv rješenja Povjerenika upravni spor, osim korisnika, može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.

Ako je rješenjem Povjerenika omogućen pristup informaciji, tužba ima odgodni učinak, a Visoki upravni sud RH dužan je donijeti odluku po tužbi u roku od 90 dana.

U nastavku će biti izneseni statistički podaci o započetim upravnim sporovima (podnesene tužbe), s naglaskom na podatke o kategorijama tužitelja te riješenim upravnosudskim predmetima (sudske odluke po tužbama), s naglaskom na vrste donesenih odluka.

4.1.1. Pokrenuti upravni sporovi

Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2022. pokrenuto 69 upravnih sporova. Uzimajući u obzir činjenicu da je tijekom 2021. godine pokrenuto 112 upravnih sporova, radi se o smanjenju broja upravnih sporova od 38,39%.

U 65 slučajeva (94,2%) upravni sporovi su pokrenuti protiv rješenja Povjerenika, dok je u četiri slučaja (5,8%) upravni spor pokrenut zbog neodlučivanja Povjerenika o žalbi u zakonskom roku (tzv. šutnja uprave).

Slijedom navedenog, vidljivo je da se nastavlja trend malog broja tužbi radi šutnje uprave (pet slučajeva u 2021., odnosno četiri slučaja u 2022.).

U odnosu na pokrenute upravne sporove, u 2022. su izrađena 72 odgovora na tužbu, s time da se određeni broj odgovora odnosi na tužbe zaprimljene krajem 2021.

Tablica 4.1. Upravni sporovi u 2022.

Upravni sporovi i tužbe u 2022.	Broj	%
Zaprimljene tužbe u 2022. prema osnovi	69	100%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	65	94,2%
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	4	5,8%
Odgovori na tužbu Povjerenika	72	-

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

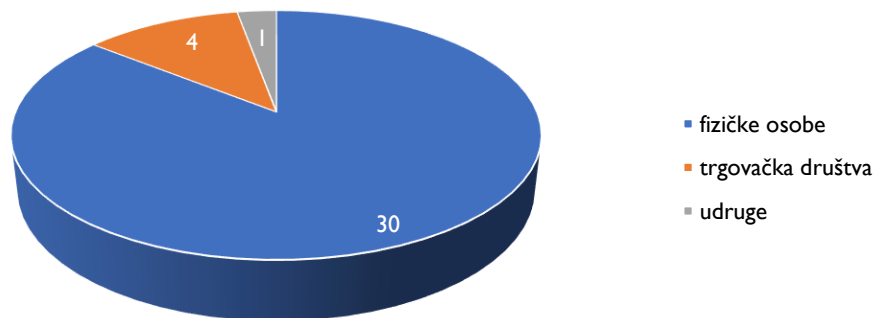
4.1.2. Podnositelji tužbi

Kad se razmotre podaci o broju podnesenih tužbi, ističe se da su korisnici i tijela javne vlasti u 2022. podnijeli otprilike jednak broj tužbi, odnosno korisnici 35, a tijela javne vlasti 34 tužbe, što čini ukupan broj od 69 podnesenih tužbi, čime je *nastavljen prošlogodišnji trend kad su i korisnici i tijela javne vlasti podnijeli jednak broj tužbi (po 56)*. Detaljni podaci o podnositeljima tužbi u 2022. prikazani su u Tablici 4.2.

Posebno se ističe da je 16 upravnih sporova pokrenuto u predmetu jednog korisnika, i to na način da je 13 upravnih sporova pokrenuto od strane istog korisnika (18,84% od ukupnog broja pokrenutih sporova, odnosno 37,14% od broja pokrenutih sporova od strane korisnika), dok je u tri predmeta upravni spor bio pokrenut od strane tijela javne vlasti.

Od 35 upravnih sporova koji su pokrenuti od strane korisnika, 30 ih je pokrenuto od strane fizičkih osoba, a pet od strane pravnih osoba (četiri od strane trgovačkih društava, a jedan od strane udruge).

Slika 4.1. Udio u tužbama pokrenutih od korisnika



Od 34 upravna spora koji su pokrenuti od strane tijela javne vlasti, najveći broj tužbi podnesen je od strane trgovačkih društava u vlasništvu RH, odnosno u vlasništvu JLP(R)S. Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- jedan spor državnih tijela (Državno odvjetništvo Republike Hrvatske 1)
- sedam sporova JLP(R)S (Grad Obrovac 4, Grad Zagreb 1, Grad Pula-Pola 1, Općina Seget 1)
- četiri spora agencija, zavoda i fondova (Hrvatska banka za obnovu i razvitak 2, Hrvatski audiovizualni centar 1, Agencija za elektroničke medije 1)
- sedam sporova trgovačkih društava u vlasništvu RH (Hrvatska pošta d.d. 6, Janaf d.d. 1)
- osam sporova trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S (Zagrebački holding d.o.o. 2, Luka Dubrovnik d.d. 2, Dubrovnik ceste d.d. 2, Zagrebački električni tramvaj d.o.o. 1, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. 1)
- dva spora ustanova za odgoj i obrazovanje (Sveučilište u Zagrebu 1, Dječji vrtić Smješko – Vir 1)

- jedan upravni spor ustanova u kulturi i umjetnosti (Hrvatska radiotelevizija I)
- četiri spora ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska psihološka komora I, Hrvatski ured za osiguranje I, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije I, Hrvatska komora inženjera građevinarstva I).

Tablica 4.2. Upravni sporovi u 2022. prema tužiteljima

Upravni sporovi	Podnesene tužbe	
Prema tužiteljima	69	100%
<i>korisnici</i>	35	50,72%
<i>tijela javne vlasti</i>	34	49,28%
Tužitelji korisnici	35	100%
<i>fizičke osobe</i>	30	85,71%
<i>udruge</i>	1	2,86%
<i>trgovačka društva</i>	4	11,43%
Tužitelji tijela javne vlasti	34	100%
<i>državna tijela</i>	1	2,94%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	4	11,76%
<i>jlp(r)s</i>	7	20,59%
<i>trgovačko društvo</i>	15	44,12%
<i>Ustanove</i>	3	8,83%
<i>druge pravne osobe</i>	4	11,76%

4.1.3. Sudske odluke po tužbama

Tijekom 2022. Povjerenik je zaprimio 89 odluka Visokog upravnog suda RH u predmetima prava na pristup informacijama po pokrenutim sporovima zbog šutnje uprave Povjerenika te protiv rješenja Povjerenika. U 84 predmeta upravni spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika (94,38%), dok je u pet predmeta (5,62%) upravni spor pokrenut radi šutnje Povjerenika.

Od 84 predmeta u kojima je upravni spor pokrenut protiv rješenja Povjerenika, u 73 je **Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika (86,90%)**, dok je u 11 poništio odluku Povjerenika (13,10%). U odnosu na 2021., zbog promjene pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda RH, došlo je do smanjenja potvrđenih odluka Povjerenika, kad ih je bilo 95,65% (pojašnjenje u poglavlju 4.1.4.).

Statistički pokazatelji upravnih sporova nalaze se u Tablici 4.3.

Tablica 4.3. Upravni sporovi u 2022. prema zaprimljenim odlukama

Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda RH u 2022. prema ishodu	89	100%
Tužbe protiv rješenja	84	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	73	86,90%
<i>poništeno rješenje Povjerenika</i>	11	13,10%
Tužbe zbog šutnje uprave	5	100%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	4	80,00%
<i>odbijen tužbeni zahtjev</i>	1	20,00%

Od 11 predmeta u kojima je poništeno rješenja Povjerenika, u devet je Visoki upravni sud RH poništio rješenja Povjerenika te predmet vratio Povjereniku na ponovni postupak (81,82%), dok je u dva poništio rješenja Povjerenika i odbio žalbu korisnika (18,18%).

U odnosu na predmete u kojima je rješenje Povjerenika poništeno, devet predmeta se odnosi na komore kao tijela javne vlasti (od čega šest predmeta na Hrvatsku odvjetničku komoru), dok se jedan predmet odnosi na Hrvatsku poštu d.d. te jedan na Krapinsko-zagorsku županiju.

Poništenja rješenja koja se tiču komora su rezultat ili promjene ustaljene prakse Visokog upravnog suda RH ili tumačenja OD Direktive, a što je detaljno obrazloženo u nastavku.

4.1.4. Promjena prakse Visokog upravnog suda RH u odnosu na komore kao tijela javne vlasti

- *Ranija praksa Visokog upravnog suda RH u predmetima komora kao tijela javne vlasti*

U odnosu na komore kao tijela javne vlasti, ustaljena praksa Visokog upravnog suda RH je bila da isplate komora kao tijela javne vlasti predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, koje su dostupne bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa te je Visoki upravni sud RH potvrđivao rješenja Povjerenika kojima je korisnicima omogućen pristup takvim informacijama (npr. presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-2/16 od 13. svibnja 2016., predmet kojeg je bila bruto plaća predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta; presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj UsII-95/20 od 16. rujna 2020., predmet kojeg su bili isplate za intelektualne i druge usluge od strane Hrvatske komore dentalne medicine).

Osim toga, u presudi Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-249/21 od 15. rujna 2021., zauzet je stav da se isplate koje vrši Hrvatska odvjetnička komora mogu svrstati pod odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, odnosno da prihodi od članarina predstavljaju javna sredstva (točka 11. presude).

- *Zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda RH, broj: 6 Su-316/2022 od 6. lipnja 2022.*

Dana 6. lipnja 2022. Visoki upravni sud RH donio je zaključak o pravnom shvaćanju vezano za informacije o raspolaganju sredstvima Hrvatske odvjetničke komore te je zauzeto stajalište da sredstva Hrvatske odvjetničke komore nisu javna sredstva te da je prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Slijedom navedenog, Visoki upravni sud RH odstupio je od svog ranijeg shvaćanja iz presude poslovni broj UsII-249/21 od 15. rujna 2021., u kojoj je izričito bilo navedeno da članarine (koji su pretežni dio financiranja Hrvatske odvjetničke komore) predstavljaju javna sredstva.

- *Nova praksa nakon donošenja zaključka Visokog upravnog suda RH, broj: 6 Su-316/2022 od 6. lipnja 2022. u odnosu na Hrvatsku odvjetničku komoru*

a) poništenje rješenja Povjerenika i vraćanje na ponovni postupak Povjereniku

Nakon donošenja pravnog shvaćanja ranije opisanog u točki 2., donesene su dvije presude u odnosu na Hrvatsku odvjetničku komoru kojima su poništavana rješenja Povjerenika te su predmeti vraćeni Povjereniku na ponovni postupak.

U navedenim slučajevima, predmeti zahtjeva korisnika bile su naknade za rad djelatnicima te primici disciplinskog tužitelja (poslovni broj: UsII-261/21), odnosno podaci o isplatama drugog dohotka (poslovni broj: UsII-298/21), dakle podaci o isplatama Hrvatske odvjetničke komore kao tijela javne vlasti.

Rješenjima Hrvatske odvjetničke komore odbijeni su zahtjevi korisnika u bitnom iz razloga što je Hrvatska odvjetnička komora smatrala da nije bilo osnove za dopunu informacije, odnosno da bi dostava daljnjih podataka predstavljala povredu osobnih podataka osoba na koje se podaci odnose, odnosno povredu poslovne tajne.

Rješenjima Povjerenika poništena su rješenja Hrvatske odvjetničke komore te je korisnicima omogućen pristup traženim informacijama, pri čemu se Povjerenik pozvao na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-ja te ranije opisanu ustaljenu praksu u odnosu na komore kao tijela javne vlasti.

U presudama poslovni broj: UsII-261/21 od 10. lipnja 2022. i UsII-298/21 od 7. srpnja 2022., Visoki upravni sud RH se u bitnom pozvao na pravno shvaćanje iz zaključka sjednice sudaca od 6. lipnja 2022. te je istaknuo da je potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa, odnosno da ranija praksa (presude poslovni brojevi: UsII-2/16 od 13. svibnja 2016. i UsII-95/20 od 16. rujna 2020.) nije od utjecaja jer u navedenim presudama nije izraženo stajalište koje bi bilo generalno primjenjivo na sve strukovne organizacije.

- b) poništenje rješenja Povjerenika te odbijanje žalbe korisnika (Visoki upravni sud RH sam riješio upravnu stvar)

U dva predmeta Visoki upravni sud RH je poništio rješenje Povjerenika te je sam riješio upravnu stvar na način da je odbio žalbu korisnika.

U prvom predmetu korisnik je tražio podatke o isplatama koje je Hrvatska odvjetnička komora izvršila temeljem ugovora o poslovnoj suradnji (autorski ugovori i ugovori od djelu) od 2008. godine do dana podnošenja zahtjeva.

Rješanjem Hrvatske odvjetničke komore zahtjev korisnika je odbijen temeljem članka 15. stavka 2. točaka 2. i 4. ZPPI-ja, odnosno radi zaštite poslovne tajne i osobnih podataka.

Rješanjem Povjerenika poništeno je rješenje Hrvatske odvjetničke komore te je korisniku omogućen pristup traženim informacijama.

U presudi poslovni broj: UsII-238/21 od 7. srpnja 2022., Visoki upravni sud RH je u bitnom ponovio svoje stajalište da članarine koje se plaćaju Hrvatskoj odvjetničkoj komori ne predstavljaju javna sredstva, odnosno da za pravni karakter članarine nije odlučna činjenica što je članstvo u Hrvatskoj odvjetničkoj komori obvezno. Istaknuto je da su podaci o sredstvima Hrvatske odvjetničke komore u svezi kojih korisnik traži informacije dostupni na internetskoj stranici, a da bi dostava specifikacije isplate fizičkim osobama sadržavala dostavu podataka zaštićenih zakonom, Ustavom i Općom uredbom o zaštiti podataka. Također je istaknuto da se radi o podacima koji predstavljaju poslovnu i profesionalnu tajnu sukladno Pravilniku o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne Hrvatske odvjetničke komore od 19. listopada 2013.

U drugom predmetu korisnik je tražio preslike računa koji su isplaćeni po odobrenju ili nalogu predsjednika Odvjetničkog zbora Dubrovnik na ime reprezentacije u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2019.

Rješanjem Hrvatske odvjetničke komore zahtjev korisnika za dopunom informacije je odbijen u bitnom iz razloga što je Hrvatska odvjetnička komora smatrala da nije bilo osnove za dopunu informacije, odnosno da bi dostava daljnjih podataka predstavljala povredu osobnih podataka osobe na koje se podaci odnose, odnosno povredu poslovne tajne.

Rješanjem Povjerenika prihvaćena je žalba korisnika te je korisniku omogućen pristup traženim informacijama.

Presudom poslovni broj: UsII-248/21 od 29. lipnja 2022. poništeno je rješenje Povjerenika te je odbijena žalba korisnika, uz obrazloženje da se tražene informacije odnose na podatke tužitelja koji su aktom tužitelja određeni poslovnom tajnom i koje sadrže zaštićene osobne podatke.

Razmatrajući sudske odluke u predmetima Hrvatske odvjetničke komore opisane pod točkama a) i b), Povjerenik ističe da promjena sudske prakse ide u smjeru da isplate Hrvatske odvjetničke komore (kao pravne osobe s javnim ovlastima) mogu predstavljati poslovnu (pa čak i profesionalnu) tajnu.

Osim toga, navedena praksa ostavlja otvorenim i pitanje provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, jer se u dvije presude (opisane pod točkom b), Visoki upravni sud RH uopće ne upušta u analizu razloga za i protiv omogućavanja pristupa informacijama, već samo kratko konstatira da se radi o zaštićenim osobnim podacima, odnosno o poslovnoj i profesionalnoj tajni Hrvatske odvjetničke komore.

S tim u vezi, ostaje otvorenom i mogućnost da se i druge komore pozovu na stajališta Visokog

upravnog suda RH (s obzirom na sličan način financiranja), što može dovesti do situacije da podaci o isplatama komora predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno zaštićene osobne podatke, na koji način bi se dovelo u pitanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, jer su korisnici u pravilu zainteresirani za podatke o potrošnji sredstava tijela javne vlasti.

c) poništenje rješenja Povjerenika o ispravci grešaka u rješenju

U dva predmeta koji se tiču Hrvatske odvjetničke komore, Povjerenik za informiranje je u smislu odredbe članka 104. ZUP-a, donio rješenja kojima se ispravlja pogreška u pisanju.

S obzirom na to je Visoki upravni sud RH poništio rješenja Povjerenika na koja se odnosio ispravak, također su poništena i rješenja o ispravku, jer po stavu Visokog upravnog suda RH navedena rješenja ne mogu egzistirati u slučaju kad je poništeno rješenje na koji se ispravak odnosi.

S tim u vezi, Povjerenik ističe da je postojala mogućnost spajanja navedenih predmeta u smislu članka 113. Sudskog poslovnika, posebno stoga što rješenje o ispravku rješenja dijeli pravnu sudbinu rješenja na koju se odnosi.

Međutim, Visoki upravni sud RH je odvojeno rješavao upravne sporove koji se tiču ispravka rješenja Povjerenika, rezultat čega su dva poništena rješenja Povjerenika.

- *Tumačenje OD Direktive od strane Visokog upravnog suda RH*

U tri predmeta rješenja Povjerenika su poništena iz razloga što je Visoki upravni sud RH u bitnom zauzeo sljedeća shvaćanja:

- da je protekao provedbeni rok u kojem je RH bila dužna prenijeti OD Direktivu u domaće zakonodavstvo
- da ZPPI nije usklađen s navedenom Direktivom, pa da treba izravno primijeniti navedenu Direktivu
- da se ne može otkloniti prigovor da tužitelj nije javnopravno tijelo u smislu navedene Direktive, odnosno da je u ponovljenom postupku potrebno utvrditi predstavljaju li traženi podaci/dokumenti dokumente nastale u okviru javne zadaće javnopravnog tijela.

U navedena tri predmeta tužitelji su bili Hrvatska gospodarska komora, HP-Hrvatska pošta d.d. te Hrvatska komora inženjera građevinarstva.

Povjerenik posebno ističe da su predmet traženja u postupcima bile sljedeće informacije: ugovori i analitičke kartice (Hrvatska komora inženjera građevinarstva), dokumentacija vezana za postupak javne nabave (HP-Hrvatska pošta d.d.) te podaci o naknadama koje primaju predsjednici županijskih komorskih organizacija (Hrvatska gospodarska komora).

Prema članku 1. stavku 1. OD Direktive, kako bi se promicala uporaba otvorenih podataka i potakle inovacije proizvoda i usluga, navedenom se Direktivom utvrđuje skup minimalnih pravila kojima se uređuju ponovna uporaba i praktični dogovori za olakšavanja ponovne uporabe dokumenata navedenih u podstavcima (a), (b) i (c) tog stavka. U stavku 2. istoga članka propisano je u kojim se slučajevima podstavci od (a) do (l) ne primjenjuju.

OD Direktiva je transponirana u hrvatsko zakonodavstvo novelom ZPPI-ja u lipnju 2022.

Iz OD Direktive te implementiranih odredbi u ZPPI jasno proizlazi da se Direktiva i zakonska rješenja odnose samo na ponovnu uporabu informacija, odnosno da ni na koji način ne uređuju pristup informacijama, posebno ne da bi se u cijelosti dokidale obveze tijela javne vlasti da postupaju po zahtjevima za pristup informacijama.

OD Direktiva se odnosi isključivo na glavu VI. - PONOVNUPORABA INFORMACIJA, odnosno informacije namijenjene ponovnoj uporabi, a ne odnosi se na opći režim pristupa informacijama. Isto znači da su kao i do sada, sva tijela javne vlasti iz članka 5. stavka 1. točke 3. obveznici primjene ZPPI-ja u punom opsegu, osim u dijelu Zakona kojim je regulirana ponovna uporaba informacija, u odnosu na dvije situacije - rješavanja pojedinačnih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (članak 29. stavak 6.) te isključivanje taksativno navedenih informacija iz režima ponovne uporabe (članak 30.).

Sukladno tome, podnesene zahtjeve za pristup informacijama nisu dužne rješavati: obrazovne ustanove, znanstveno istraživačke organizacije i organizacije koje financiraju istraživanja, kao i dio trgovačkih društava koja djeluju u područjima na koja se OD Direktiva odnosi, ako RH i JLP(R)S imaju prevladavajući financijski, upravljački i vlasnički utjecaj (pojednostavljeno ako su trgovačka društva obveznici provedbe javne nabave). Trgovačka društva koja ne obavljaju djelatnosti propisane OD Direktivom i koja nemaju prevladavajući utjecaj RH i JLP(R)S, obveznici su provedbe Zakona u punom opsegu, i kada je riječ o rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i kada je riječ o rješavanju zahtjeva za ponovnu uporabu.

Nadalje, taksativno pobrojane informacije u članku 30. ZPPI-ja nisu namijenjene za ponovnu uporabu informacija, ni kada su zatražene zahtjevom za ponovnu uporabu, niti kada su proaktivno objavljene na internetskim stranicama tijela javne vlasti.

Kad se razmotri definicija ponovne uporabe informacija iz članka 5. stavka 1. točke 6. ZPPI-ja, jasno je da koncept ponovne upotrebe informacija polazi od stajališta da su informacije javnog sektora u zajedničkom vlasništvu svih građana, a u svrhu stvaranja dodane vrijednosti koju oni koji koriste informacije mogu ostvarivati na tržištu, na primjer kroz razvoj aplikacija, obrade podataka ili u javnom interesu, na primjer kroz istraživanja, objavljivanje informacija, povećanje odgovornosti institucija i sl.

Osim toga, bitno je istaknuti da korisnici u gore opisanim predmetima nisu podnijeli zahtjeve za ponovnu uporabu, već su podnijeli zahtjeve za pristup informacijama, jer je sasvim jasno da **ugovori o radu, dokumentacija iz postupka javne nabave te podaci o plaćama predsjednika županijskih organizacija ne predstavljaju zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, već zahtjeve za pristup informacijama na koje se ne primjenjuje OD Direktiva.**

U presudama koje su se odnosile na komore kao tijela javne vlasti (poslovni broj: UsII-203/21 od 10. lipnja 2022. – Hrvatska komora inženjera građevinarstva, odnosno poslovni broj: UsII-378/21 od 15. rujna 2022. – Hrvatska gospodarska komora), ponovljen je stav Visokog upravnog suda RH da članarine ne predstavljaju javna sredstva.

Osim toga, u slučaju Hrvatske komore inženjera građevinarstva poništeno je i rješenje o ispravku rješenja Povjerenika, iz razloga što je poništeno rješenja Povjerenika na koje se ispravak odnosi pa se upućuje na točku c) na prethodnoj stranici gdje su analizirane sudske odluke o poništenjima rješenja o ispravku rješenja Povjerenika.

- *Sudska praksa o dokumentima vezano uz gradnju (građevinske dozvole, rješenja o izvedenim stanjima) - različite odluke Visokog upravnog suda RH*

U jednom predmetu korisnik je od Krapinsko-zagorske županije tražio rješenje o izvedenom stanju te rješenje o uvjetima gradnje u odnosu na određenu katastarsku česticu.

Rješenjem Krapinsko-zagorske županije odbijen je zahtjev korisnika, jer zatraženi akti sadrže osobne podatke fizičkih osoba, a ne radi se o nekretnini koja je javno dobro, niti utječe na takvu nekretninu pa je provedbom testa razmjernosti i javnog interes zaključeno da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje u odnosu na javni interes.

Rješenjem Povjerenika odbijena je žalba korisnika te je potvrđeno rješenje Krapinsko-zagorske županije i posebno je istaknuto da nije moguće djelomično omogućavanje pristupa informacijama u smislu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, jer bi se prekrivanjem imena i prezimena osobe te podatka o katastarskoj čestici na koju se dokument odnosi izgubio smisao davanja informacije, naročito imajući u vidu da je korisnik u zahtjevu naveo imena i prezimena fizičkih osoba u odnosu na koje traži informacije.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-432/20 od 16. ožujka 2022., poništeno je rješenje Povjerenika te je predmet vraćen na ponovni postupak Povjereniku. U navedenoj presudi Visoki upravni sud RH je zauzeo shvaćanje da je prvostupanjsko tijelo trebalo korisniku dostaviti tražene informacije primjenom članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, odnosno da podaci o katastarskim česticama ne predstavljaju osobne podatke koje bi trebalo učiniti nedostupnim.

S druge strane, u presudi Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-98/22 od 19. srpnja 2022., prihvaćen je stav Povjerenika da ne prevladava javni interes za traženjem dozvola koje su izdane na zahtjev fizičkih osoba investitora, s obzirom na to da se ne radi o nekretnini koja je javno dobro, odnosno prihvatio je pozivanje Povjerenika na odredbu članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-ja te da u konkretnom slučaju nije moguće djelomično korisniku dostaviti tražene informacije.

Slijedom navedenog, poništenje rješenja Povjerenika rezultat je neusklađene sudske prakse Visokog upravnog suda RH.

4.1.5. Ponovna uporaba informacija – praksa Visokog upravnog suda

Posebno se ističe da se dvije presude Visokog upravnog suda RH, kojima su potvrđena rješenja Povjerenika, odnose na ponovnu uporabu informacija.

U prvom slučaju, Povjerenik je rješenjem odbio žalbu korisnika izjavljenu protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, kojim je zahtjev korisnika odbijen radi ponovne uporabe informacija vezanih za pravne osobe vlasnike motornih vozila, uz podatke o tipu/marki vozila.

Povjerenik je rješenjem odbio žalbu korisnika, uz obrazloženje da je prvostupanjsko tijelo pravilno primijenilo odredbu članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-ja u vezi s člankom 296. stavkom 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama te se dodatno osvrnuo i na odredbu članka 27. stavka 2. ZPPI-ja, prema kojem tijela nisu dužna vršiti prilagođavanja baze podataka koja zahtijevaju nerazmjerni utrošak vremena i sredstava.

U drugom slučaju, korisnik je tražio ponovnu uporabu informacija sadržanih u Imeniku ovlaštenih inženjera geodezije, Upisniku ureda ovlaštenih inženjera geodezije te Upisniku zajedničkih geodetskih ureda od Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (dalje u tekstu: Komora).

Prvostupanjsko tijelo je odbilo zahtjev iz više razloga, i to zbog zlouporabe prava sukladno članku 23. stavku 5. točki 5. ZPPI-ja, zaštićenih osobnih podataka iz članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-ja te članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-ja, odnosno mogućnosti utjecaja na neovisno i nepristrano vođenje sudskog postupka.

U žalbenom postupku Povjerenik je ocijenio neosnovanim pozivanje Komore na navedena zakonska ograničenja te je istaknuto da postoji zakonska obveza vođenja imenika i upisnika, odnosno da postoji određeni javni interes da podaci o članovima Komore budu javno dostupni u otvorenom obliku zbog olakšavanja pružanja usluga koje nude.

Također je ukazano na praksu drugih komora u istim pitanjima i Komora je upućena na mogućnost djelomičnog omogućavanja ponovne uporabe u smislu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja te je poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet je vraćen Komori na ponovni postupak.

4.1.6. Prikaz značajnijih presuda Visokog upravnog suda RH

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

- Hrvatska psihološka komora, izvod iz registra članova za predsjednika komore, zapisnik o priznavanju statusa kliničkog psihologa, poslovni broj: UsII-162/22 od 27. rujna 2022.
- Dječji vrtić Smješko Vir, računi za opremu vrtića, poslovni broj: UsII-184/22 od 7. prosinca 2022.
- Grad Zagreb, lista prijavitelja u postupku dodjele bespovratnih sredstava namijenjenih za obnovu *brownfield* lokacija na području Urbane aglomeracije Zagreb, studija izvodljivosti i glavni projekt, poslovni broj: UsII-4/22 od 29. ožujka 2022.
- Janaf d.d., troškovi odvjetničkih usluga, poslovni broj: UsII-131/22 od 21. srpnja 2022.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, podaci o projektima, izvoznima, sektorima i djelatnostima koje je HBOR kreditirao u 2021., poslovni broj: UsII-141/22 od 14. srpnja 2022.
- Zagrebački električni tramvaj d.o.o., ugovor o zakupu vanjskih površina tramvaja i autobusa, poslovni broj: UsII-352/21 od 24. ožujka 2022.

- Poliklinika za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba, kartice analitičkog konta, poslovni broj: UsII-340/21 od 4. siječnja 2022.
- Zagrebački holding d.o.o., pojedinačne i generalne police osiguranja, poslovni broj: UsII-25/22 od 22. ožujka 2022.
- Hrvatski veterinarski institut, odluke o imenovanju voditelja podružnica, poslovni broj: UsII-22/22 od 8. ožujka 2022.
- Agencija za elektroničke medije, audiosnimka sjednice Vijeća za elektroničke medije, poslovni broj: UsII-53/22 od 22. ožujka 2022.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, dnevni red i pisani zapisnik sa sjednice Nadzornog odbora, poslovni broj: UsII-19/22 od 14. travnja 2022.
- Hrvatska radiotelevizija, bruto honorar autora serijala, poslovni broj: UsII-15/22 od 10. ožujka 2022.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, podaci o odobrenim kreditima i garancijama, poslovni broj: UsII-312/21 od 12. siječnja 2022.
- Dubrovnik ceste d.d., ugovori o poslovnoj suradnji, poslovni broj: UsII-56/22 od 20. travnja 2022.

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

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

te na internetskoj stranici Visokog upravnog suda RH na poveznici:

- <https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2022-godina>

4.1.7. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2022.

Prema statističkim podacima za razdoblje 2013.-2022., ukupno je pokrenuto 9.456 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 1.166 upravnih sporova (12,33%) u odnosu na broj žalbenih postupaka. Dakle, u promatranom razdoblju, **u 87,67% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom RH.**

Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2022. (Tablica 4.4.), vidljiva je tendencija porasta upravnih sporova u razdoblju od 2013. do 2018., nakon čega je u pravilu došlo do smanjenja broja upravnih sporova (uz iznimku za 2020.)

Tablica 4.4. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2022.

Godina	Žalbe (podneseno)	Tužbe	Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe (riješeno)	Odnos broja riješениh 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	1077	9,62	10,40
2022.	1.554	69	22,52	4,44	1.147	16,62	6,02
Ukupno	9.456	1.166	8,10	12,33	9.035	7,75	12,90

Posebno se ističe da se *nastavlja trend smanjivanja upravnih sporova zbog šutnje uprave*, i to na način da su 2022. pokrenuta samo četiri upravna spora radi šutnje Povjerenika, čime se nastavlja trend smanjenja takvih vrsta sporova (u 2019. pokrenuta su 64 upravna spora radi šutnje Povjerenika, u 2020. 47, u 2021. pet te samo četiri spora u 2022.). Visoki upravni sud RH je tijekom 2022. u pet predmeta koji se odnose na šutnju uprave, u jednom predmetu odbio tužbeni zahtjev, dok je u četiri rješenjem obustavio postupak, jer je Povjerenik u međuvremenu donio odluku o žalbi korisnika.

Što se tiče broja podnesenih tužbi, podjednak broj tužbi podnose korisnici i tijela javne vlasti (35 korisnici, 34 tijela).

U odnosu na broj podnesenih tužbi i donesenih odluka Visokog upravnog suda RH, najveći broj tužbi podnesen je od strane trgovačkih društava koja su tijela javne vlasti.

S druge strane, u 2022. većina zaprimljenih odluka Visokog upravnog suda RH kojima su poništena rješenja Povjerenika odnosi se na komore kao tužitelje u postupku.

Unatoč broju od 11 poništenih rješenja Povjerenika, koji su rezultat okolnosti koje su detaljno opisane u točki 4.1.3. (Sudske odluke po tužbama), u 2022. je također ostvarena visoka uspješnost Povjerenika u postupcima pred Visokim upravnim sudom RH (86,90%).

4.1.8. Troškovi upravnog spora

U postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija ne naplaćuju se upravne i sudske pristojbe, ali tijelo može naplatiti stvarne troškove nastale radi izrade i dostave informacije

kao što su troškovi izrade preslike dokumenta, pretvaranja dokumenta iz fizičkog u elektronički oblik, dostave na memorijskoj kartici i sl., a prema Kriterijima koje je donio Povjerenik. Prema članku 79. Zakona o upravnim sporovima, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora, uključujući i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu, a vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.

Prema podacima iz odluka Visokog upravnog suda RH u 2022., proizlazi da niti u jednoj odluci u 2022. Povjereniku nije naloženo plaćanje troškova upravnog spora, već su u svih 28 predmeta u kojem su zatraženi troškovi u odnosu na Povjerenika navedeni zahtjevi odbijeni (radi se o predmetima u kojima je odbijen i tužbeni zahtjev).

U odnosu na naknadu troškova zainteresiranoj osobi od strane tužitelja, Visoki upravni sud RH je u dva predmeta naložio naknadu troškova zainteresiranoj strani u ukupnom iznosu od 5.625,00 kn.

Slijedom navedenog, nastavljen je trend smanjenja troškova upravnog spora od strane Povjerenika (76.250,00 kn u 2020., 5.000,00 kn u 2021., te 0 kn u 2022.)

4.2. Postupci pred Vrhovnim sudom RH

4.2.1. Zaprimljene odluke Vrhovnog suda RH

Povjerenik je u 2022. zaprimio sedam odluka Vrhovnog suda RH po zahtjevima Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude, koje se obrazlažu u nastavku teksta.

1) presuda poslovni broj: U-zpz 30/2021 od 18. siječnja 2022. i presuda poslovni broj: U-zpz 20/2021 od 13. travnja 2022. – zlouporaba prava

Navedenim presudama Vrhovnog suda RH odbijeni su zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda Visokog upravnog RH koje je podnijelo Državno odvjetništvo RH na prijedlog Povjerenika.

Presudama Visokog upravnog suda RH poništena su rješenja Povjerenika kojim su odbijene žalbe žalitelja kao neosnovane te potvrđena rješenja Grada Zagreba kojima su odbijeni zahtjevi za pristup informacijama kojima je korisnik tražio informacije o isplatama Grada Zagreba svim odvjetnicima u siječnju i u veljači 2019. te isprave temeljem kojih su iste knjižene, zbog zlouporabe prava na pristup informacijama iz članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-ja.

U bitnom, Vrhovni sud RH nije prihvatio stajalište Državnog odvjetništva RH prema kojem zahtjev tužitelja sagledan u ukupnosti njegovog postupanja vezano za traženje informacija od raznih tijela javne vlasti, predstavlja zlouporabu prava na pristup informacijama. Vrhovni sud RH je utvrdio da se radi o znatnom broju zahtjeva koje je tužitelj uputio tijelima javne vlasti, uključujući Gradu Zagrebu, u svrhu pribavljanja informacija putem instituta prava na pristup informacijama te da isto budi sumnju u dobronamjernost postupanja korisnika. Međutim, istaknuto je da je osnovanost

zahtjeva za pristup informacijama potrebno sagledati u okolnostima svakog konkretnog slučaja, imajući u vidu na što, odnosno na koga i zbog čega je zahtjev upravljen. Vrhovni sud RH zaključuje da kada jw predmet zahtjeva angažiranje odvjetničkih društava, odvjetničkih ureda i odvjetnika u zastupanju Grada Zagreba u određenim pravnim poslovima, a imajući u vidu nespornu činjenicu da Grad Zagreb, uz ostale, ima zaposlenike sa završenim pravnim fakultetom, položenim pravosudnim ispitom, odnosno kvalificiranim osobama za obavljanje pravnih poslova koji se odnose na zastupanje Grada Zagreba, izvjesno je da postoji javni interes za trošenje proračunskih sredstava Grada Zagreba na plaćanje odvjetničkih usluga angažiranim odvjetnicima od strane Grada Zagreba, bez da se ocjenjuje zlouporaba prava na pristup informacijama.

2) presuda poslovni broj: U-zpz 33/2021 od 5. travnja 2022., rješenje poslovni broj: U-zpz 35/2021 od 8. lipnja 2022. i presuda poslovni broj: U-zpz 90/2021 od 8. studenoga 2022.

U navedenim presudama i rješenju Vrhovnog suda RH, odbijeni su zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda Visokog upravnog RH koje je podnijelo Državno odvjetništvo RH na prijedlog Hrvatske banke za obnovu i razvitak.

Presudama Visokog upravnog suda RH potvrđene su odluke Povjerenika kojima je poništio rješenja Hrvatske banke za obnovu i razvitak i naložio istoj da korisniku omogući pristup informacijama: koliko je projekata, kojeg naziva, kojih izvoznika, u kojim sektorima i djelatnostima te u kojim zemljama je Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala kao izvozna banka i izvozno kreditna agencija u razdoblju od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018., kroz sustav potpore izvoznima, odnosno kroz sve programe namijenjene izvoznima, odnosno informacijama popisu svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 31. listopada 2019., uz iznose kredita te informacijama o popisu korisnika kredita i iznosa kredita u razdoblju od 1. siječnja 2008. do 1. lipnja 2018. s kamatom do 2%.

U bitnom, Vrhovni sud RH je potvrdio stajalište Povjerenika i Visokog upravnog suda RH da se u pogledu traženih informacija primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, odnosno da se Zakon o kreditnim institucijama ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI. Napominje se da se u slučaju odobravanja kredita po povoljnim uvjetima, kao što su oni koje odobrava Hrvatska banka za obnovu i razvitak, radi o sredstvima državnog proračuna te da postoji izvjestan i opravdan interes javnosti o tome kada, u kojem iznosu i kome su krediti odobreni. Također je naglašeno da se u takvim okolnostima broj podnesenih zahtjeva tužitelja istom tijelu ne može smatrati zlouporabom instituta prava na pristup informacijama.

3) presuda poslovni broj: U-zpz 134/2021 od 3. svibnja 2022.

Navedenom presudom odbijen je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj UsII-81/20 od 23. veljače 2021., a kojom je poništeno rješenje Povjerenika, KLASA: UP/II-008-07/19-01/797, URBROJ: 401-01/10-20-2 od 3. veljače 2020. te je odbačena žalba žalitelja zbog neodlučivanja o zahtjevu za pristup informacijama podnesenog Upravnom sudu u Rijeci 18. rujna 2019. godine.

Vrhovni sud RH nije prihvatio stajalište Državnog odvjetništva RH da se u konkretnom slučaju radilo o pogrešnoj primjeni ZPPI-ja i povredi ZUP-a s obzirom na to da korisnik nije tražio uvid u

pismena sadržana u spisu i pravo na dobivanje preslika određenog pismena, već da je tražio presude kao informacije pod uvjetom da se radi o informaciji u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja.

U navedenoj presudi se navodi da je korisnik zahtjevom za pristup informacijama tražio od Upravnog suda u Rijeci sudske odluke donesene u upravnim sporovima vođenim radi procjene utjecaja na okoliš i/ili ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu u razdoblju od 2013. do podnošenja tog zahtjeva te da je tužitelj u obavijesti korisniku dostavio poslovne brojeve predmeta prema vrijednosti sporova (mjere zaštite okoliša, procjena utjecaja na okoliš, okolišna dozvola) te je obavijestio korisnika da se ne radi o informaciji iz odredbe 5. točke 3. ZPPI-ja, koja se pruža sukladno odredbama tog Zakona, jer je dostupnost traženih sudskih odluka utvrđena drugim propisima, i to odredbom članka 44. Sudskog poslovnika i da je o predmetnom zahtjevu odlučeno sukladno članku 23. stavku 1. točki. 4. ZPPI-ja, pri čemu je korisnik pozvan da se sa svojim traženjem obrati sudskoj pisarnici. Nadalje, da je Povjerenik u konkretnom slučaju zauzeo stajalište da se rješavanje predmetnog zahtjeva prema odredbama Sudskog poslovnika umjesto odredbama ZPPI-ja ima smatrati šutnjom prvostupanjskog tijela koja nije prekinuta izdavanjem obavijesti te s obzirom na to da se odredbe članka 1. stavka 3. i članka 23. stavka 1. točke 4. ZPPI-ja odnose isključivo na stranke u sudskim ili drugim postupcima, a ne na druge osobe, jer žalitelj ne traži informacije iz postupka u kojemu je sudjelovala kao stanka, niti je tražio uvid u spis predmeta, već presude koje su donesene u postupcima vezanim za zaštitu okoliša, stoga je naloženo prvostupanjskom tijelu da riješi predmetni zahtjev sukladno odredbama ZPPI-ja.

Zaključno, Vrhovni sud RH prihvatio je shvaćanje Visokog upravnog suda RH da se pravo koje zainteresirana osoba želi ostvariti primarno ostvaruje putem posebnih propisa o sudskom poslovanju, konkretno postupku propisanom odredbom Sudskog poslovnika i tek u slučaju kada tražena informacije ne bi bila dostupna na temelju članka 40. Sudskog poslovnika, korisnik može pokrenuti postupak pozivom na odredbe ZPPI-ja.

4) rješenje poslovni broj: U-zpz 17/2020 od 21. rujna 2022.

Navedenim rješenjem odbijen je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj UsII-76/20 od 8. svibnja 2020., kojom je obustavljen upravni spor (točka I. izreke) te je tuženiku naloženo isplatiti tužitelju troškove upravnog spora (točka II. izreke).

Državno odvjetništvo RH podnijelo je, na prijedlog Povjerenika, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti točke 2. izreke pravomoćnog rješenja zbog pogrešne primjene članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, smatrajući da je za procjenu obveze na naknadu troška potrebno ocijeniti uspjeh pojedine stranke u sporu te da je uspjeh moguće odrediti ako je sud svojom odlukom odlučio o tužbenom zahtjevu, a da u konkretnom sporu uspjeh stranke nije mjerljiv jer se o predmetu spora uopće nije odlučivalo, već da je spor obustavljen te da niti jedna stranka nema pravo na naknadu troška.

U bitnom, Vrhovni sud RH je zauzeo shvaćanje, pozivom na stajalište Ustavnog suda RH u odluci U-III-2291/2018 od 19. lipnja 2018., da dosuđivanje troškova spora tužitelju nije vezano isključivo uz njegov uspjeh u sporu, već i uz osnovanost pokretanja spora, a da u konkretnom slučaju nije

sporno da je tužitelj osnovano pokrenuo upravni spor samom činjenicom da se o njegovom zahtjevu za pristup informacijama nije odlučilo u zakonskom roku.

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

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

Napominje se da je za četiri zahtjeva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćnih presuda i rješenja, koji su podneseni po prijedlogu Povjerenika Državnom odvjetništvu RH u 2020. i 2021., Vrhovni sud RH u 2022. donio odluke koje su opisane pod točkama 1., 3. i 4. prethodnog poglavlja.

U 2022. Povjerenik nije podnosio prijedloge Državnom odvjetništvu RH za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda Visokog upravnog suda RH.

4.3. Ustavne tužbe

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2022. zaprimio 10 ustavnih tužbi u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama po kojima je donio odluke u dva predmeta u kojima je ustavna tužba odbačena, dok u osam predmeta postupak nije bio dovršen u 2022. godini.

4.3.1. Zaprimljene odluke Ustavnog suda RH

Povjerenik je u 2022. zaprimio odluku Ustavnog suda RH Broj: U-III-4727/2021 od 31. ožujka 2022., kojom je usvojena ustavna tužba te su ukinuti: presuda Visokog upravnog suda RH Broj: UsII-154/21 od 30. lipnja 2021., rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/21-01/190, URBROJ: 401-01/10-21-2 od 10. ožujka 2021. i rješenje dekana Katoličkog bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Splitu KLASA: 032-01/21-04/0001, URBROJ: 2181-203-01-01-21-0010 od 2. veljače 2021. te je predmet upućen Etičkom povjerenstvu Katoličkog bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

Iz navedene odluke proizlazi da se o podnositeljevom zahtjevu za pristup informacijama za razgledavanje i stvaranje preslika dokumenta kojim se Katolički bogoslovni fakultet očitovao Ministarstvu uprave i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, a koji se odnosi na postupke koji su protiv podnositelja pokrenuti pred Etičkim povjerenstvom Katoličkog bogoslovnog fakulteta, ne primjenjuje ZPPI. Ustavni sud RH se pozvao na odredbu članka 1. stavka 3. ZPP-ja, kojom je propisano da se odredbe tog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na

zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.

Ustavni sud RH smatra da se postupak pred Etičkim povjerenstvom Katoličkog bogoslovnog fakulteta provodi prema pravilima upravnog postupka i da je podnositelj stranka u tom postupku.

U bitnom, Ustavni sud RH je istaknuo da ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje primarno jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela te da se u tom smislu obrazloženja njihovih odluka iznimno važna. Zaključuje se da je u konkretnom slučaju riječ o nezakonitom onemogućavanju stranke u postupku u ostvarivanju njezinog prava na uvid u dokumentaciju spisa predmeta, iako je Povjerenik u postupku odlučivao o traženju konkretnih dokumenata, a ne o prijedlogu za uvid u spis predmeta.

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

Predstavkama korisnici prava na informaciju ukazuju na nepravilnosti u primjeni Zakona i traže uključivanje Ureda povjerenika kako bi ubrzali postupak i osnažili svoja stajališta. Postupajući po predstavkama, Ured povjerenika upozorava tijela na nepravilno postupanje te traži uklanjanje nepravilnosti. Riječ je o načinu postupanja koji ima za cilj na brži i jednostavniji način uskladiti postupanje tijela sa Zakonom, kako bi se izbjeglo provoditi inspekcijski nadzor nad tijelom javne vlasti.

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

Tijekom 2022., Ured povjerenika je zaprimio **390 predstavki**, što predstavlja *daljnje povećanje od 13,07%* u odnosu na prethodnu godinu. Iz ranijeg razdoblja ostalo je neriješeno 70 predstavki, što je povećalo ukupan broj predstavki u radu na 460.

Tablica 5.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2022.	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2021.	Riješeno u 2021. (%)	Preneseno u 2022.
predstavke iz prethodnih godina	70	33	47,14	37
predstavke u 2022.	390	353	90,51	37
UKUPNO	460	386	83,91	74

Nadalje, Ured povjerenika je poduzimao radnje po ukupno 382 predstavke iz 2022., što predstavlja 97,95% svih predstavki iz 2022., a iz Tablice 5.2. vidljiv je način postupanja. Naime, postupajući po predstavi, 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 predstavi ne rezultira traženim postupanjem tijela. Slijedom toga, 353 ili **90,51% predstavki zaprimljenih u 2022. je u potpunosti riješeno**, o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavki.

Tablica 5.2. Način postupanja Ureda povjerenika

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti postupanjem TJV)	277	71,03
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2023.)	29	7,44
Posredni inspekcijski nadzor	12	3,08
Neposredni nadzor	0	0,00
Ustupanje predmeta	9	2,31
Odgovor podnositelju (nema osnove za postupanje)	55	14,10

Potrebno je naglasiti da su **tijela po upozorenju Povjerenika**, nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, **u najvećem broju slučajeva (277 ili 75,68%) uklonila nepravilnosti**. U ostalim slučajevima tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavi, naročito ako se predstavka odnosila na neispunjavanje cjelokupne obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada.

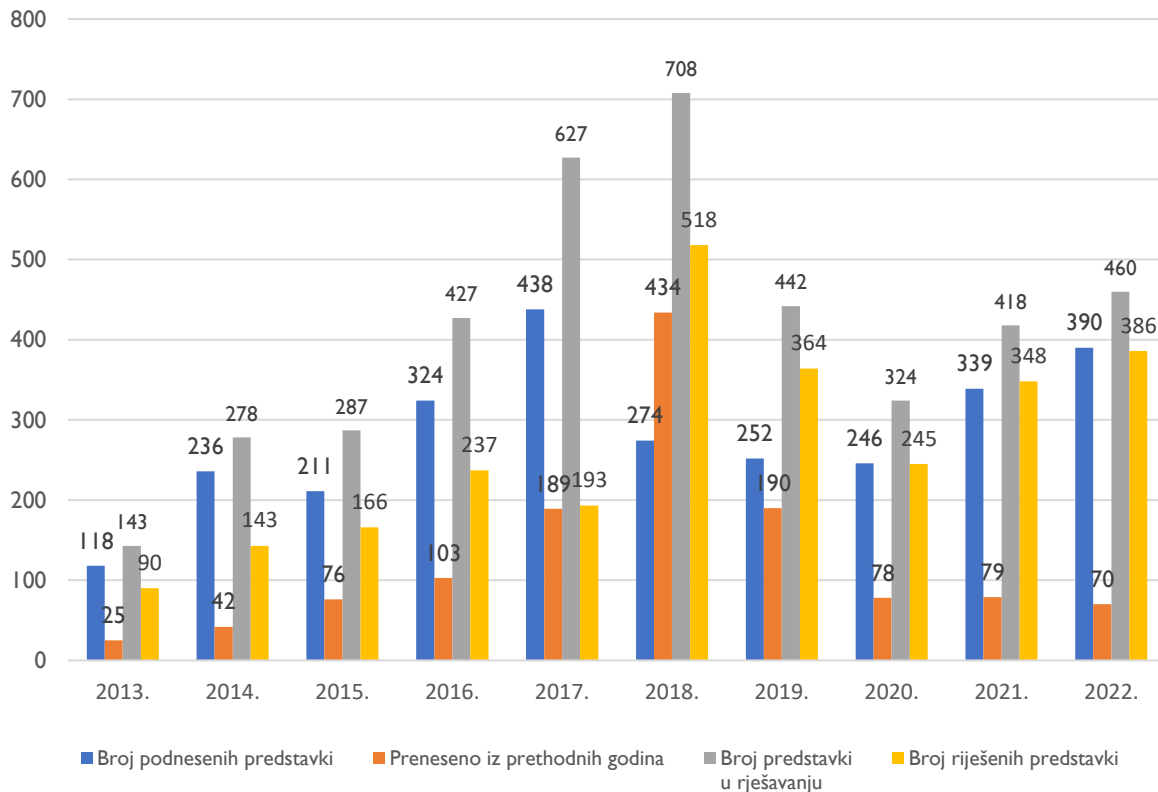
U slučajevima kada tijelo niti po slanju požurnica i dodatnih upozorenja nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom, provedeno je 12 ciljanih posrednih nadzora, s fokusom na predmet predstavke.

I dalje je velik broj predstavki po kojima nije bilo pravne osnove za postupanje Povjerenika jer se iste nisu odnosile na kršenje odredbi ZPPI-ja, iako je nešto manji nego u prošlom izvještajnom razdoblju (64 ili 16,41% 2022. u odnosu na 87 ili 22,66% 2021.). Ovi podaci ukazuju da korisnici i dalje pribjegavaju podnošenju predstavke Povjereniku i kada se radi o postupanjima iz djelokruga tijela na koje se pritužuju (rješavanje predmeta u kojem je podnositelj predstavke stranka u postupku, traženje pojašnjenja ili odgovora koji se odnose na pitanja iz djelokruga tijela, odnosno

pojedinih upitima), kako bi ukazali na neprimjereno trajanje postupka ili ignoriranje njihovih upita.

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

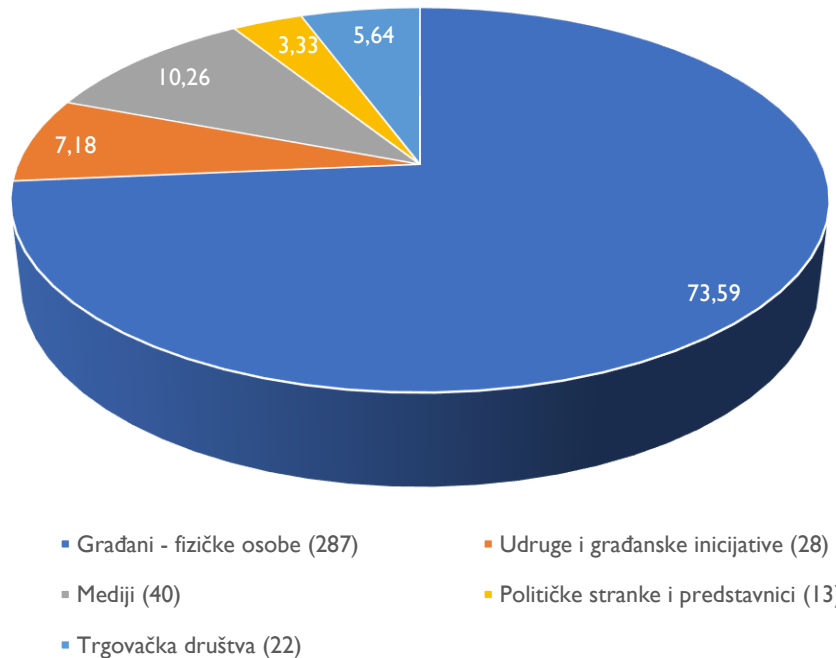
Slika 5.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2013. - 2022.



Iz prikaza strukture predstavki po podnositeljima (Slika 5.2.), vidljivo je da je *nastavljen trend povećanja predstavki građana nezadovoljnih postupanjem tijela javne vlasti*, koji su podnijeli ukupno **287 predstavki ili 73,59%, što predstavlja povećanje za 25,02%**. Na drugom mjestu po broju podnesenih predstavki su predstavnici medija (40 ili 10,26%), dok se broj predstavki korisničkih organizacija smanjio na ukupno 28 ili 7,18%.

Zbog značaja novinarskih predstavki i upita, kao i specifičnosti postupanja zbog primjene Zakona o medijima, a podredno i ZPPI-ja, više u posebnom osvrtu „Mediji i pravo na informaciju“.

Slika 5.2. Struktura predstavki po podnositeljima



Kada je riječ o kategorijama tijela na koja su se korisnici najviše prituživali (Tablica 5.3.), podaci pokazuju da se i dalje povećava broj predstavki na rad JLP(R)S, koji sada prelazi jednu trećinu svih podnesenih predstavki (139 ili 35,64 %, u odnosu na 109 predstavki ili 32,15% u 2021.), a povećan je i broj predstavki na postupanje tijela državne uprave (79 ili 20,26%, u odnosu na 59 ili 17,40% iz 2021.).

Najveći broj predstavki upućen je na rad Ministarstva zdravstva (26 predstavki, od čega se 12 odnosi na provedbu savjetovanja s javnošću), a potom slijede Grad Zagreb (10), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (9 predstavki na provedbu savjetovanja s javnošću), Općina Vir (8), Državni inspektorat (7), Hrvatska elektroprivreda d.d. (7), Hrvatski ronilački savez (7), Općina Donja Voća (7), Grad Split (6) te Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (5).

S obzirom na brojnost ustanova i trgovačkih društava, udio podnesenih predstavki na njihov rad nije značajan.

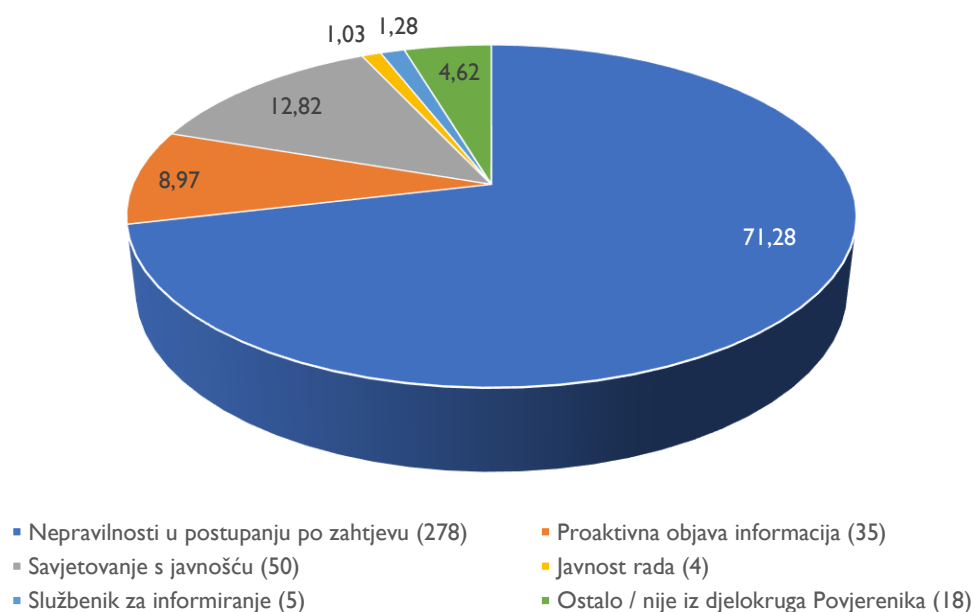
Tablica 5.3. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	n	%
Državna tijela	5	1,28
Tijela državne uprave	79	20,26
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	139	35,64

Pravosudna tijela	6	1,54
Agencije, zavodi, centri, fondovi	21	5,38
Ustanove	59	15,13
Trgovačka društva	47	12,05
Udruge	19	4,87
Ostala TJV	15	3,85
Ukupno	390	100,00

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 (278 ili 71,28%), ali i da je značajno porastao broj predstavki kojima se ukazuje na propuste u provedbi savjetovanja s javnošću (50 ili 12,82%, u odnosu na 19 ili 5,60%), koje su sada drugi najčešći razlog podnošenja predstavki. Na neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija na internetskim stranicama, uključujući i obvezu osiguravanja javnosti korisnici su manje ukazivali nego ranijih godina, međutim razlog tome nije zadovoljavajuća razina transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, a o čemu će biti više riječi u poglavlju 8.

Slika 5.3. Struktura predstavki prema razlozima podnošenja predstavki



U 2022. je nastavljen trend podnošenja većeg broja predstavki istog korisnika. Pritom se dostavljene predstavke mogu načelno podijeliti u dvije kategorije: jedna kategorija su uvjetno rečeno konstruktivne predstavke (kojima se, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, ukazuje na uočene nepravilnosti vezane uz proaktivnu objavu informacija, detektiraju tijela kojima

je osnivač ili većinski vlasnik JLP(R)S, a koje nemaju imenovanog službenika za informiranje, niti proaktivno objavljuju informacije propisane ZPPI-jem) te su druga kategorija predstavke usmjerene prema jednom tijelu/više tijela s ograničenog područja kojima se ukazuje na nerješavanje velikog broja njihovih zahtjeva za pristup informacijama i difamiraju službenici/dužnosnici tih tijela. Uglavnom je riječ o narušenim međusobnim odnosima između korisnika i tijela/ dužnosnika ili službenika za informiranje. Na ovu negativnu pojavu se u nastavku posebno ukazuje.

5.1.1. Osvrt na neprimjeren odnos korisnika u obraćanju tijelima javne vlasti

Tijekom 2022. zabilježen je veći broj obraćanja Uredu povjerenika od strane službenika za informiranje različitih kategorija tijela javne vlasti, kojima traže pomoć i zaštitu od korisnika koji koriste uvredljivu i neprimjerenu komunikaciju, a što dovodi do uznemiravanja službenika i ne doprinosi stvaranju ozračja poštovanja i suradnje između korisnika i tijela te opterećuje odnose korisnika i tijela (poglavito Općina Donja Voća, Općina Bednja, Općina Petrijanec, Grad Lepoglava i druga tijela javne vlasti s područja navedenih jedinica lokalne samouprave).

Povjerenik za informiranje sukladno odredbama Zakona nema ovlasti temeljem kojih bi utjecao na način obraćanja i uvredljivu, neprimjerenu komunikaciju koju koriste građani u obraćanju tijelima javne vlasti. Zakon uređuje prvenstveno način postupanja tijela javne vlasti, a u manjoj mjeri govori o postupanju korisnika prava na pristup informacijama. O tome treba li ovo pitanje zakonski urediti, ukazat će rezultati neovisne evaluacije ZPPI-ja.

Međutim, pravo na pristup informacijama temelji se na načelima koja tijela, a u dijelu i korisnici informacija, trebaju poštivati i koja predstavljaju smjernice za pravilnu primjenu Zakona u ostvarivanju njegove temeljne svrhe, a to je pravo na pristup informacijama.

Naime, člankom 9.a Zakona propisano je načelo međusobnog poštovanja i suradnje, sukladno kojem se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Navedeno načelo, skupa s načelom ravnopravnosti i jednakosti korisnika te načelom slobodnog raspolaganja informacijom, Zakon uređuje i u odnosu na same korisnike.

Za efikasno korištenje prava na pristup informacijama važna je spremnost korisnika da tu informaciju na pravilan način zatraži te adekvatno zaštititi svoje pravo, ali i spremnost tijela javne vlasti da informaciju pruži, odnosno zahtjeve za pristup informacija rješava u zakonskom roku, odgovarajućom primjenom Zakona.

Stoga je vrlo važna međusobna komunikacija korisnika i tijela javne vlasti utemeljena na međusobnom poštovanju i suradnji, čime se doprinosi kulturi javne komunikacije i samoj afirmaciji prava na pristup informacijama.

Podnošenjem velikog broja zahtjeva ili traženjem opsežnih informacija od strane pojedinih korisnika, Ured povjerenika se susretao i ranijih godina i na tu pojavu ukazivao i godišnjim izvješćima o provedbi Zakona. Međutim, tijekom izvještajnog razdoblja zabilježeno je učestalo

podnošenje zahtjeva (općinama Donja Voća i Bednja, Gradu Lepoglava i dr.) uz neprimjerene komentare koji sadrže elemente zlouporabe prava od strane korisnika prava.

Ovakav način obraćanja tijelu kojim se traži veći broj informacija i odgovora, a koji nerijetko sadrže i neprimjerene komentare, dodatno antagonizira korisnike i tijela javne vlasti. Ti zahtjevi čije rješavanje korisnici očekuju u zakonskom roku, a koji često i nemaju obilježje informacije (traže se komentari, pojašnjenja i sl.), realno otežavaju funkcioniranje tijela javne vlasti, koja u pravilu, zbog načina komunikacije i komentara korisnika nisu spremna pristupiti njihovom rješavanju, a što dodatno narušava odnos korisnika i 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.

Jedan od načina pružanja brzih, upućujućih informacija je i putem svakodnevnog info-telefona.

U namjeri da se na jednostavniji i pristupačniji način omogući korištenje dugogodišnje prakse postupanja Povjerenika, Ured povjerenika je u 2022. na svojoj internetskoj stranici ustrojio rubriku „Iz prakse Povjerenika“, u sklopu koje se daje kratak prikaz najvažnijih dosegnutih pravnih standarda. Ovime se ujedno izvršava po Povjereniku zacrtana mjera za povećanje efikasnosti iz Godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u 2020.

U izvještajnom razdoblju nastavljen je trend velikog broja pisanih upita, kako od strane korisnika, tako i tijela javne vlasti. Povjerenik je u 2022. zaprimio **ukupno 484 pisana upita – traženja mišljenja o provedbi Zakona**, što predstavlja malo smanjenje u odnosu na 2020. i 2021. koje su bile obilježene Covid mjerama, ali i povećanje 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 2013. - 2022.

Godina	Broj upita	+/- (%)*
2013.	172	
2014.	368	113,95
2015.	417	13,32
2016.	492	17,99
2017.	413	-16,06
2018.	443	7,26

2019.	300	-32,28
2020.	547	82,33
2021.	500	-8,59
2022.	484	-3,20

Ured povjerenika je, s prenesenim neodgovorenim upitima iz 2021. (šest upita), u izvještajnom razdoblju imao na rješavanju ukupno 490 upita, a **do kraja godine odgovoreno je i dano mišljenje na 487 (99,38%) svih upita u radu**, dok su tri upita prenesena u rad u 2023.

Iz analize upita zaprimljenih u 2022. 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	244	50,10
Građani - fizičke osobe	200	41,07
Mediji	23	4,72
Udruge i građanske inicijative	7	1,44
Trgovačka društva	11	2,26
Političke stranke i predstavnici	2	0,41
UKUPNO	487	100,00

Prema sadržaju upita tijela javne vlasti (Tablica 5.6.), vidljivo je da su se isti i dalje u najvećoj mjeri odnosili na način rješavanja samog zahtjeva za pristup informacijama, ali se u odnosu na 2021. bilježi *značajno povećanje broja upita koji se odnose na provedbu savjetovanja* (54 upita, odnosno porast od 116% u odnosu na 2021.) i koji zauzimaju udio od 22,13% svih upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, dok se, s druge strane broj upita koji se odnose na rješavanje zahtjeva i proaktivno objavu informacija neznatno smanjio.

Tablica 5.6. Struktura upita tijela javne vlasti prema sadržaju

Struktura upita – tijela javne vlasti	n	%
rješavanje zahtjeva	114	46,72
provedba savjetovanja	54	22,13
proaktivna objava	13	5,33
status tijela javne vlasti	5	2,05
službenik za informiranje	10	4,10
ostvarivanje prava na pristup informacijama	0	0,00
Ostalo*	48	19,67
UKUPNO	244	100,00

Iz perspektive korisnika (Tablica 5.7.), upiti su usmjereni većim dijelom na ostvarivanje prava na pristup informacijama postupanjem po zahtjevu i traženjem mišljenja Povjerenika o pravilnoj primjeni pojedinih odredbi ZPPI-ja, a u manjoj mjeri su usmjereni na praćenje transparentnosti internetskih stranica tijela. Pregled sadržaja internetskih stranica je više u fokusu korisničkih organizacija, koje time doprinose povećanju transparentnosti tijela javne vlasti.

Tablica 5.7. Struktura upita korisnika prema sadržaju

Struktura upita - korisnici	n	%
Struktura upita - korisnici	n	%
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	52	21,40
Novinarski upit Povjereniku	23	9,47
Savjetovanje s javnošću	20	8,23
Proaktivna objava informacija	10	4,12
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika*	30	12,35
Ostalo (nije djelokrug PI)	108	44,44
UKUPNO	243	100,00

Iako se ukupan broj upita koji se ne odnose na djelokrug Povjerenika u 2022. značajno smanjio (108 upita, odnosno 28,48% manje nego u 2021.), oni i dalje zauzimaju najveći udio u strukturi podnesenih upita korisnika (44,44%). Iz upita je vidljivo da nezadovoljni korisnici kada nisu u mogućnosti dobiti informaciju nadležnog tijela, pribjegavaju podnošenju upita Povjereniku, kako bi Povjerenik potaknuo tijela na postupanjem odnosno davanje odgovora ili upute. Isto se posebno odnosi na upite novinara na koje se ukazuje u osvrtu „Mediji i pravo na informaciju“.

Također, iz dijela upita je vidljivo da korisnici nisu sigurni kome se obratiti, pogrešno smatrajući da je „Povjerenik za informiranje zadužen za informiranje o svemu“. Naime, dio upita odnosi se na slučajeve kada korisnici ne znaju kojem tijelu se mogu obratiti radi dobivanja pojedine informacije. Sve to govori u prilog daljnjeg snaženja obveze proaktivne objave informacija o djelokrugu i uslugama tijela na internetskoj stranici, na jasan, sistematičan, razumljiviji i jednostavniji način.

Uopćeno gledano, upiti korisnika, a u manjoj mjeri i službenika za informiranje ukazuju na još uvijek nedovoljno poznavanje upravnog područja pristupa informacijama i samog Zakona. Isto traži potrebu razvijanja edukativnih sadržaja kojima će se doprijeti do što šireg kruga korisnika te aktivnu podršku čelnika tijela omogućavanju pristupa informacijama i u vezi s tim, upućivanju službenika za informiranje i ostalih službenika uključenih u postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama na besplatne edukativne programe Ureda povjerenika.

5.3. Prikaz objavljenih stajališta i mišljenja Povjerenika

Kako je praksa Povjerenika je vrlo opsežna i složena, da bi se približila tijelima javne vlasti i javnosti ustrojena je rubrika „Iz prakse Povjerenika“, u kojoj se na jednostavan, sažet i jezgrovit način

objavljaju temeljni standardi utvrđeni odlukama Povjerenika (i najčešće potvrđeni odlukama Visokog upravnog suda RH), kao i stajališta, mišljenja i upute Povjerenika tijelima javne vlasti o načinu postupanja u pojedinim pitanjima prava na pristup informacijama, kojima se želi ubrzati standardizacija njihovog postupanja.

U nastavku dajemo prikaz objavljenih stajališta i mišljenja Povjerenika u 2022., koja su dostupna na www.pristupinfo, u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ :

- „Kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima, ime i prezime fizičke osobe ne smatra se zaštićenim osobnim podatkom“
- „Za omogućavanje pristupa informacijama nije nužno da zahtjev za pristup informacijama sadrži OIB korisnika, osim u slučaju donošenja rješenja“
- „Novinar temeljem ZPPI-ja može dobiti samo materijaliziranu informaciju u posjedu tijela javne vlasti, a ne može dobiti komentar, mišljenje ili odgovor na novinarski upit“
- „Tijela javne vlasti ne mogu naplatiti materijalni trošak za pristup informacijama koje su dužni proaktivno objavljivati“
- „Specifikacije računa vezanih za obavljene usluge ne predstavljaju poslovnu tajnu, već informacije od javnog interesa kojima tijelo javne vlasti mora omogućiti pristup“
- „Isplate odvjetnicima ne predstavljaju poslovnu ili profesionalnu tajnu, već informaciju od javnog interesa kojima tijelo javne vlasti mora omogućiti pristup“
- „Trgovačka društva u vlasništvu trgovačkih društava koja su tijela javne vlasti po definiciji iz članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja, također spadaju u krug obveznika primjene Zakona, odnosno predstavljaju tijela javne vlasti“
- „Informacija o neizabranim kandidatima u natječajnom postupku za zapošljavanje u tijelima javne vlasti nije informacija od javnog interesa“
- „Traženje od TJV informacije koja se odnosi osobno na podnositelja zahtjeva ne ostvaruje se putem ZPPI-ja“
- „Informacije o korisnicima kredita kojima su dodijeljena javna sredstva trebaju biti javno dostupne“
- Provedba savjetovanja u ljetnim mjesecima – „Ukoliko se provedba savjetovanja s javnošću ne može izbjeći u razdoblju korištenja godišnjih odmora (srpanj, kolovoz), preporuča se tijelima javne vlasti da se trajanje savjetovanja predvidi u dužem trajanju od 30 dana odnosno produži na rujan“
- „Samo za tehničke izmjene propisa (primjerice zamjena kune eurom u prekršajnim odredbama) nije potrebno provoditi savjetovanje s javnošću“
- „Nema zapreka da se savjetovanje s javnošću za akte kojih su predlagači

vijećnici/zastupnici ili klubovi vijećnika/zastupnika objave na stranicama tijela javne vlasti i tako omogući građanima da iznesu svoje komentare i prijedloge“

- „Informacije o ugovorima i računima iz postupaka javne nabave trebaju biti javno dostupne“
- „Obavijest korisniku kojom ne ostvaruje pravo na informaciju temeljem odredbi ZPPI-ja, treba sadržavati uputu o pravnom lijeku odnosno mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela javne vlasti u roku od osam dana“.

5.3.1. Mediji i pravo na informaciju

Pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti novinarima omogućava izvještavanje javnosti kao njihove temeljne zadaće.

U svrhu efikasnog obavljanja novinarskog poziva, Ustav RH jamči novinarima pravo na slobodu izvještavanja i pristup informaciji. Novinari u obavljanju svoje djelatnosti ostvaruju pravo na dobivanje informacija temeljem odredbi Zakona o medijima i Zakona o pravu na pristup informacijama. Povjerenik za informiranje je nadležan samo za praćenje primjene i zaštitu prava na pristup informacijama temeljem odredbi ZPPI-ja.

Ured povjerenika učestalo dobiva upite/predstavke novinara kojima ukazuju na nemogućnost dobivanja informacija od pojedinih tijela javne vlasti te im u tome nastoji pomoći i usmjeriti ih, u okviru svog djelokruga.

Novinari u obavljanju svoje djelatnosti najčešće traže informacije temeljem odredbi Zakona o medijima, koji bi im brzo i bez pretjeranih formalnosti trebao omogućiti efikasno obavljanje njihovog posla. Međutim, Zakon o medijima zbog zastarjelosti ne onemogućava novinarima efikasnu pravnu zaštitu u slučaju uskrate informacija.

Stoga novinari vrlo često traže posredovanje Ureda povjerenika i kada je riječ o klasičnom novinarskom upitu. Nerijetko svoje obraćanje tijelu osnažuju slanjem obavijesti u kopiji Povjereniku za informiranje, s namjerom da tako ubrzaju dobivanje informacije, znajući da pravni okvir određen ZPPI-jem nije najprikladnija forma za brzi dotok i razmjenu informacija, već samo za pristup dokumentima, odnosno postojećim, materijaliziranim informacijama, i to u rokovima koji nisu prikladni za izvještavanje, osim ako se radi o istraživačkom novinarstvu.

Rješavajući podneske novinara, u najkraćem se roku postupa prema tijelima javne vlasti, ali i prema novinarima davanjem uputa o načinu dobivanja informacije i pojašnjenja kako novinarski upit po potrebi „pretvoriti“ u zahtjev za pristup informacijama sukladno odredbama ZPPI-ja.

Povjerenik, osim davanja mišljenja i upućivanja novinara na način pribavljanja informacije, promptno rješava predstavke novinara na rad tijela javne vlasti, kojima ukazuju na nerješavanje, odugovlačenje ili neadekvatno postupanje po zahtjevima novinara, kao i zbog šutnje uprave, odnosno ignoriranja zahtjeva novinara za pristup informacijama.

U želji da se novinarima olakša i ubrza pribavljanje informacija, tijekom prosinca je Ured

povjerenika u suorganizaciji s Hrvatskim novinarskim društvom održao radionicu za novinare *Mediji i pravo na informaciju*, s ciljem pružanja pomoći u prepoznavanju kada i kako koristiti ZPPI. Nadalje, polaznicima je ukazano na najčešće pogreške novinara kod traženja informacija, dane su preporuke za učinkovitije korištenje prava i preporuke za češće korištenje pravne zaštite koju im omogućava ZPPI, čime se dodatno utječe na transparentnost i odgovornost tijela, a time i efikasnije funkcioniranje prava na pristup informacijama.

5.3.2. Info-telefon

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

Tijekom izvještajnog razdoblja porastao je broj upita putem info-telefona. Zaprimljeno je sveukupno 608 upita, što je porast od 23,03%, dok je broj upita od strane tijela javne vlasti, povećan za 30% (412 u odnosu na 290 iz 2021.).

Tablica 5.8. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

Struktura upita - po podnositeljima	n	%
Tijela javne vlasti	412	67,76
Korisnici	191	31,41
Mediji	5	0,82
UKUPNO	608	100,00

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.

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

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 predmet predstavke). Naglasak je stavljen na provođenje ciljanih posrednih inspekcijskih nadzora s fokusom na objavu propisanih informacija na internetskim

stranicama tijela javne vlasti, neodređivanje službenika za informiranje, nedostavljanje godišnjeg izvješća Povjereniku ili na predmet predstavke. Naime, cjeloviti neposredni ili posredni inspekcijski nadzori su pokazali da nadzirana tijela u pravilu nisu administrativno ili tehnički te financijski (jer neka tijela moraju mijenjati internetsku stranicu radi objave informacija sukladno ZPPI-ju), u mogućnosti odjednom ispuniti sve zakonske obveze i naložene mjere izrečene u opsežnim zapisnicima. Navedeno dovodi do višegodišnjeg izvršavanja mjera izrečenih u zapisnicima od strane tijela javne vlasti, konstantnog požurivanja, davanja upozorenja i objašnjenja postupanja te ponovnih pregleda internetskih stranica radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

Stoga su neposredni inspekcijski nadzori provedeni kod onih 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 da se neke od traženih informacija sukladno ZPPI-ju trebaju proaktivno objavljivati, što bi dovelo do smanjenja broja podnesenih zahtjeva za pristup informacijama.

U 2022. su sveukupno provedena 44 inspekcijska nadzora.

6.1. Neposredni inspekcijski nadzor

U 2022. su provedena četiri neposredna inspekcijska nadzora, i to u Hrvatskom ronilačkom savezu, Gradu Obrovcu, Općini Seget i Turističkoj zajednici Općine Seget.

Dva neposredna cjelovita inspekcijska nadzora su inicirana predstavkama (Hrvatski ronilački savez i Grad Obrovac) zbog nerješavanja više zahtjeva od strane navedenih tijela te nepostupanja po aktima Ureda povjerenika. S obzirom na to da je utvrđeno da navedena tijela ne ispunjavaju većinom zakonske obveze vezane uz proaktivnu objavu informacija i savjetovanje s javnošću, u navedenim tijelima je obavljen cjeloviti neposredni inspekcijski nadzor. Protiv čelnika Hrvatskog ronilačkog saveza izdan je prekršajni nalog zbog neotklanjanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka utvrđenih u zapisniku, dok je kod Grada Obrovca u tijeku postupak kontrole izvršenja mjera.

Ciljani neposredni inspekcijski nadzori nad Općinom Seget i Turističkom zajednicom Općine Seget obavljeni su po službenoj dužnosti. Naime, na navedena tijela je izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave u 2022. i žalbi na rješenja od strane dva korisnika. S obzirom na to da su se zahtjevima za pristup informacijama tražile i neke informacije koje se sukladno ZPPI-ju trebaju proaktivno objavljivati te radi sagledavanja cjelokupnog stanja stvari, obavljeni su ciljani posredni inspekcijski nadzori u pogledu proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i javnosti rada. U tijeku je rok za dostavu izvješća o načinu izvršenja naređenih mjera.

6.2. Posredni inspekcijski nadzor

U 2022. je provedeno ukupno 37 posrednih inspekcijskih nadzora, dva posredna inspekcijska nadzora su u tijeku, a ciljani posredni inspekcijski nadzor nad Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak (HBOR) započet tijekom prosinca 2021., okončan je u ožujku 2022.

Posredni inspekcijski nadzori (Slika 6.1.) obavljani su po službenoj dužnosti, a njih 12 je inicirano predstavkama, odnosno nepostupanjem po upozorenjima Ureda povjerenika.

Tablica 6.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden posredni inspekcijski nadzor u 2022.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Tijela državne uprave	1	Ministarstvo financija	2
Sudovi i druga pravosudna tijela	1	Općinski sud u Makarskoj	2
JLP(R)S	12	Gradovi: Supetar, Zlatar Općine: Bedekovčina, Brela, Budinščina, Donja Voća, Dvor, Gornji Mihaljevec, Kijevo, Oriovac, Sućuraj, Vinodolska	22
Ustanove	7	Agencija za obnovu osječke Tvrđe, Dječji vrtić Smješko Vir, Institut za arheologiju, Institut za povijest umjetnosti, Institut za oceanografiju i ribarstvo, NATURA-JADERA-javna ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode na području Zadarske županije, Sveučilište u Splitu-Katoličko-bogoslovni fakultet	18
Trgovačka društva	9	Čisti otok d.o.o., Lokalna razvojna agencija-Poduzetnički centar Garešnica, Jelkom d.o.o. (2x), Vir održavanje d.o.o., Virsko-komunalno gospodarstvo d.o.o., Vir zaštita d.o.o., Voda	19

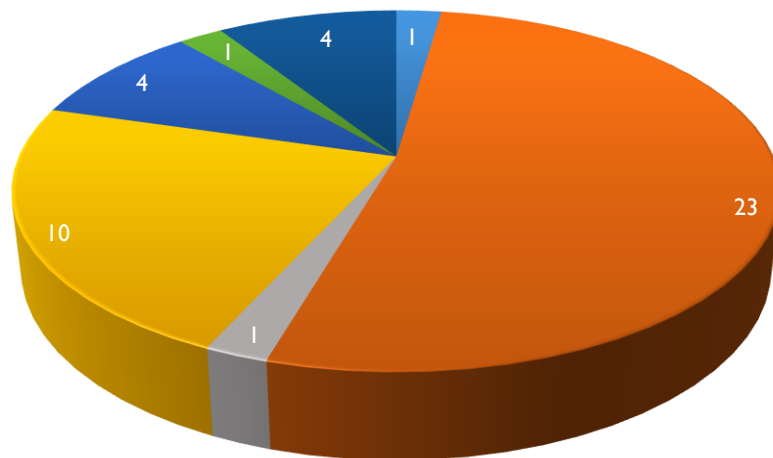
		Garešnica d.o.o., Vodovod Vir d.o.o.	
Udruge	2	Hrvatski šahovski savez, Hrvatski vaterpolski savez	7
Agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima RH	3	HBOR, Agencija za mobilnost i programe Europske unije, Agencija za ugljikovodike	7
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	5	Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora, Hrvatska komora fizioterapeuta, Hrvatska veterinarska komora, Odbor za državnu službu, Zaklada Hrvatska kuća-Croatian house	11
UKUPNO:	40		88

Posredni inspekcijski nadzori provedeni su zbog sljedećih razloga:

- a) jedan zbog obveze proaktivne objave informacija, javnosti rada te nad rješenjima HBOR-a u kojima se nezakonito koristi ograničenje prava na pristup informacijama zbog poslovne tajne u 2021. (HBOR)
- b) dva zbog nerješavanja zahtjeva, odnosno nepostupanja po upozorenjima Povjerenika (Ministarstvo financija i Hrvatski šahovski savez kod kojeg je nadzorom obuhvaćeno i neodređivanje službenika za informiranje te neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija)
- c) 11 zbog neispunjavanja obveza proaktivne objave informacija vezanih uz pristup informacijama, a nekim nadzorima je obuhvaćeno i neodređivanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti (Voda Garešnica d.o.o., Natura-Jadera-javna ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode na području Zadarske županije, Lokalna razvojna agencija-Poduzetnički centar Garešnica d.o.o., Hrvatski vaterpolski savez, Zaklada Hrvatska kuća-Croatian house, Virsko komunalno gospodarstvo d.o.o., Vir održavanje d.o.o. za komunalne djelatnosti, VIR zaštita d.o.o. za zaštitarsku djelatnost, Čisti otok d.o.o. za komunalne djelatnosti, Dječji vrtić Smješko Vir, Vodovod Vir d.o.o. za komunalne djelatnosti)
- d) 16 zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća za 2021. (gradovi Supetar i Zlatar, općine Bedekovčina, Brela, Budinščina, Dvor, Gornji Mihaljevec, Kijevo, Oriovac, Vinodolska, Sućuraj, Hrvatska komora fizioterapeuta, Hrvatska veterinarska komora, Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora, Agencija za ugljikovodike, Agencija za mobilnost i programe Europske unije)

e) pet zbog neispunjavanja obveza proaktivne objave informacija vezanih uz obvezu javnosti rada i pristup informacijama (Institut za arheologiju, Institut za povijest umjetnosti, Agencija za obnovu osječke Tvrđe kod koje je nadzorom obuhvaćeno i nedostavljanje Godišnjeg izvješća za 2021., Jelkom d.o.o. nad kojim su obavljena dva nadzora od kojih je prvim nadzorom obuhvaćena i obveza objave informacija vezanih uz informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti).

Slika 6.1. Broj posrednih inspekcijskih nadzora u 2022. po pravnom statusu tijela javne vlasti



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

Zapisnicima o posrednom inspekcijskom nadzoru tijelima je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, odnosno radi unaprjeđenja rada nadziranih tijela. Izrečeno je ukupno 88 mjera, najviše Hrvatskom šahovskom savezu (četiri mjere), dok je najmanje mjera izrečeno tijelima koja su nadzirana radi nedostavljanja godišnjeg izvješća.

Dva tijela javne vlasti iskoristila su mogućnost prigovora na zapisnik (HBOR i Hrvatski vaterpolski savez), koji su odbijeni odlukama Povjerenika. Čelniku Hrvatskog vaterpolskog saveza izdan je prekršajni nalog zbog neizvršenja mjera naloženih u Zapisniku i neodređivanja službenika za informiranje te je u tijeku prekršajni postupak.

Provedeni posredni inspekcijski nadzori tijekom 2022. pokazuju da je došlo do promjene u razlozima provođenja nadzora, jer umjesto šutnje uprave koja je do sada bila vodeći razlog za provedbu istih, utvrđeno je da neka tijela i dalje ne objavljuju osnovne informacije o pravu na pristup informacijama i službeniku za informiranje ili odbijaju odrediti službenika za informiranje jer ne priznaju status tijela javne vlasti sukladno odredbama ZPPI-ja (naročito nacionalni sportski savezi). Također, kod nekih instituta je utvrđeno da ne ispunjavaju proaktivno obvezu objave informacija vezanih uz javnost rada i održavanje sjednica.

Nadziranim tijelima su osim izricanja mjera kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih povreda ZPPI-ja i drugih propisa, predložene i mjere usmjerene na otklanjanje nepravilnosti i nedostataka u radu. Navedeno se prije svega odnosi na besplatno stručno usavršavanje koje provodi Ured povjerenika samostalno ili u suradnji s drugim institucijama u područjima prava na pristup informacijama, ponovne uporabe informacija, savjetovanja s javnošću, javnosti rada te korištenje uputa, smjernica i priručnika Povjerenika, kao i Tražilice odluka i mišljenja.

Inspekcijski nadzor nad Općinom Donja Voća te Katoličkim bogoslovnim fakultetom Sveučilišta u Splitu je u tijeku.

Većina nadziranih tijela je izvršila mjere izrečene u zapisnicima, dok je u odnosu na ostale u tijeku postupak kontrole izvršenja mjera.

Jedno tijelo je nakon provedenog nadzora prestalo postojati (Virsko-komunalno gospodarstvo d.o.o.), dok je u odnosu na Zakladu Hrvatska kuća-Croatian house, prema dostavljenom očitovanju Ministarstva vanjskih i europskih poslova, u tijeku ponovno pokretanje postupka donošenja Zakona o prestanku važenja Zakona o Zakladi Hrvatska kuća-Croatia House te navedeno tijelo nije u mogućnosti izvršiti zapisnikom izrečene mjere.

6.2.1. Posredni inspekcijski nadzor u Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak

U provedbi posrednih inspekcijskih nadzora, posebno se ukazuje na provedbu posrednog inspekcijskog nadzora nad HBOR-om, započetog u prosincu 2021. Zbog svoje kompleksnosti i posebnosti HBOR-a kao financijske institucije, nadzor je okončan u ožujku 2022. izradom inspekcijskog zapisnika.

Inspekcijski nadzor je iniciran od strane samog HBOR-a, traženjem mišljenja i upute za pravilnu primjenu ZPPI-ja u odnosu na proaktivnu objavu informacija i javnost rada. Kako se, zbog specifičnosti HBOR-a, uputa za pravilnu primjenu odredbi o proaktivnoj objavi podataka nije mogla dati bez detaljnog uvida u internetsku stranicu HBOR-a, proveden je ciljani posredni inspekcijski nadzor proaktivne objave informacija po svim točkama članka 10. stavka 1. ZPPI-ja i javnosti rada iz članka 12. ZPPI-ja. U konačnici, ocjena stanja i izrečene mjere navedene u Zapisniku, nakon razmatranja prigovora HBOR-a, rezultirale su izvršenjem mjera i proaktivnom objavom traženih informacija. U nastavku se ukazuje na najvažnije.

HBOR-u je ukazano na potrebu proširenja liste skupova podataka (*asset lista*), navođenjem određenih skupova podataka koji pripadaju u djelokrug HBOR-a (npr. evidencija dodijeljenih

državnih potpora i potpora male vrijednosti) te objavu popisa pravnih i fizičkih osoba kojima su dodijeljene potpore (članak 10. stavak 1. točka 8. Zakona), a koju objavu je HBOR smatrao povredom bankovne tajne, jer bi se objavili podaci o imenu/prezimenu/tvrtki korisnika te vrsti, iznosu i namjeni potpore. Prema postojećoj upravnosudskoj praksi, dodjela državnih potpora odnosno bespovratnih sredstava kroz primjerice nižu kamatnu stopu ili druge povoljnije uvjete, predstavlja raspolaganje javnim sredstvima. Stoga se i pri omogućavanju pristupa ovim informacijama putem zahtjeva, ne provodi test razmjernosti i javnog interesa i ne utvrđuje se postojanje bankovne tajne, odnosno ograničenja pristupa. Kako državne potpore predstavljaju vid pomoći pravnim i fizičkim osobama, prema kojem HBOR, temeljem Pravilnika o dodjeli potpora male vrijednosti, dodjeljuje sredstva (putem subvencija, povoljnih zajmova te kroz snižavanje, oslobođenje kamatnih stopa, olakšice, izuzeće i oprost plaćanja doprinosa), a koje se realiziraju kroz različite oblike plasmana, naziv/ime i prezime korisnika bespovratnih sredstava i drugih pomoći, visina dodijeljenih sredstava i njihova namjena, predstavljaju podatke koji se trebaju objaviti temeljem članka 10. stavka 1. točke 8. ZPPI-ja. Ti podaci se ne mogu se smatrati zaštićenim u smislu Opće uredbe o zaštiti podataka, nego je riječ o javnim podacima u skladu s odredbama ZPPI-ja, koji mogu biti dostupni javnosti (ali uz zaštitu drugih podataka kao što je OIB, adresa stanovanja i dr.) i koje bi trebalo omogućiti u pravilu uvijek kada se radi o dodjeli javnih sredstava temeljem provedenog postupka dodjeljivanja.

Nadalje, utvrđeno je da opći akt HBOR-a koji sadrži odredbe o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, bodove propisane za pojedino radno mjesto te opis poslova radnog mjesta, ne može predstavljati poslovnu tajnu HBOR-a, iako je tako utvrđeno Pravilnikom o zaštiti poslovne i bankovne tajne (objavom ne mogu nastupiti štetne posljedice za gospodarske interese HBOR-a) te podliježe obvezi objave, sukladno 10. stavka 1. točke 11. Zakona. Također je utvrđeno da je na HBOR primjenjiva obveza objave informacije o čelniku/rukovoditeljima svih ustrojstvenih jedinica.

Objava dnevnih redova za sjednice Uprave te zaključaka sa sjednica Nadzornog odbora i Uprave, također podliježe obvezi objave na internetskoj stranici HBOR-a, a vezano uz javne informacije (npr. pri donošenju financijskog plana, općih uvjeta kreditiranja, jamstvenog poslovanja, programa kreditiranja, odnosno kada Nadzorni odbor utvrđuje načela poslovne politike i strategije HBOR-a: donosi kreditnu politiku, utvrđuje osnovne uvjete kreditiranja pojedinih ciljnih skupina, utvrđuje godišnje financijske izvještaje i sl.), a ne na odlučivanje o pojedinom pravu ili obvezi korisnika HBOR-a ili potencijalnog korisnika.

Pored toga, s obzirom na to da je HBOR prema rezultatima analitičkog izvješća Povjerenika za informiranje o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama u 2021., (objavljeno na poveznici: <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>), najviše nezakonito koristio zakonsko ograničenje poslovne tajne kao razlog ograničenja pristupa traženim informacijama, što je rezultiralo poništavanjem rješenja u žalbenim postupcima u 2020. i 2021. (od kojih neka i u ponovnim postupcima), u inspekcijskom nadzoru obavljen je po službenoj dužnosti i nadzor nad rješenjima HBOR-a u kojima se nezakonito koristi ograničenje prava na pristup informacijama zbog poslovne tajne u 2021., a uz analizu

relevantne sudske prakse Visokog upravnog suda RH, odnosno Vrhovnog suda RH te analizu usklađenosti Pravilnika o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-u s odredbama ZPPI-ja i Zakona o zaštiti tajnosti podataka.

Dana je preporuka za usklađivanjem predmetnog Pravilnika s odredbama Zakona o zaštiti tajnosti podataka i ZPPI-ja te postojećom praksom Povjerenika za informiranje te sudskom praksom Visokog upravnog suda RH i Vrhovnog suda RH te njegova objava na internetskoj stranici HBOR-a.

U postupku kontrole izvršenja mjera, utvrđeno je da je HBOR ispunio mjere izrečene u Zapisniku te je, primjerice, objavio popise dodijeljenih sredstava kroz određene financijske instrumente i dodijeljene potpore, interne akte koji opisuju organizacijsku strukturu i djelokrug rada, Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-a te je kroz objavu dnevnih redova i zaključaka sa sjednica Uprave, Nadzornog odbora i Kreditnog odbora sukladno odredbama ZPPI-ja, omogućio javnosti proaktivni pristup zakonskim informacijama.

7. Sankcije

Opća svrha propisivanja, izricanja ili primjene svih prekršajnih sankcija, propisana odredbom članka 6. Prekršajnog zakona (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18 i 142/22), je da svatko poštuje pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj te da se počinitelji prekršaja ubuduće tako ponašaju. Istim zakonom je propisano pokretanje prekršajnog postupka izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, ako navedenim zakonom nije drukčije određeno. Prekršajni nalog može se izdati prije ili nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provođenja glavne rasprave, odnosno postupka.

Dužnosti Povjerenika kao i drugih ovlaštenih podnositelja optužnog prijedloga je utvrditi točnu adresu počinitelja prekršaja i uručiti mu pisanu obavijest, u kojoj će ga upoznati s činjenicom da namjerava protiv njega podnijeti optužni prijedlog, s činjeničnim i pravnim opisom prekršaja, njegovim pravima, dokazima protiv njega i sl. Navedena obavijest uručuje se počinitelju prekršaja prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, a sadržaj obavijesti te način postupanja ovlaštenog tužitelja detaljno je uređen odredbom članka 109.a Prekršajnog zakona.

Sukladno odredbi članka 35. ZPPI-ja, Povjerenik je ovlašten za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje. ZPPI u članku 61. i 62. sadrži prekršajne odredbe vezano za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija. Važno je za istaknuti da je stupanje na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja dana 25. lipnja 2022. donijelo izmjene u području sankcioniranja. Jedna od ključnih novina je brisanje članka 61. stavka I. ZPPI-ja zbog uvođenja novog instrumenta – izvršenja rješenja te definiranje odgovorne osobe.

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

7.1. Poslane obavijesti

U predmetima u kojima je Povjerenik utvrdio počinjenje prekršaja, upućivala se obavijest odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti, sukladno odredbama članka 109.a Prekršajnog zakona. Povjerenik je prije slanja obavijesti zatražio od Ministarstva unutarnjih poslova podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja. Tijekom 2022. Povjerenik je uputio tri obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka odgovornim osobama u vrijeme počinjenja prekršaja, u tri različita tijela: Hrvatski vaterpolski savez, Sveučilište u Dubrovniku i Općina Tučepi.

Broj poslanih obavijesti u 2022. znatno je smanjen u usporedbi s brojem poslanih obavijesti u 2021. Konkretno, došlo je do smanjenja broja izdanih obavijesti za 84,21%. Naime, u 2022. upućeno je tri, a u 2021. 19 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka.

7.2. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi

U 2022. Povjerenik je izdao šest prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti u vrijeme počinjenja prekršaja (direktora trgovačkog društva Čistoća d.o.o. iz Varaždina, predsjednika Hrvatske komore medicinskih sestara, čelnice Odbora za državnu službu, općinskog načelnika Općine Severin, predsjednika Hrvatskog ronilačkog saveza i predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza).

Od ukupnog broja, četiri izrečena naloga odnosila su se na prekršaj iz članka 62. stavak 1. točka 4. ZPPI-ja, odnosno prekršajni nalog je izrečen radi toga što odgovorne osobe u postupku inspeksijskog 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 jednom predmetu prekršajni nalog se odnosio na prekršaje iz članka 62. stavka 1. točke 1. i 2. ZPPI-ja, koji se izriču odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako ne postupi po nalogu Povjerenika te mu ne omogući uvid u informacije koje su predmet postupka, odnosno ne dostavi tražene podatke sukladno aktu drugostupanjskog tijela, dok se jednom predmetu prekršajni nalog odnosio na dostavu nepotpunih podataka Povjereniku.

U četiri su slučaja protiv izrečenih prekršajnih naloga uloženi prigovori, i to u slučaju odgovornih osoba Hrvatske komore medicinskih sestara, Odbora za državnu službu, Hrvatskog ronilačkog saveza i Hrvatskog vaterpolskog saveza te su o prigovorima odluku donijeli nadležni prekršajni sudovi.

U promatranjoj 2022. Povjerenik je izrekao dva prekršajna naloga manje nego u 2021. pa je, uspoređujući navedene podatke, došlo do smanjenja od 25%.

Povjerenik tijekom izvještajnog razdoblja nije podnio niti jedan optužni prijedlog.

Tijekom 2022. ukupno je vođeno šest prekršajnih postupaka (podneseni optužni prijedlozi i izrečeni prekršajni nalozi), što je vidljivo iz Tablice 7.1.

Tablica 7.1. Prekršajni postupci 2014.-2022.

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

7.3. Odlučivanje prekršajnih sudova

Tijekom 2022. zaprimljeno je osam odluka prekršajnih sudova, i to četiri presude Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, dvije presude Općinskog prekršajnog suda u Splitu te po jedna presuda Općinskog prekršajnog suda u Pazinu i Općinskog prekršajnog suda u Čakovcu.

Od četiri zaprimljene meritorne odluke Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, jedna je presuda oslobađajuća, u odnosu na odgovornu osobu Hrvatske komore fizioterapeuta, s obrazloženjem da u konkretnom slučaju nije utvrđeno da bi okrivljenica bila odgovorna osoba pa sud nije razmatrao obranu okrivljene, kao ni ocjenu provedenih dokaza. Na odluku Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu o oslobađanju optužbe Povjerenik je izjavio žalbu Visokom prekršajnom sudu RH.

U ostala tri slučaja, Općinski prekršajni sud u Zagrebu proglasio je krivim odgovorne osobe u tijelima javne vlasti. Tako je u jednom slučaju Općinski prekršajni sud u Zagrebu proglasio krivim privremeno ovlaštenu osobu za obavljanje poslova predsjednika Odbora za državnu službu te joj izrekao novčanu kaznu u iznosu od 2.000,00 kn, s obzirom na to da nije ispravila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene u zapisniku o provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru te dostavila izvješće i dokaz o izvršenju naloženih mjera. Nadalje, odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti – Hrvatskoj komori medicinskih sestara, izrečena je novčana kazna u iznosu od 3.000,00 kn jer je Povjereniku u postupku po žalbi dostavila nepotpune podatke, odnosno nije dostavila kartice dobavljača za 2018. te kontne kartice za osobne i intelektualne usluge za 2018., koje su bile predmet zahtjeva žalitelja, već je dostavila Povjereniku knjigovodstvene kartice iz kojih nisu vidljive isplate pojedinim fizičkim i pravnim osobama u 2018. Protiv navedene presude je uložena žalba Visokom prekršajnom sudu RH.

Općinski prekršajni sud u Zagrebu proglasio je krivim i odgovornu osobu, direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., jer nije postupio po rješenju Povjerenika kojim je korisniku omogućen pristup informaciji te mu izrekao novčanu kaznu u iznosu od 5.000,00 kn.

Općinski sud u Pazinu, Stalna služba u Poreču-Parenzo, Prekršajni odjel donio je presudu kojom je oslobodio optužbe odgovornu osobu Općine Višnjan za prekršaj iz 62. stavka 1. točke 4. ZPPI-ja – da nije ispravila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene u zapisniku o provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru te dostavila izvješće i dokaz o izvršenju naloženih mjera. U obrazloženju presude je navedeno da je okrivljenik povukao prigovor na prekršajni nalog te platio

izrečenu novčanu kaznu, prije negoli je prekršajni nalog stavljen van snage.

Općinski prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Supetru je donio presudu kojom je načelnika Općine Sutivan proglasio krivim zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika, odnosno nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama korisnika.

Presudom Općinskog prekršajnog suda u Splitu, Stalne službe u Solinu, gradonačelnik Grada Obrovca proglašen je krivim, i to zbog činjenice da nije ispravio nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene u zapisniku o provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru te dostavio izvješće i dokaz o izvršenju naloženih mjera.

U oba predmeta Općinski prekršajni sud u Splitu izrekao je okrivljenicima novčane kazne u iznosu od 2.000,00 kn.

Općinski sud u Čakovcu, Prekršajni odjel donio je presudu kojom je načelnika Općine Strahoninec proglasio krivim te mu izrekao novčanu kaznu u iznosu od 5.000,00 kn zbog toga što nije postupio po nalogu Povjerenika i riješio zahtjev za pristup informacijama korisnika.

Podaci o odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 7.2.

Tablica 7.2. Način odlučivanja prekršajnih sudova 2014.-2022.

Prekršaji 2014.-2022.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Odluke I. prekršajnih sudova – ukupno	4	6	3	12	3	33	1	17	8
Presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0	0	1	1	4	1
Rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0	0	0	0	0
Rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0	11	0	0	0
Izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0	0	0	2	0
Presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2	20	0	3	6
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	0	0	0	0	0	0	0	8	1
Odluke Visokog prekršajnog suda RH -ukupno	0	0	3	4	7	4	3	9	0
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2	3	1	1	0
Presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1	0	1	7	0
Presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prekršajnog suda	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Rješenje kojim se VPS proglašava stvarno nenadležnim	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Presuda kojom se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana	0	0	0	0	2	1	0	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	0	0	0	0	0	0	0	1	0

7.4. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Učinkovitost i doseg sankcioniranja u 2022. očituje se kroz pokrenute postupke Povjerenika za informiranje i ranije opisane odluke prekršajnih sudova, a također i kroz usvojena normativna rješenja, odnosno izmjene i dopune ZPPI-ja u 2022.

Povjerenik je tijekom izvještajnog razdoblja izricao prekršajne naloge iz članka 62. ZPPI-ja, i to zbog toga što odgovorne osobe 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, i 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, odnosno zbog dostave nepotpunih podataka.

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

Tijekom izvještajnog razdoblja **došlo je do smanjenja broja pokrenutih prekršajnih postupaka od strane Povjerenika, a ključan razlog se nalazi u zakonskim promjenama koje su se stupile na snagu polovicom 2022.** Naime, u tijeku 2022. došlo je do promjene zakonske regulative usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja, kojim je utvrđeno da je odgovorna osoba u smislu ZPPI-ja, čelnik tijela, odnosno osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje tijela javne vlasti, a ne kako je do tada važećim Zakonom bio propisan pojam odgovorne osobe kao osobe u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona, što je u praksi primjene Zakona dovodilo do različitih odluka nadležnih prekršajnih sudova.

Ključna novost u području prekršajnih sankcija predstavlja ukidanje odredbe članka 61. stavka 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. **Umjesto ukinute prekršajne odredbe u ZPPI je uveden novi institut izvršenja rješenja Povjerenika, koji je uređen odredbom članka 25.a ZPPI-ja.** Naime, Povjerenik je do navedene izmjene ZPPI-ja podnosio optužne prijedloge protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti jer su počinile prekršaj iz članka 61. stavka 1. ZPPI-ja, odnosno nisu postupile sukladno odlukama Povjerenika. U skladu sa odredbom članka 25.a, pravomoćna rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informaciji su obvezujuća i izvršna, a provode se donošenjem rješenja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti.

Novčana kazna kojom se pravna osoba prisiljava na izvršenje izricanjem rješenja odgovornoj osobi propisana je člankom 142. ZUP-a, u iznosu do 10 prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

S obzirom na navedene izmjene ZPPI-ja, za koje je bilo potrebno osigurati određene postupovne preduvjete, u 2022. nije podnesen ni jedan optužni prijedlog zbog počinjenja prekršaja iz članka 61. stavka 1. ZPPI-ja.

Povjerenik je u proteklim Izvešćima o provedbi ZPPI-ja ukazivao na ograničene mogućnosti i svrhovitost sankcioniranja te na dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili žalbe pred Visokim prekršajnim sudom RH, pri čemu dolazi do apsolutne zastare prekršajnog postupka i u onim slučajevima kada je Visoki prekršajni sud RH prihvatio žalbu Povjerenika protiv odluka prvostupanjskih sudova. Stoga bi uvođenje instituta izvršenja rješenja trebalo doprinijeti odgovornijem postupanju tijela javne vlasti te učinkovitijem ostvarivanju prava na pristup informacijama.

Aktivnosti u vezi provođenja instituta izvršenja rješenja Povjerenika tijekom 2022. su detaljnije obrađene u poglavlju Izvršenje rješenja Povjerenika.

B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

8. Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti

8.1. Proaktivna objava informacija

ZPPI je koncepcijski utemeljen na proaktivnoj objavi informacija, odnosno obvezi tijela javne vlasti da putem svojih internetskih stranica omogućava dostupnost informacija javnog karaktera, bez potrebe za podnošenjem zahtjeva. 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 potiče tijela na objavu što većeg broja informacija javnog karaktera, poglavito onih za koje su korisnici iskazali poseban interes i za koje je utvrđeno da trebaju biti javno dostupne. Međutim, Povjerenik, osim poticanja, nema mogućnost ni nadležnost nametati dodatne obveze tijelima javne vlasti, povrh onoga što Zakon propisuje, niti provoditi nadzor nad objavom informacija za koje nije propisana obveza proaktivne objave. To je, primjerice, tijekom 2022. bio slučaj s novopokrenutim aplikacijama JLP(R)S-ova koje sadrže prikaz proračunskih isplata, a što su jedinice dužne objavljivati prema Zakonu o proračunu i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

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

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.).

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

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

Budući da je ova zakonska obveza jednako primjenjiva na sve tijela javne vlasti, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima, neminovno je da u praksi dolazi do poteškoća i nedoumica.

Prvenstveno, obveza objave u strojno čitljivom formatu u praksi nije primjenjiva na sve informacije za koje je propisana obveza proaktivne objave. Tekstualne dokumente moguće je objaviti u Word-u, ali Word se ne smatra strojno čitljivim oblikom. 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.).

Dodatan problem u praksi predstavlja činjenica da pojedine odredbe članka 10. ZPPI-ja nisu primjenjive na sva tijela javne vlasti. Primjerice, tijela koja nisu obveznici provedbe Zakona o javnoj nabavi, koja ne provode savjetovanja s javnošću, koja ne dodjeljuju sponzorstva i donacije, koja se financiraju u cijelosti iz vlastitih sredstava, odnosno osnivač im je privatna pravna ili fizička osoba, koja nemaju formalna, odnosno kolegijalna radna tijela te na sjednicama ne usvajaju odluke kojima se utječe na interese javnosti. Navedena zakonska rješenja su dio projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ u 2022. i 2023., kroz koji će se nastojati ukazati na potrebu preciznije regulacije ili redefiniranja pojedinih obveze prema kategorijama tijela.

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, dok su za objavu na podstranicama tijela koja su ih osnovala, koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, potrebni suradnja i dogovor, što u praksi često izostaje.

Naime, uvidom u Popis tijela javne vlasti nakon obrade podataka za Izvješće (kada su već unesene određene izmjene, primjerice, uklonjena su 82 centra za socijalnu skrb koji su 1. siječnja 2023. prestali s radom, odnosno njihove poslove preuzeo je novoosnovani Hrvatski zavod za socijalni rad), utvrđeno je da još uvijek 615 od 5.791 ili **10,6% 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 11,1% tijela, što znači da je došlo do zanemarivog poboljšanja od pola postotnog poena 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 (100), veterinarske ambulante (81), komunalna, vodovodna i druga trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (58), društva Crvenog križa (50), knjižnice (44), kao i na domove za starije i nemoćne, različite centre i druge ustanove, trgovačka društva, turističke zajednice i dr. Dakle, riječ je o tijelima javne

vlasti koja su u najvećoj mjeri identificirana kao tijela koja nisu imenovala službenika za informiranje, koja ne dostavljaju godišnja izvješća o provedbi Zakona i koja nisu upoznata sa zakonskim obvezama, odnosno ne prepoznaju se kao obveznici provedbe ZPPI-ja.

Na probleme u ispunjenju obveza proaktivne objave informacija ukazali su i korisnici podnošenjem predstavki. Od ukupno 390 predstavki zaprimljenih tijekom 2022., 39 ih se odnosilo na kršenje odredbi o proaktivnoj objavi i javnosti rada (10%), a dodatno je u rješavanju bilo 30 upita vezanih za ove zakonske obveze.

8.2. Javnost rada kolegijalnih tijela

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

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

Vezano za samu točku 12. članka 10. Zakona, njena nepreciznost (primjerice, dio koji propisuje obvezu objave „informacija o radu formalnih radnih tijela“) i preklapanje s drugim zakonskim odredbama (primjerice, 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, odnosno Hrvatski Sabor, Vladu RH, županijske skupštine, gradska i općinska vijeća i Gradsku skupštinu Grada Zagreba. Obveza uistinu i nije primjenjiva na ona državna tijela koja nemaju formalna radna tijela i ne odlučuju na sjednicama (npr. Državni ured za reviziju, Povjerenik za informiranje, Pučki i drugi pravobranitelji, neka

ministarstva), dok se kod ustanova ova obveza u pravilu odnosi na upravna vijeća (kod škola na školske odbore, kod učeničkih domova na domske odbore, na fakultetima na fakultetska vijeća), kod sudova na sjednice sudskih odjela, kod državnih odvjetništava na sjednice državnoodvjetničkih vijeća, kod agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima na upravna vijeća (vijeća, uprave, odbore), kod trgovačkih društava u pravilu na sjednice uprava ili upravnih odbora, kod komora na sjednice skupštine ili vijeća ili upravnih odbora itd.

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.

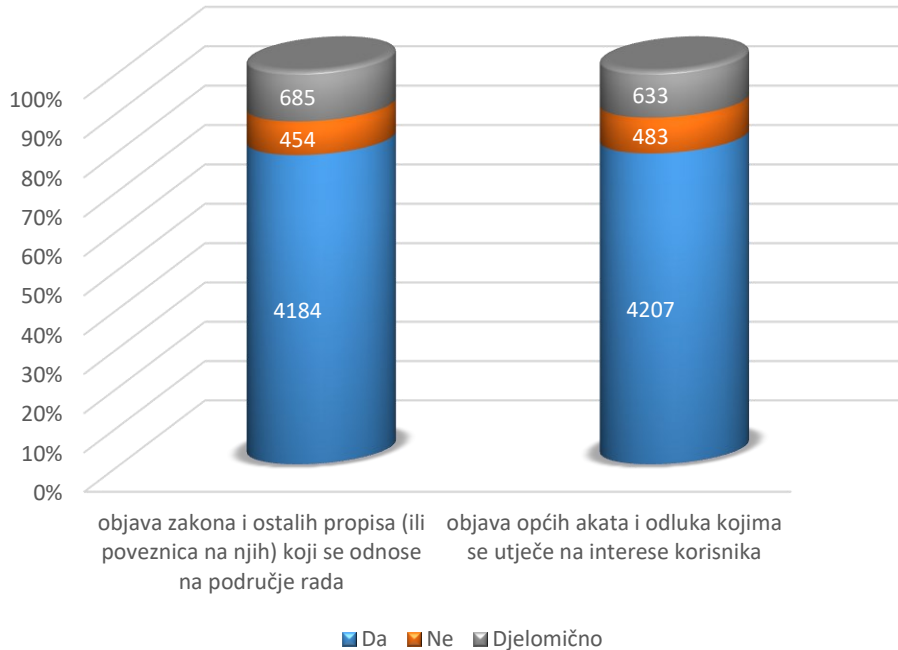
Stoga kod ispunjavanja zakonske obveze javnosti rada, službenici za informiranje također trebaju podršku čelnika tijela i ostalih službi u tijelu, poglavito onih zaduženih za provođenje sjednica, kako bi mogli pravodobno, potpuno i točno objavljivati sve propisane informacije. Preporuka je da se objavljuju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

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

U izvješću o provedbi Zakona u 202., tijela javne vlasti trebala su odgovoriti na 35 pitanja o objavi propisanih informacija, a na koja su pored odgovora „da“ i „ne“, mogli u većini slučajeva odgovoriti i s „djelomično“ i „nije primjenjivo“. Navedeni dio podijeljen je u šest manjih cjelina, a u nastavku se prikazuju odgovori 5.323 tijela koja su dostavila izvješće po predmetnim cjelinama.

8.3.1. Propisi, opći akti i odluke

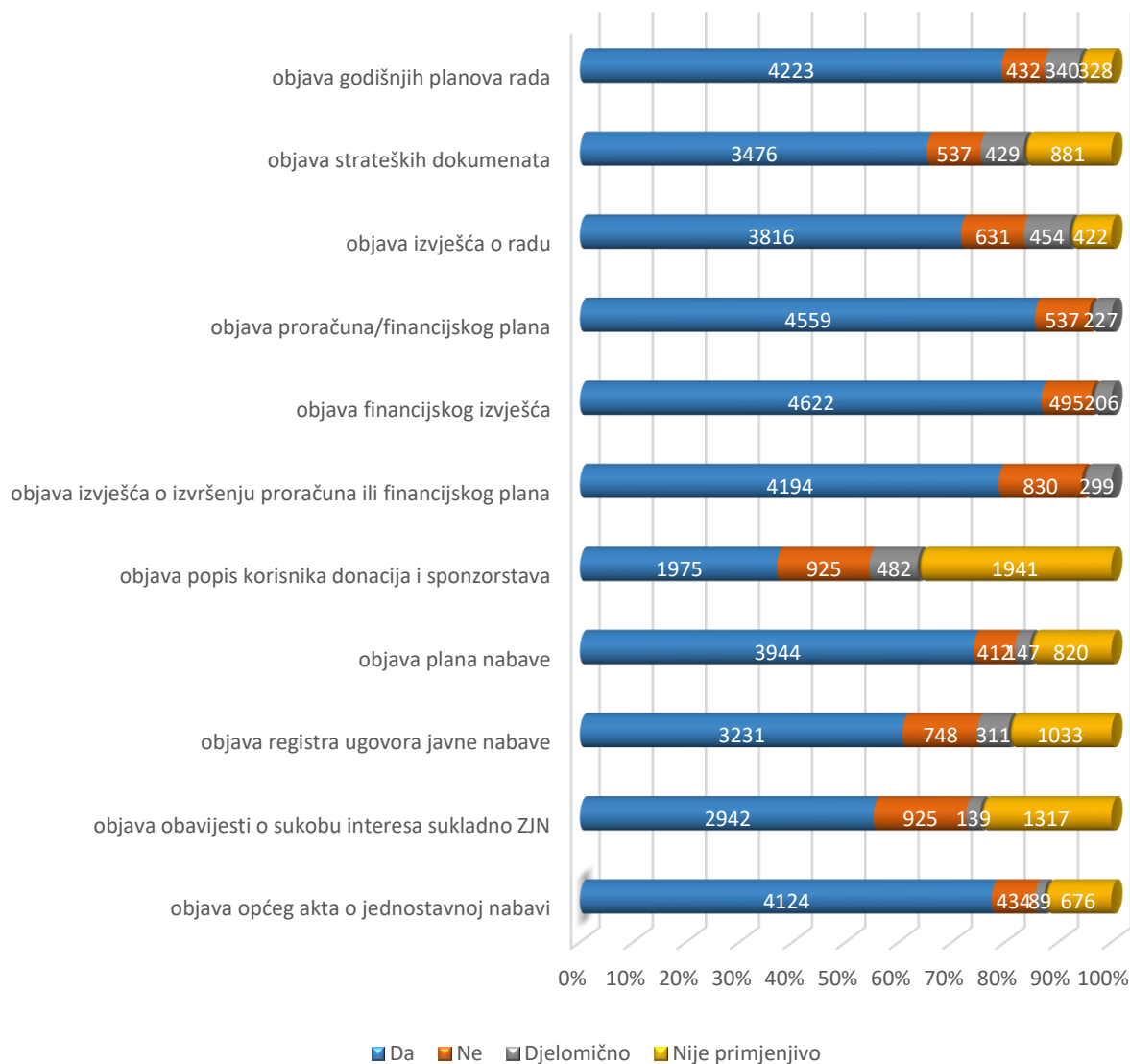
Slika 8.1. Objava propisa, općih akata i odluka tijela javne vlasti



Ove godine je oko 78% tijela (onih koja su dostavila godišnje izvješće, a manje od 70% svih tijela na Popisu) izvijestilo da je objavilo zakone i ostale propise, koje donose na svojim internetskim stranicama te još oko 13% njih da to čini djelomično. Podaci su istovjetni s onima iz prošle godine, iako je u praksi i dalje zamijećeno da velik broj tijela ovu obvezu ne ispunjava na pravilan i cjelovit način, odnosno propisi često nisu ažurirani te nedostaju poveznice na Narodne novine ili sam dokument. Također, često nisu dostupne pročišćene verzije propisa koji su pretrpjeli višekratne izmjene, što je slučaj i kod objave općih akata. Da ispunjavaju obvezu objave općih akata i odluka izvijestilo je 79% tijela i još gotovo 12% njih to čini djelomično. U tom dijelu je došlo do povećanja od jednog postotnog boda u odnosu na podatke iz 2021., međutim, iz postupanja Ureda povjerenika (po predstavkama i u provedbi praćenja), razvidno je da opći akti i odluke često budu objavljeni na nepretraživ način ili su neažurni. Ujedno, tijela u praksi često koriste skenirani PDF kao format objave dokumenata iz djelokruga, za što Povjerenik upozorava da nije odgovarajuće ni pretraživo, odnosno da je potrebno izbjegavati takav format objave koji ne sadrži dokument, već sliku dokumenta. Tijela u praksi nerijetko ne objavljuju akte kojima se reguliraju pitanja unutarnje organizacije tijela, sistematizacije radnih mjesta, zadataka i sl., a što je preporuka Povjerenika, u svrhu ostvarenja više razine transparentnosti u odnosu na širu javnosti, ali i same zaposlenike.

8.3.2. Planiranje i izvještavanje

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



U ovoj skupini dokumenata uočen je minimalni pomak u odnosu na godinu ranije. Najviša prosječna razina objave uočena je kod financijskih dokumenata: 86,8% tijela koja su dostavila izvješće odgovorila su da objavljuju financijska izvješća (2021. 86,5%), njih 85,6% navelo je da objavljuje financijski plan/proračun (u 2021. 85,3%), 79,3% ih objavljuje godišnje planove/programe rada (u 2021. 78%) i 78,8% izvješća o izvršenju financijskog plana/proračuna (u 2021. 77,9%). Također, strateške dokumente objavljuje 65,3% tijela, a izvješća o radu oko 71,7% tijela.

Kada se izuzmu tijela koja su navela da nisu obveznici Zakona o javnoj nabavi, uočena je i visoka prosječna razina objave dokumenata o postupcima javne nabave, s time da i ove godine 713 tijela

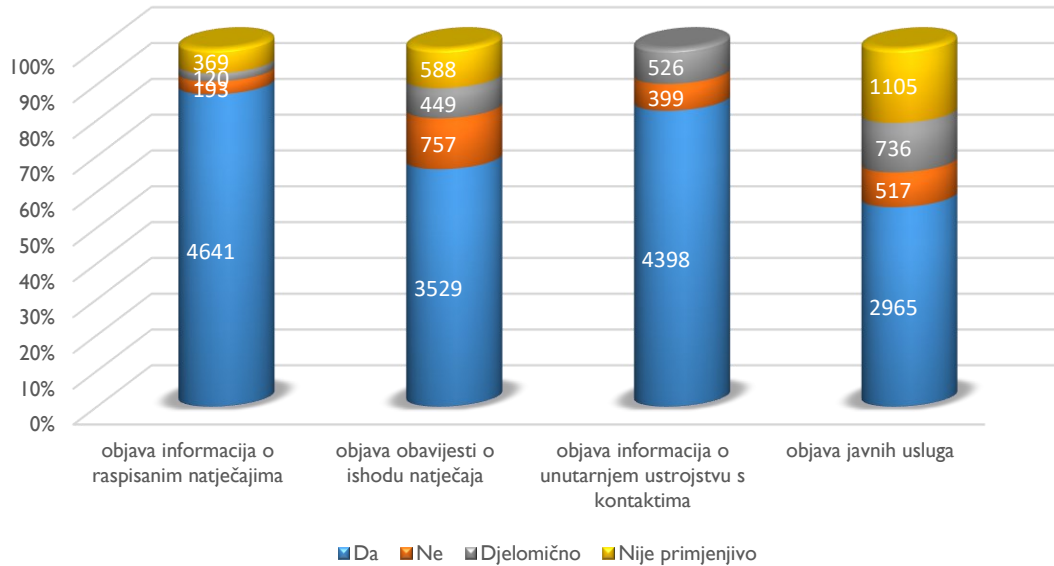
više objavljuje plan nabave nego što ih objavljuje registar ugovora. Iz odgovora o neprimjenjivosti obveza objave plana i registra (1.033 tijela smatra da nisu dužni objaviti registar, a 213 manje da nisu dužni objaviti plan) vidljiva je netočnost odgovora tijela, budući da jedno ne može isključiti drugo, odnosno ako je tijelo obvezno objaviti plan nabave, onda je automatski obvezno objaviti i registar ugovora. Takva diskrepancija vidljiva je i iz odgovora tijela na preostala dva pitanja vezana za javnu nabavu, pri čemu je izrazito viša razina objave općeg akta o jednostavnoj nabavi (objavljuje 77,5% 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 55,3% 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 37,1% tijela odgovorilo je da objavljuje navedeni popis, slično kao u 2021., kad ih je bilo 36,3%, a još ih 9% to čini djelomično)**. Gotovo isto toliko (36,5%) navelo je da predmetna obveza na njih nije primjenjiva te ih 17,4% ne objavljuje predmetni popis (smanjenje u odnosu na 19,5% iz 2021.).

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 koji ne ispunjava ove obveze na pravilan način i u cijelosti, poglavito što se tiče preglednosti, ažurnosti i formata objave. Čak 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 2021.) te njih gotovo 88% da ima dostupnu arhivu, odnosno navedene dokumente objavljene za najmanje tri godine unatrag (lani 86%), 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



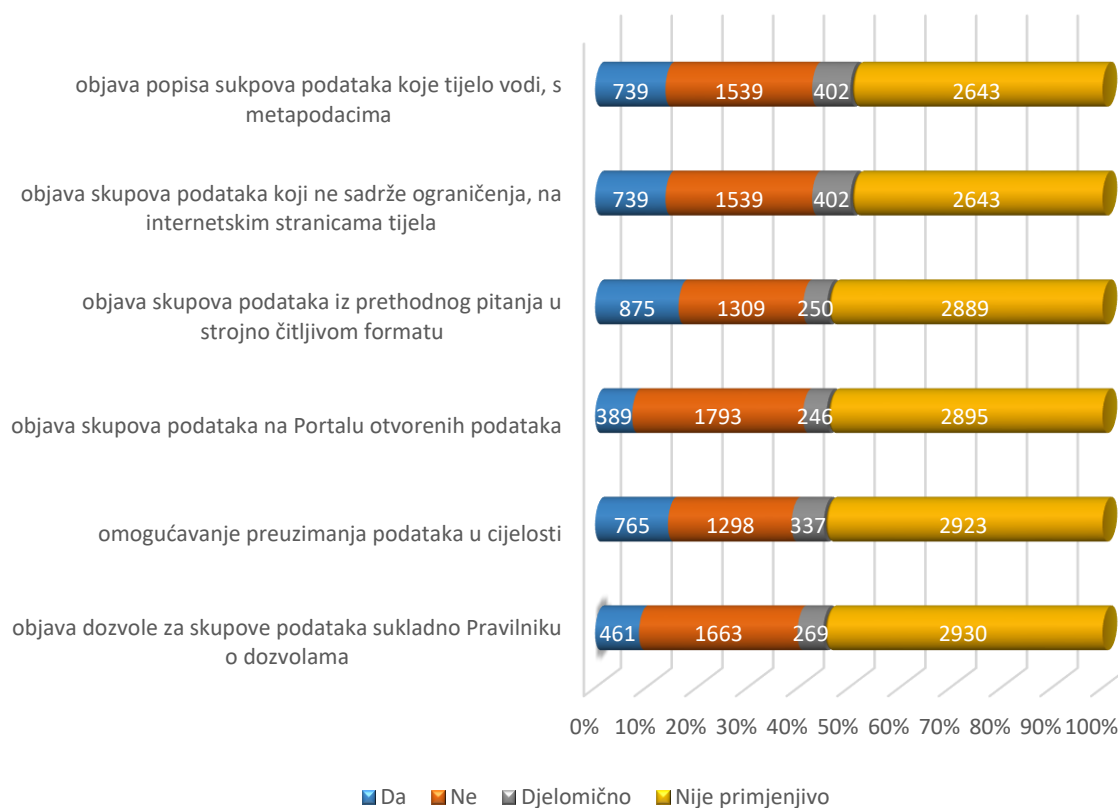
Skupina informacija koja se odnosi na unutarnje ustrojstvo tijela, natječaje koje provode i usluge koje pružaju, od iznimne su važnosti za ostvarivanje transparentnosti organizacije, rada i komunikacije svih tijela javne vlasti s korisnicima. U izvješću za 2022., 87,2% tijela odgovorilo je da objavljuje informacije o raspisanim natječajima, dok ih **66,3% objavljuje ishode natječajnih postupaka** - (dakle, čak 1.112 tijela koja su navela da objavljuju natječaje, navelo je da ne objavljuje obavijesti o ishodu istih). Podaci su na gotovo istoj razini kao 2021., uz otprilike jedan postotni poen više ove godine.

Za jedan postotni poen više u odnosu na 2021., odnosno 82,6% tijela je ove godine 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, uočen je blagi porast jer je oko 55,7% tijela je izvijestilo da objavljuje predmetne informacije (u 2021. 52,6%), dok ih 9,7% to ne čini, dok njih 20,8% smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva. Kod objave ove kategorije informacija, najčešće se na internetskim stranicama tijela uočavaju 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



Ovim dijelom izvješća bilo je obuhvaćeno šest pitanja vezanih za objavu skupova podataka iz nadležnosti tijela javne vlasti, koji su pogodni za ponovnu uporabu, odnosno javno objavljivi jer ne sadrže informacije nad kojima postoje ograničenja. 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 transparentnosti i informiranja korisnika o registrima i bazama podataka te o načinu i opsegu pristupa istima.

Svega 13,9% tijela navelo je da ispunjava zakonsku obvezu objave *asset* liste, što je ipak porast od dva postotna poena u odnosu na 2021. Vidljivi su i pomaci u prosječnoj razini objave navedene informacije u pojedinim kategorijama tijela javne vlasti. Primjerice, u 2021. je čak 11 gradova i 47 općina navelo da obveza objave *asset* liste na njih nije primjenjiva, dok su u 2022. tako odgovorila 4 grada i 22 općine.

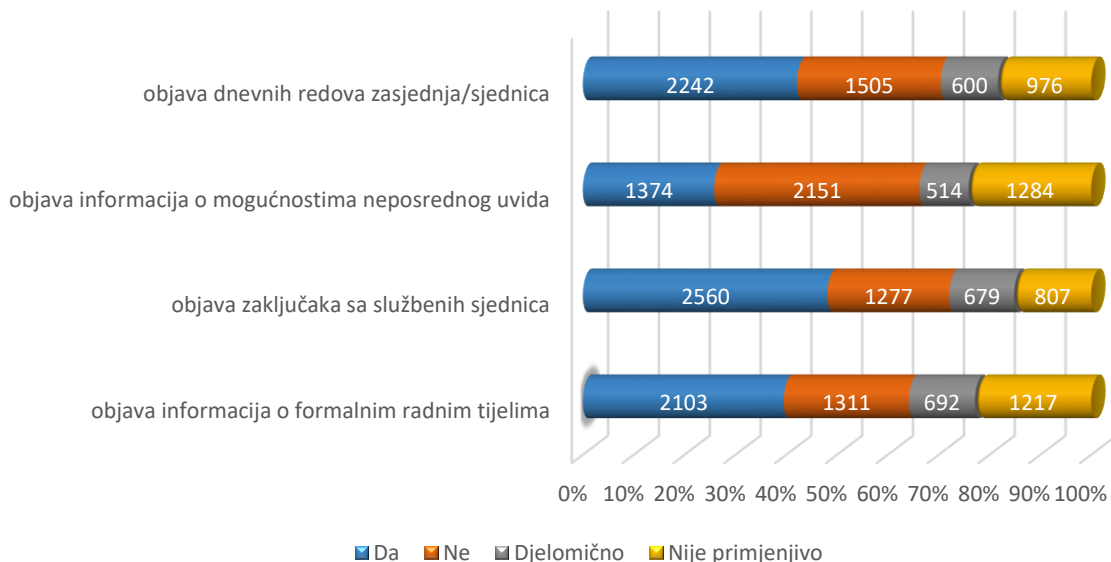
Najveća neusuglašenost vidljiva je u odgovorima na pitanja o objavi skupova podataka koja ne sadrže ograničenja (13,9%) i o objavi istih u strojno čitljivom formatu (16,4%), odnosno

omogućavanju preuzimanja podataka u cijelosti (14,3%), budući da nije moguće imati veći broj skupova podataka objavljenih u strojno čitljivom formatu i s mogućnošću preuzimanja u cijelosti, nego što je broj skupova podataka objavljenih u bilo kojem (zatvorenom i otvorenom) formatu. U realitetu je broj tijela koji objavljuje skupove podataka daleko manji, a što je vidljivo iz toga koja tijela su odgovorila potvrdno (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, 389 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 objavljeni u otvorenim formatima, tako i kod onih koji takve skupove podataka uopće ne vode. S obzirom na nove zakonske odredbe preuzete iz EU Direktive o otvorenim podacima i stavljanje naglaska upravo na proaktivnu objavu podataka za ponovnu uporabu, i to onih koji su definirani kao visokovrijedni skupovi podataka, u narednom razdoblju će biti potrebno poduzeti 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.

8.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela

Slika 8.5. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela



Glede objave informacija kojima se osigurava javnost rada na sjednicama, i ove godine iz odgovora tijela proizlazi da u pravilu najviše objavljuju zaključke sa sjednica (48%, naspram 46,9% u 2021.),

pri čemu 15,2% tijela smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva (uključujući i tri jedinice lokalne samouprave – općine Gradac, Slivno i Zažablje, koje očito smatraju da nisu u obvezi objavljivati zaključke ili zapisnike sa sjednica predstavničkih tijela). Dnevne redove objavljuje njih 42,1% (godinu ranije 40,9%), a 18,3% smatra da to nisu niti dužni činiti (među kojima je čak 20 općina (u 2021. 15), što ukazuje na veliko nerazumijevanje i neodgovornost o osiguravanju rada predstavničkog tijela – općinskog vijeća). Negativno je na ovo pitanje odgovorilo 28,3% tijela, u koja spadaju i općine, 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 je 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 – 25,8% tijela objavljuje navedene informacije, a 40,4% je odgovorilo negativno, što navodi na zaključak da su ta tijela svjesna obveze objave navedene informacije, ali istu ne ispunjavaju. Porazno je što još uvijek pet jedinica lokalne samouprave smatra da navedena obveza u njihovom slučaju nije primjenjiva, dakle smatraju da nisu dužni građanima i pravnim osobama osigurati neposredan uvid u rad na sjednicama predstavničkog tijela – općinskog vijeća (općine Kraljevec na Sutli, Primošten, Svetvinčenat, Voćin i Zažablje).

Informacije o formalnim radnim tijelima objavljuje 39,5% tijela (u 2021. 40%), dok njih 25,9% iste ne objavljuje, dakle, pretpostavka je da bi trebali objavljivati (jer nisu odgovorili s „nije primjenjivo“), ali to ne čine. I ove godine 25 jedinica lokalne samouprave (4 grada i 21 općina) smatra da ova obveza na njih nije primjenjiva. Ukupno gledajući, prosječno niska i nezadovoljavajuća razina objave informacija o javnosti rada kolegijalnih i radnih tijela uočena je i ranijih godina u praćenjima internetskih stranica jedinica lokalne samouprave, a ovogodišnji odgovori iz izvješća ukazuju da nije došlo do gotovo nikakvog pomaka.

8.3.5.1 Javnost rada kolegijalnih tijela mjesne samouprave

U godišnjem izvješću za 2021. ukazali smo na sve veći interes građana za rad mjesne samouprave (mjesni odbori i gradske četvrti) koja, neovisno o obilježjima tijela javne vlasti iz perspektive ZPPI-ja, ne može realno udovoljiti zakonskim obvezama. Unatoč tome, važnost mjesne samouprave za građane, obvezuje na osiguranje pristupa informacija o radu mjesnih odbora, gradskih četvrti i gradski kotareva primjenom ZPPI-ja.

Ured povjerenika je u traženju mehanizma učinkovitijeg osiguranja pristupa informacijama te razine i radi jednoobraznosti postupanja i bržeg rješavanja zahtjeva za pristup informacijama koje se odnose na javnost rada i pristup informacijama mjesne samouprave, donio tijekom 2022. Smjernice „Postupanje mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama“ i preporučio provediv model pristupa informacijama kojima raspolaže mjesna samouprava, akceptirajući pri tome i mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave.

Polazna točka pri predlaganju modela pristupa informacijama mjesne samouprave bila je utemeljena

na samoj svrsi instituta mjesne samouprave kao oblika aktivnijeg angažmana građana u artikulaciji zajedničkih potreba i interesa pojedinih dijelova jedinica lokalne samouprave te činjenica da oblici mjesne samouprave (mjesni odbori, gradski kotari i gradske četvrti) prema posebnom zakonu nemaju izvornu upravljačku nadležnost u izvršavanju poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, kao i **postojeća praksa** (neovisno o financijskim mogućnostima izdvojenim za mjesnu samoupravu) **koja jasno ukazuje da organizacijski oblici mjesne samouprave ne raspolazu tehničkim mogućnostima** (vlastita mrežna stranica, adresa elektroničke pošte, službeni telefonski broj) **niti stručnim kapacitetima** (zaposlenici) **kako bi efikasno mogli provoditi odredbe ZPPI-ja.**

Naime, praćenje višegodišnje primjene Zakona, ukazalo je da nije realno moguće zahtijevati izravno od mjesnih odbori odnosno gradskih četvrti ili kotarevi provedbu zakonskih obveza, jer mjesna samouprava u pravilu djeluje na volonterskoj osnovi, povremeno i neformalno.

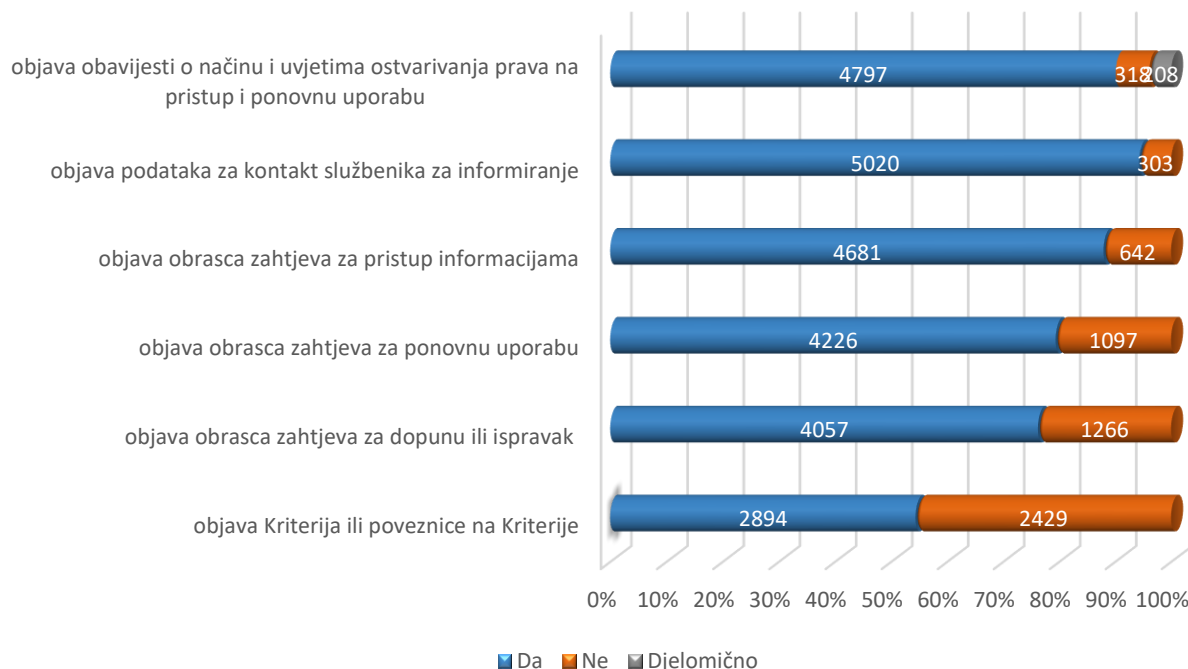
Kako je mjesna samouprava ustrojena statutom lokalne jedinice i djeluje u okviru samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, **za provedbu odredbi ZPPI-ja u dijelu koji se odnosi na transparentnost i javnost rada mjesne samouprave, nadležna je i odgovorna lokalna jedinica** (grad/općina). Slijedom toga, poslove ostvarivanja prava na pristup informacijama mjesne samouprave trebao bi obavljati službenik za informiranje nadležne jedinice lokalne samouprave, odnosno općine ili grada. S obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, vrlo je važna suradnja službenika za informiranje sa službom za mjesnu samoupravu ako je ustrojena, a ako nije, s predsjednikom vijeća mjesne samouprave.

Radi jednoobraznog postupanja jedinica lokalne samouprave u pristupu informacijama mjesne samouprave, preporučeno je lokalnim jedinicama da osiguraju pristup informacijama mjesne samouprave odnosno da na svojim internetskim stranicama formiraju podstranicu ili posebnu rubriku za mjesne odbore, a unutar nje rubrike/podrubrike za informacije svakog mjesnog odbora, odnosno gradske četvrti i kotara i objavljuju informacije o radu predstavničkih tijela mjesne samouprave na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika, a dio tijela je to već učinio (primjerice, gradovi Zagreb, Rijeka, Opatija, Varaždin, Koprivnica).

Nastavno na ove Smjernice, u suradnji s Udrugom gradova u Republici Hrvatskoj, Ured povjerenika je održao krojenu on-line edukacija "Kako rad mjesne samouprave učiniti transparentnijim?"

8.3.6. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija

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



Za skupinu pitanja o objavi informacija iz točke 13. članka 10. Zakona nije bio ponuđen odgovor „nije primjenjivo“, jer su ih sva tijela u obvezi proaktivno objaviti na svojoj internetskoj stranici na vidljivo mjestu, odnosno u zasebnoj rubrici. Čak 90,1% odgovorilo je da ima objavljenu obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (u 2021. 88,7%), međutim, u praksi je uočeno da su te obavijesti često prekratke i nepotpune, a velika većina tijela prilikom navođenja ZPPI-ja još uvijek nije navela novi broj Narodnih novina za usvojene izmjene i dopune iz lipnja 2022. (NN 69/22).

Kontakt podatke službenika za informiranje objavilo je 94,3% tijela (u 2021. 93,2%), a glede objave pomoćnih obrazaca, najmanji broj tijela objavljuje obrazac zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije (76,2%), zatim obrazac za ponovnu uporabu (79,4%), a 87,9% 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, stoga nisu niti dužna imati objavljen obrazac zahtjeva za ponovnu uporabu. Samo 54,4% tijela objavljuje Kriterije ili poveznicu na iste (u 2021. 52,7%), s tim da od I. siječnja 2023. i kod Kriterija treba navesti i objaviti izmjene i dopune (NN 141/22), s iznosima u eurima.

U provedbi nadzora i praćenja, i tijekom 2022. je uočen cijeli niz 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 katalogima informacija, tijela trebaju ukloniti sa svojih internetskih stranica, odnosno iz rubrika o pristupu informacijama, jer mogu korisnike dovesti u zabunu, a i nema pravne osnove za donošenje takvih akta jer je riječ o pravu koje je uređeno Zakonom i zajamčeno Ustavom te koje ne potpada pod djelokrug i nadležnost pojedinog tijela javne vlasti.

Temeljem svih prikazanih odgovora tijela iz izvješća, zaključuje se da je u 2022., isto kao u 2021., došlo do poboljšanja za 1-3 postotna poena glede prosječne razine proaktivne objave pojedinih vrsta informacija. Međutim, podatke treba uzeti s rezervom, budući da 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 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 točka 12. članka 10. i članak 12. Zakona (javnost rada).

Uspoređujući podatke iz dostavljenih izvješća i praksu postupanja Ureda povjerenika, jasno je da 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, koji su prikazani u nastavku.

Zaključno, u radu Ureda povjerenika pokazalo se da je upravo objava obavijesti o ishodima natječajnih postupaka, skupa s popisom dodijeljenih donacija i sponzorstava, 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

Povjerenik je tijekom 2022. nastavio s provedbom analitičkih praćenja ispunjenja proaktivne objave informacija na internetskim stranicama odabranih tijela javne vlasti. Provedena su tri praćenja, pri čemu jedno cjelovito, i to Grad Zagreb (članci 10., 11. i 12. Zakona) te dva specijalizirana praćenja pojedinih segmenata: financijska transparentnost 48 trgovačkih društava u 100%-tnom ili većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (točke 4., 7., 8., 9. i 13. članka 10. Zakona) i praćenje proaktivne objave informacija za ponovnu uporabu na internetskim stranicama 50 odabranih JLP(R)S-ova (točka 5. članka 10. Zakona).

Analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>, a u nastavku se iznose ključni rezultati praćenja ispunjenja obveza proaktivne objave informacija, dok su rezultati praćenja za proaktivne objave informacija za ponovnu uporabu JLP(R)S objavljeni poglavlju 9, a praćenje provedbe savjetovanja s javnošću na razini tri ministarstva opisani u poglavlju 10.

8.4.1. Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Grad Zagreb

Nakon provedbe praćenja internetskih stranica svih 575 jedinica s područja svih 20 županija u Republici Hrvatskoj (2016.-2020.) te kontrolnog praćenja županija u 2021. u odnosu na informacije za koje je uočena najniža prosječna razina objave, Povjerenik je tijekom svibnja i lipnja 2022. praćenjem obuhvatio i internetsku stranicu Grada Zagreba, koji ima poseban status. Grad Zagreb nije praćen u ranijem razdoblju radi najavljenih izmjena ustrojstva i djelokruga gradskih upravnih tijela, što je podrazumijevalo i prilagodbu internetskih stranica Grada.

Praćenjem su bile obuhvaćene sve razine, odnosno podstranice na kojima se objavljuju informacije iz djelokruga gradskih ureda, Gradske skupštine i gradonačelnika, sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri ispunjavaju zakonsku obvezu proaktivne objave informacija, uključujući i objavu informacija sa svrhom osiguravanja javnosti rada sjednica Gradske skupštine i drugih formalnih radnih tijela te provedbu savjetovanja s javnošću prilikom donošenja općih akata i drugih strateških i planskih dokumenata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba (prema sadržaju Službenog glasnika Grada Zagreba objavljenih tijekom prvog kvartala 2022. - 10 izdanja).

Rezultati praćenja pokazali su da Grad Zagreb u slučaju objave pojedinih dokumenata predstavlja primjer dobre prakse, kao što je uočeno kod objave informacija o javnim uslugama (točka 6.), proračunskih dokumenata (točka 7.), dokumenata vezanih za postupke javne nabave (točka 9.) te informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontaktima (točka 11.). Lako pretraživi službeni glasnici te akti gradonačelnika (točka 2.), objava skupova podataka na vlastitom Portalu otvorenih podataka Grada Zagreba (točka 5.), kao i objava informacija vezanih za ostvarivanje javnosti rada (točka 12. i članak 12.) također mogu poslužiti kao ogledni primjer u načinu ispunjenja obveze proaktivne objave informacija i usklađenosti s odredbama Zakona drugim jedinicama.

Međutim, u odnosu na utvrđene rezultate praćenja pojedinih točaka članka 10. Zakona, dane su preporuke za objavu poveznica na zakone i propise koji nedostaju, objavu izvješća o radu gradonačelnika te drugih planskih i strateških dokumenata i izvješća u pripadajućim rubrikama, na lako pretraživ i lako dostupan način, isticanje Portala otvorenih podataka Grada Zagreba na naslovnoj stranici te objavu asset liste i otvaranje pojedinih skupova podataka objavljenih u zatvorenim formatima, objavu PDF obrazaca u Word-u ili *online*, objavu informacija o dodijeljenim donacijama, sponzorstvima i bespovratnim sredstvima unutar jedne rubrike, objavu obavijesti o ishodima natječajnih postupaka itd.

Vezano za usklađivanje provedbe savjetovanja s javnošću s člankom 11. Zakona, Gradu Zagrebu predloženo je da uloži dodatni trud u doradu strukture internetske stranice posvećene provedbi savjetovanja s javnošću, s obzirom na konfuzno raspoređene akte (godine, arhiva, otvoreno, zatvorena prema podnositelju ne odgovara u cijelosti izdvojenim kategorijama; planovi savjetovanja po godinama ne nalaze se na za to predviđenom mjestu), analizu okolnosti uslijed kojih nastaje nesukladnost između planiranog planom savjetovanja s javnošću, provedenih savjetovanja i objavljenih akata koji su stupili na snagu te ažuriranje plana savjetovanja, kvalitetnije planiranje normativnog procesa, redovitu izradu i objavu obrazloženja za donošenje akta, s argumentiranim

obrazloženjima za eventualno skraćivanje roka, upoznavanje izabranih predstavnika građana u vijećima gradskih četvrti s obvezom provedbe savjetovanja s javnošću te osiguravanje odgovarajuće podrške od strane nadležnog gradskog ureda.

8.4.2. Trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske: financijska transparentnost i ostvarivanje prava na pristup informacijama

Povjerenik je tijekom listopada 2022. obuhvatio internetske stranice 48 trgovačkih društava u 100%-tnom ili većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, koja su se u trenutku provedbe praćenja nalazila na instruktivnom Popisu tijela javne vlasti, pod kategorijom trgovačkih društava kojima je osnivač RH. Praćenjem nisu bila obuhvaćena društva kćeri, koja također predstavljaju obveznike provedbe Zakona. Na Popisu su i dva trgovačka društva u likvidaciji (Brodarski institut d.o.o. i Vjesnik d.d.), koja su bila obuhvaćena praćenjem, a jedno društvo (Kumrovec d.o.o. znanstveno-studijski centar) nema internetsku stranicu, stoga ne ispunjava obveze propisane Zakonom, dok jedno objavljuje informacije na podstranici drugog tijela javne vlasti (Imunološki zavod d.d. za proizvodnju lijekova, farmaceutskih proizvoda i znanstveno-istraživački rad ima svoju rubriku na stranici javne ustanove Imunološki zavod).

Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu većinom su usmjerena na obavljanje usluga od javnog interesa (energija, promet i dr.), odnosno upravljanje javnim resursima te je kvaliteta upravljanja istima od jednake važnosti za građane, kao i za funkcioniranje poslovnog sektora. Stoga su dužna poslovati transparentno i odgovorno, a njihov rad, funkcioniranje i financijsko poslovanje kontinuirano se nalaze pod povećalom javnosti, odnosno postoji visoka razina javnog interesa za predmetnim informacijama.

Svrha praćenja bila je uvidom u internetske stranice predmetnih trgovačkih društava koja imaju status tijela javne vlasti, utvrditi u kojoj mjeri ispunjavaju zakonsku obvezu proaktivne objave informacija propisanih točkama 4., 7., 8., 9. i 13. Zakona. U najvećem dijelu je riječ o informacijama čijom se pravodobnom objavom, u skladu s načelima lake pretraživosti i strojne čitljivosti (gdje je to primjenjivo), ostvaruje financijska transparentnost, a ujedno je praćena i objava informacija iz točke 13., vezanih za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Valja istaknuti i da je Vlada RH u svibnju 2019. donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2019. – 2020., čijom su mjerom 2.2. obuhvaćene smjernice koje su se odnosile na proaktivnu objavu određenih informacija i dokumenata te su direktno povezane s obvezama koje društvima nalaže ZPPI.

Praćenjem je utvrđeno da je prisutna značajna razina neusklađenosti s navedenim zakonskim obvezama. Trgovačka društva uglavnom objavljuju financijska izvješća (u zatvorenom, PDF formatu), iako njih 12 u trenutku provedbe praćenja nije imalo objavljeno financijsko izvješće za 2021. (ili barem godišnje izvješće o poslovanju/izvješće o stanju društva). Vezano za financijski plan ili plan poslovanja za 2022., praćenjem je utvrđeno da ga čak 30 od 49 praćenih društava nije objavilo na svojim internetskim stranicama. Popis donacija i sponzorstava za 2021. nije objavilo 15 društava, a od 39 društava koji provode javnu nabavu sukladno posebnom propisu, gotovo sva

objavljaju barem jedan dio propisanih dokumenata, uz određene nepravilnosti i nedostatke, s tim da objavljena sva četiri praćena dokumenta, odnosno poveznicu na EOJN umjesto objavljenog plana nabave i registra ugovora, uz opći akt kojim se uređuje nabava i obavijest vezanu za sukob interesa, ima svega 20 društava. Osam ih nema zasebnu rubriku o pristupu informacijama, ali njih 45 od 49 ima objavljen barem dio informacija propisanih točkom 13. (dobra praksa uočena na 17 internetskih stranica).

Transparentnost u smislu dostupnosti informacija na internetskim stranicama, preduvjet je za odgovornost i legitimitet, razvoj dvosmjerne komunikacije i identificiranje najboljih rješenja, stoga trgovačka društva u vlasništvu RH kao specifična skupina tijela javne vlasti moraju uložiti dodatne napore da kontinuirano, samoinicijativno i pravodobno objavljuju što više informacija o svom radu i dokumenata koje posjeduju, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku (kad je to primjenjivo).

8.4.3. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske

Kao posebnu obvezu proaktivne objave informacija, dio tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, pravne osobe koje RH osniva zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH, radi njihove trajne dostupnosti. U 2022. je donesen i novi Pravilnik o Središnjem katalogu (NN 123/22).

U Izvešću o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2022., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, navedeno je da je u 2022. u Središnji katalog uključeno 15.100 novih dokumenata (1.720 novih pravnih propisa i 18 međunarodnih ugovora, 5.800 svezaka službenih glasnika JLP(R)S te 7.560 ostalih dokumenata i publikacija). Ujedno je navedeno da za potrebe unaprjeđenja Središnjeg kataloga, SDURDD provodi EU projekt u sklopu kojeg provodi radionice, a predviđena je i uspostava novog sustava za dostavu, pohranu i objavu dokumenata.

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, objavljivati 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

U srpnju 2019. na snagu je stupila OD Direktiva, koja naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka „za otvaranje“ radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka javnosti u nesmetanom korištenju njihova potencijala.

OD Direktiva je transponirana u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o izmjenama i dopunama ZPPI-ja iz 2022., koji je stupio na snagu 25. lipnja 2022.

Novim zakonskim rješenjima, 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. Stoga je posebno naglašena uloga Vlade RH u poticanju tijela javne vlasti na stvaranje i objavljivanje informacija, donošenjem politika i akcijskih planova kojima u skladu s načelima integrirane i zadane otvorenosti osigurava razvoj standarda otvorenih podataka, olakšavanjem uvjeta za prilagodbu, (terminskim) planiranjem rokova objave informacija pojedinih tematskih kategorija i uspostavljanjem portala otvorenih podataka i poticanjem uspostavljanja posebnih portala, kao i povezivanjem portala s portalima na razini Europske unije.

Zakonom su definirane nove kategorije dinamičkih, istraživačkih i visokovrijednih skupova podataka i posebna pravila za pristup tim podacima putem korisničkih sučelja za programiranje (API) i kojima se omogućava masovno preuzimanje.

Radi uspostave zajedničkih uvjeta na europskom prostoru za objavu visokovrijednih skupova podataka koji su prepoznati kao dokumenti čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje usluga s dodanom vrijednošću, aplikacija i dr., utvrđen je popis tematskih kategorija takvih skupova podataka, koji uključuje geoprostorne podatke, podatke koji se odnose na okoliš, meteorološke i statističke podatke, podatke o trgovačkim društvima i vlasništvu nad trgovačkim društvima te podatke koji se odnose na mobilnost.

Kako 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.

Vezano uz razvoj normativnog okvira koji se odnosi na ponovnu uporabu informacija, u 2022. SDURDD je donio Pravilnik o načinu ustrojavanja i vođenja Središnjeg kataloga službenih dokumenata, a Povjerenik je objavio Popis tijela javne vlasti iz članka 32. stavka 3. točke 3. ZPPI-ja koja mogu naplatiti troškove ponovne uporabe, međutim Uredba o troškovima ponovne uporabe nije do konca godine usklađena s izmjenama Zakona.

Međutim, važno je naglasiti da razina pristupa podacima za ponovnu uporabu nije uvjetovana samo ispunjenjem naprijed navedenih normativnih pretpostavki, već je u velikoj mjeri određena posebnim propisima kojima su propisani uvjeti za dostupnost podataka odnosno ograničenja pristupa.

Obzirom na značajne obveze koje će imati 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, ocjenjuje se korisnim provesti reviziju postojeće Politike otvorenih podataka te donijeti Akcijski plan za njegovu provedbu.

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

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

Člankom 10. stavkom 1. točkom 5. ZPPI-ja je propisano da su tijela javne vlasti dužna na svojim internetskim stranicama u lako pretraživom i strojno čitljivom obliku objavljivati registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe (tzv. asset liste).

S ciljem poticanja objave informacija za ponovnu uporabu i asset lista (popis registara i baza podataka s metapodacima), Povjerenik je početkom 2022. uputio svim JLP(R)S dopis i uputu o načinu pravilnog izvršenja te obveze, koju je, prema rezultatima ranije provedenih analitičkih praćenja, ispravno ispunilo tek zanemariv broj JLP(R)S.

Kontrolnim praćenjem ispunjavanja obveza tijekom listopada i studenog 2022. utvrđeno da je od 576 jedinica asset list objavilo njih 205 (35,59%), što predstavlja značajan pomak u odnosu na stanje utvrđeno ranijim analitičkim praćenjima.

Nadalje, s ciljem utvrđivanja sadržaja i načina objave registara, baza podataka i asset lista tijekom studenog i prosinca izvršeno je dubinsko praćenje koje je obuhvatilo odabranih 50 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (10 gradova, 38 općina i 2 županije) koje su objavile asset liste.

Rezultati dubinskog praćenja pokazali su da su JLP(R)S koje su objavile asset liste u velikoj mjeri zadovoljile kriterije transparentne objave (90%) objave u otvorenom, strojno čitljivom formatu (94%) i objave svih metapodataka (100%), sukladno preporukama Povjerenika. Osim toga JLP(R)S u 76% slučajeva objavljuju registre/skupove otvorenih podataka koje navode u svojim asset listama, pri čemu nisu zabilježeni slučajevi objave registara koji nisu navedeni u asset listama.

S druge strane, praćenjem je utvrđeno da su JLP(R)S u *asset* liste unosile i podatke čija je obveza proaktivne objave u otvorenom i strojno čitljivom formatu utvrđena temeljem neke druge točke članka 10. stavka 1. Zakona te koje ne bi trebalo objavljivati u *asset* listama (primjerice, izvješća o provedbi Zakona, financijska izvješća, podaci o postupcima javne nabave i slično).

Također, 48% JLP(R)S u cijelosti ili djelomično svoje registre/skupove otvorenih podataka objavljuje u zatvorenom, strojno nečitljivom formatu (najčešće .pdf), a samo 9% JLP(R)S zadovoljava objavu registara/skupova otvorenih podataka uz navođenje licence kojom su predmetni skupovi zaštićeni na odgovarajućim mrežnim stranicama JLP(R)S, što ukazuje na potrebu daljnje izobrazbe i propagiranja otvaranja registara/skupova otvorenih podataka JLP(R)S.

Temeljem provedene analize, svim JLP(R)S dane su preporuke za usklađivanje s obvezama članka 10. stavka 1. točke 5. Zakona, koje uključuju identifikaciju registara/skupova podataka koje vode u okviru propisanog djelokruga rada tijela javne vlasti koji se smatra javnim poslom, izrade *asset* liste i njezine objave u otvorenom, strojno čitljivom obliku, uz opisivanje baza i podataka metapodacima.

Nadalje, preporučeno je da se svi registri i baze podataka objavljuju u strojno čitljivom obliku u skladu s načelom lake pretraživosti („pravilo 3 klika“), po mogućnosti u posebnoj rubrici.

S ciljem pripreme podataka preporučeno je JLP(R)S bi trebale donijeti plan prilagodbe registara/skupova otvorenih podataka koji nisu objavljivi, a imaju potencijal objavljivanja te periodički, po potrebi, a najmanje 2 puta godišnje, provjeriti i ažurirati sve objavljene informacije i *asset* liste.

9.3. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2022. u hrvatsko zakonodavstvo preuzete su odredbe Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Ovim izmjenama jasno je regulirano da su u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti dužna 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. Također, izmjenama Zakona su po prvi put definirani i navedeni visokovrijedni skupovi podataka: geoprostorni podaci; promatranje Zemlje i okoliš; meteorološki podaci; statistički podaci; trgovačka društva i vlasništvo nad trgovačkim društvima; mobilnost. Izmjenama Zakona, osim Portala otvorenih podataka, postoji mogućnost uspostave i održavanja posebnih tematskih portala.

U okviru projekta „Prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (Open Data)“ koji provodi SDURDD, tijekom 2022. Portal je funkcionalno, tehnološki i vizualno unaprijeđen, što je utjecalo na pojačanu objavu skupova otvorenih podataka u tijelima javne vlasti, kao i na povećanje broja objavljenih skupova podataka na Portalu. Na taj način povećana je i sama ponovna uporaba skupova otvorenih podataka (re-use) od strane ciljanih korisnika projekta i ostalih dionika.

Prema podacima SDURDD, Portal otvorenih podataka (rdd.gov.hr) trenutno sadrži 1.785 objavljenih skupova podataka, što je povećanje od 58% u odnosu na 2021. 773 skupova podataka objavljeno u formatima kao što su CSV, JSON, XML/HTML, što znači da su sukladni Preporukama o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje (ocjena otvorenosti od 3 zvjezdice ili više), a 893 skupa u XLS/XLSX formatu (ocjena otvorenosti od 2 zvjezdice) te je navedene relativno lako pretvoriti u format sukladan navedenim Preporukama.

Tijekom 2022., broj izdavača skupova podataka na Portalu povećao se za 340 novih tijela te je trenutačno na Portalu registrirano 464 izdavača. Izdavači s najvećim brojem skupova su: Državna geodetska uprava (233), Grad Rijeka (206), Grad Zagreb (120) i Državni zavod za statistiku (89).

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka (<http://data.rijeka.hr/>) sa 182 skupova podataka (7 skupova podataka više u odnosu na 2021., kad je bilo objavljeno 175 skupova podataka), Grad Zagreb (<http://data.zagreb.hr/>) sa 129 (porast za 54 skupa podataka) te gradovi Virovitica (14 skupova podataka) i Varaždin (5 skupova podataka) te Brodsko-posavska županija (16 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 NSK ukupno je dostupno šest objavljenih skupova otvorenih podataka, a u 2022. NSK je izradila i osigurala javni pristup za deset novih i/ili ažuriranih skupova podataka.

Digitalizacija knjižnične građe provodila se u NSK u 2022. u sklopu redovnog programa digitalizacije građe i kroz projekte od kojih posebno izdvajamo projekt e-Kultura: Digitalizacija kulturne baštine Ministarstva kulture i medija i partnera.

U 2022. ukupno je izrađeno 204.402 snimaka digitalne građe od čega je 160.950 snimaka izvornika i 43.452 snimka građe prethodno snimljene na mikrofilmu.

Digitalna građa Knjižnice dostupna korisnicima kroz sustave Digitalne knjižnice NSK građa (Digitalne zbirke NSK, HAW, ZIR, DR, Repozitorij NSK). U 2022. u sustave Digitalne knjižnice NSK ukupno je uneseno 42.161 jedinica građe te su sustavi krajem 2022. sadržavali ukupno 360.050 objavljenih jedinica građe.

U protekloj su godini dovršeni poslovi usklađivanja metapodataka o pravima digitalne građe s Izjavama o pravima (Rights Statements). Sva građa koja nije zaštićena autorsko-pravnim odredbama označena je oznakom javno dobro te joj je omogućen slobodan, neograničen pristup i ponovna upotreba.

10. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

U 2022. nastavljena je aktivnost praćenja provedbe savjetovanja s javnošću 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 redovito surađuje s Uredom za zakonodavstvo i Uredom za udruge Vlade RH i sudjeluje u educiranju službenika za informiranje i koordinatora savjetovanja s javnošću.

Za prikaz provedbe savjetovanja s javnošću korišteni su podaci koje su dostavila tijela javne vlasti, podaci o praćenju provedbe savjetovanja pojedinih tijela prema zaprimljenim predstavkama korisnika, podaci iz analitičkog praćenja Povjerenika o usklađenosti postupanja Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te Ministarstva turizma i sporta s člankom 11. ZPPI-ja i podaci Ureda za zakonodavstvo Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

Dodatno, tijekom 2022., Povjerenik je 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 u smislu neargumentiranog kraćenja roka provedbe savjetovanja ili pak neobjavlivanja izvješća o provedenom savjetovanju. S prijedlozima da se otklone uočene nepravilnosti, Povjerenik se potom obratio čelnicima tijela.

10.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću

Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti ukazuje da se 33% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke, prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu godinu za gotovo 2% (u 2021. godini 31,25%).

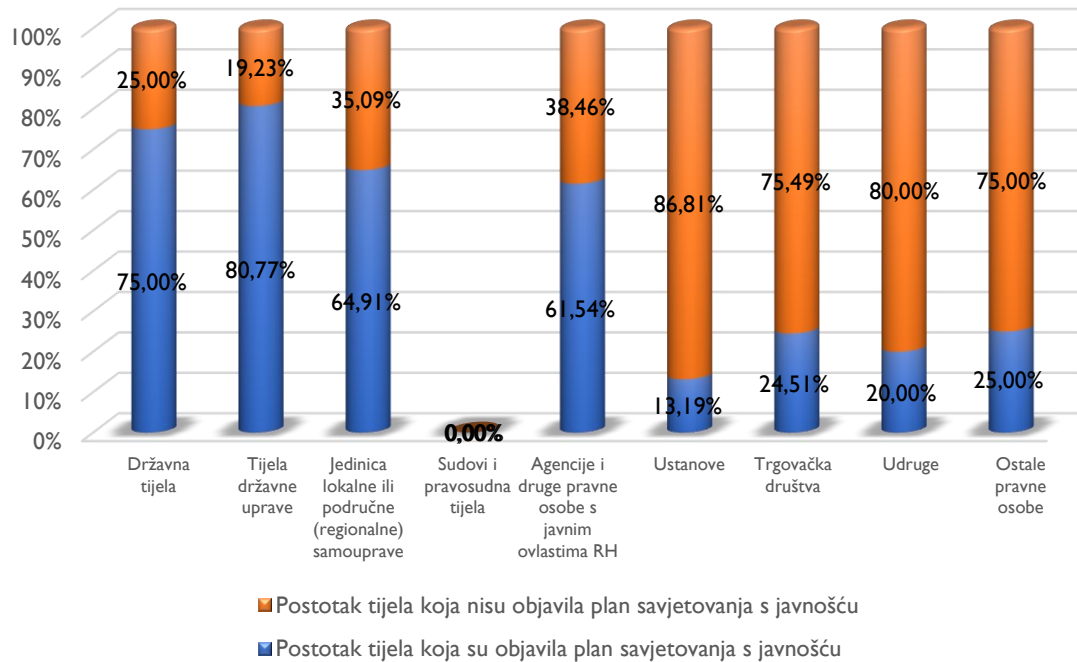
10.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

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 nacрта 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 425, odnosno 50,5%** (u odnosu na 51,37% u 2021.) tijela koja su izvijestila da su u 2022. provodila savjetovanja s javnošću.

Iz podataka (Slika 10.1.) je vidljivo da ovu zakonsku obvezu najbolje ispunjavaju tijela državne uprave, a vrlo je niska razina objave kod ustanova i trgovačkih društava.

Slika 10.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2022.



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

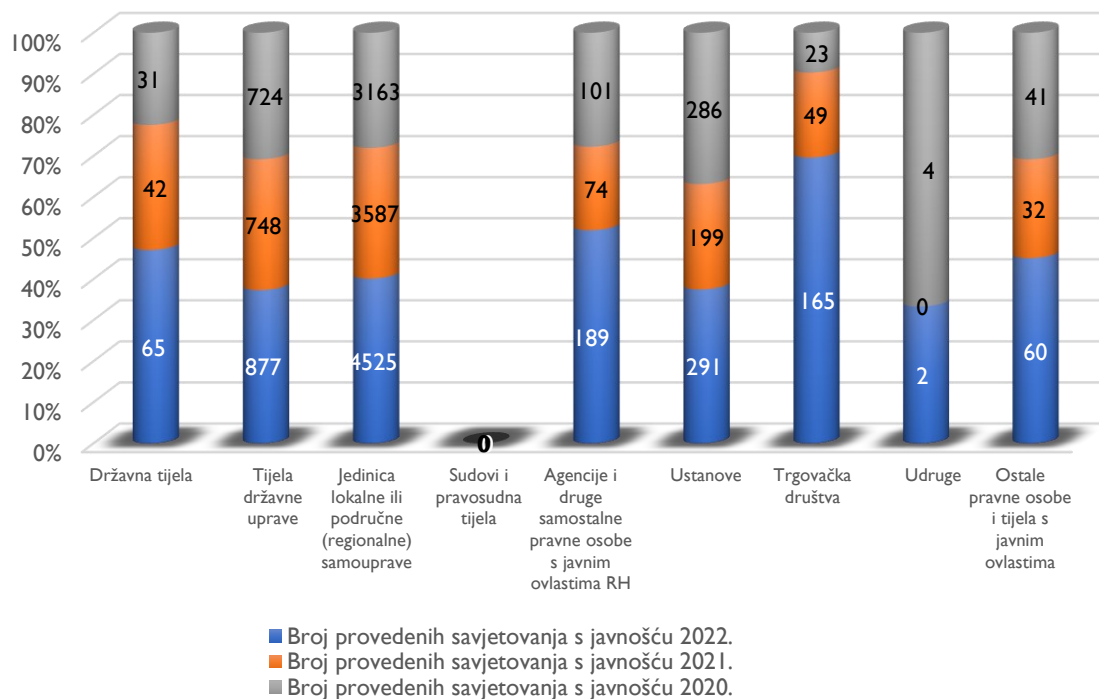
Prema dostavljenim podacima tijela javne vlasti, u 2022. provedeno je ukupno **6.174 savjetovanja, što je čak 30% više provedenih savjetovanja nego u 2021.** Ujedno, to je

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 i trgovačkih društava.

Kao i u prethodnim razdobljima, **najviše savjetovanja su provele JLP(R)S** – njih 4.525 (povećanje u odnosu na 2021. kad je bilo provedeno 3.587 savjetovanja na lokalnoj razini). Tijela državne uprave provela su 877 (748 u 2021.), a agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 189 savjetovanja, što je značajno više nego u prethodnoj godini kad su provele 74 savjetovanja. Državna tijela provela su 65 savjetovanja, ustanove 291, trgovačka društva 165, a ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima 60 savjetovanja.

Komparativni prikaz broja provedenih savjetovanja za razdoblje 2020.-2022. prema vrsti obveznika provedbe savjetovanja prikazan je na slici 10.2.

Slika 10.2. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2020.-2022.



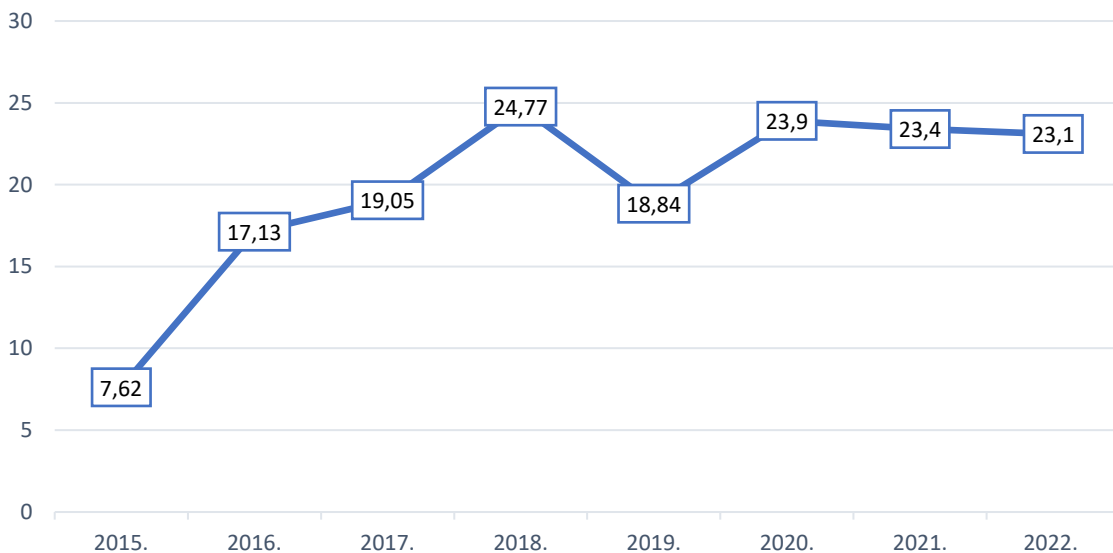
10.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću

Dostavljeni podaci o trajanju savjetovanja pokazuju da su tijela javne vlasti provodila savjetovanja **u prosječnom trajanju od 23,1 dan**, nešto manje nego prethodne 2021. kad su se provodila u prosječnom trajanju od 23,4 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 19 dana.

Dodatno zabrinjava činjenica da se skraćivanje roka ne smatra iznimkom za kojom se poseže samo u opravdanim situacijama, već je skraćivanje roka postalo u najvećem broju slučajeva pravilo, osobito na lokalnoj razini.

Povjerenik u odgovorima na upite, postupanjima po predstavkama, edukacijama i u svim drugim prilikama opetovano upozorava obveznike provedbe savjetovanja na potrebu pravilne provedbe savjetovanja s javnošću, koje postiže svoju svrhu ako ostavlja dovoljno vremena za uključivanje 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. Prosječni rokovi provedbe savjetovanja 2015.-2022.



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 2022., njih **79% 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 2022., njih 75% ima posebnu rubriku za provedbu savjetovanja s javnošću, a njih 77%

o provedbi savjetovanja obavještava javnost putem svojih internetskih stranica, i to s glavne stranice.

Nadalje, na kvalitetu provedbe savjetovanja utječe i činjenica da samo 261 tijelo javne vlasti ima imenovanog koordinatora 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 2022., njih 467 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. **81,42% 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.

Najčešće nepravilnosti u provedbi savjetovanja s javnošću i dalje se odnose na **trajanje savjetovanja i nedostatak obrazloženja za skraćivanje roka, dok je u 2022. zamjetan porast objave neadekvatnih obrazloženja u vidu neopravdanih razloga za skraćivanje roka savjetovanja.** U okviru praćenja, 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.

Budući da je zamijećena praksa objave većeg broja akata, pa i za građane važnih zakonskih rješenja u ljetnim mjesecima na portalu e-Savjetovanja, Povjerenik za informiranje je u srpnju, osim preporuke upućene odnosnim tijelima, objavio preporuku da se trajanje savjetovanja predvidi u roku dužem od 30 dana ukoliko se ono provodi u ljetnim mjesecima.

U svojim predstavkama korisnici su ukazivali i na **izostanak provedbe savjetovanja s javnošću o aktima koje donose JLP(R)S te na nedonošenje i/ili neobjavljivanje planova savjetovanja s javnošću.** 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.

Također, korisnici su podnosili predstavke vezane za već donesene akte o kojima prethodno nije bilo provedeno savjetovanje, stoga je 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 RH.

Provedbom praćenja utvrđeno je i da je potrebno uložiti dodatne napore u povećanje kvalitete izvješća o provedenim savjetovanjima, odnosno pripremu adekvatnih i argumentiranih odgovora na pristigle prijedloge i mišljenja.

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. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave

U 2022. na dane 12. svibnja, 25. kolovoza i 15. prosinca, pregledom savjetovanja na portalu e-Savjetovanja utvrđivalo se: koja se savjetovanja ne provode u odgovarajućem roku, za koja savjetovanja nije objavljeno obrazloženje za skraćivanje roka te za koja završena savjetovanja nije objavljeno izvješće s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja. Pregledom su bila obuhvaćena sva tijela koja koriste portal kao platformu za ispunjavanje obaveze provedbe savjetovanja s javnošću.

Od čelnika tijela kod kojih su uočene nepravilnosti zatraženo je: da se savjetovanje produlji do kumulativno ispunjenog roka od 30 dana, ukoliko savjetovanje nije bilo završeno; da se objavi obrazloženje opravdanih razloga koji su doveli do skraćivanja roka savjetovanja; da se provede dodatan oblik savjetovanja s javnošću kako je to određeno u članku 11., stavak 6. Zakona, ukoliko je savjetovanje bilo završeno; da se objavi izvješće o provedenom savjetovanju za one akte za koje je propušteno objaviti izvješće o provedenom savjetovanju i nakon samoprocijenjenog roka; da se ubuduće provode savjetovanja s javnošću u roku iz članka 11. stavka 3. Zakona odnosno u slučaju iznimnog kraćeg provođenja da se uz objavljeni nacrt akta priloži obrazloženje s razlozima koji su doveli do skraćivanja trajanja postupka savjetovanja.

Traženjem postupanja zbog uočenih nepravilnosti bila su obuhvaćena sljedeća tijela: Ministarstvo poljoprivrede (dva puta), Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo pravosuđa i uprave.

Dodatno praćenje izvršeno je 18. kolovoza 2022., a odnosilo se na Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, zbog činjenice da je navedeno tijelo tijekom srpnja i kolovoza objavilo 14 akata u svrhu savjetovanja s javnošću. Tom prilikom izdano je upozorenje tijelu,

sukladno preporuci Povjerenika za informiranje koja je objavljena u srpnju 2022., a koja upućuje sva tijela javne vlasti da trajanje savjetovanja predvide u roku dužem od 30 dana ukoliko se ona provode u ljetnim mjesecima

10.2.2. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike

S obzirom da Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike na godišnjoj razini priprema akte za koje postoji velik interes građana, Povjerenik za informiranje je proveo praćenje provedbe savjetovanja s javnošću u 2022. za navedeno ministarstvo.

Praćenjem je bilo obuhvaćeno ukupno 48 akata (zakona, pravilnika, uredbi i odluka) objavljenih u Narodnim novinama u praćenom razdoblju, ali je utvrđeno kako su predmetom provedbe savjetovanja trebala biti obuhvaćena ukupno 44 akta. Od 44 akta, 32 su se odnosilo na cjelovito uređenje pojedinih pitanja, dok se 12 akata odnosilo na izmjene i dopune postojećih akata.

Nadalje, od 44 akta za koje je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću, njih 25 je bilo sadržano u planu savjetovanja.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, važno je reći da su **savjetovanja provedena u 98% slučajeva, odnosno za 43 akta**, uz različit stupanj kvalitete u provedbi svih koraka u postupku savjetovanja s javnošću.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, međutim, nije sukladno odredbama Zakona na svojoj internetskoj stranici dosljedno i ažurno obavještavalo javnost o otvaranju savjetovanja s javnošću na portalu e-Savjetovanja za akte iz svoje nadležnosti, iako za to postoji posebno ustrojena rubrika, koja se vodi na stranici pod cjelinom Pristup informacijama.

Za 24 akta savjetovanje je provedeno u odgovarajućem roku od 30 dana, što je 56% svih akata o kojima je provedeno savjetovanje. **Prosječno trajanje savjetovanja za sve promatrane akte bilo je 21 dan.**

Sukladno nalazima analitičkog praćenja, obrazloženje o razlozima skraćivanja roka savjetovanja objavljeno je samo za 4 akta od njih 19 za koje savjetovanje nije provedeno u odgovarajućem roku. Posebice je neprihvatljiva loša praksa objave savjetovanja u roku od samo 3 dana, što je učinjeno za čak 6 akata.

Povjerenik za informiranje je u srpnju 2022. izdao preporuku da se trajanje savjetovanja predvidi u roku dužem od 30 dana ukoliko se ono provodi u ljetnim mjesecima te je sukladno tome izdao i upozorenje Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike koje je otvorilo niz savjetovanja upravo u ljetnim mjesecima. Međutim, niti jedno savjetovanje nije provedeno u produljenom roku niti je proveden dodatan krug ili oblik savjetovanja s javnošću.

S tim u vezi, ističemo i citiramo dio iz odgovora Ministarstva na komentare korisnika vezane upravo na neprimjereno vrijeme provedbe savjetovanja o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o radu: „Javna savjetovanja o nacrtima zakonskih prijedloga služe za uključivanje svih građana u izradu propisa, otvorena su za slanje komentara 24 sata svaki dan te nisu na bilo koji način povezana s radnim vremenom ili vremenom rada radnika niti bi pretpostavljala da za vrijeme godišnjeg odmora građanin koji je ujedno radnik ne komentira objavljene zakonske prijedloge. Dodatno, Radna skupina je na izradi Nacrta prijedloga zakona intenzivno radila oko dvije godine, za koje su vrijeme informacije oko izrade ovoga zakona bile široko zastupljene u medijskom prostoru odnosno komunicirane prema javnosti“.

Nadalje, uočeno je neispunjavanje zakonske obveze koji se odnosi na objavu dokumenta za savjetovanje, odnosno obrazloženja s razlozima i ciljevima donošenja akta. **U okviru ovog praćenja utvrđeno je da Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike nije objavilo niti jedan dokument za savjetovanje.**

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2022. uvedena je obveza objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt akta koji se stavlja na savjetovanje. Prilikom pokretanja savjetovanja s javnošću potrebno je objaviti i sastav radne skupine koja je izradila nacrt ako je odlukom člnika tijela radna skupina osnovana. U okviru savjetovanja koja su provedena nakon 25. lipnja 2022., Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike nije objavljivalo sastave radnih skupina, niti informaciju da radna skupina nije imenovana.

Analizom praćenih savjetovanja s javnošću utvrđeno je kako su za sva provedena savjetovanja objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima s pristiglim komentarima i pripadajućim odgovorima. Od 43 savjetovanja koje je provelo Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, na 16 akata javnost nije dostavila niti jedan komentar.

Na preostalih 27 savjetovanja javnost je dostavila **ukupno 2875 komentara**, dok su najveće zanimanje javnosti izazvali Zakon o socijalnoj skrbi (1809 komentara, od čega 298 prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih), Pravilnik o mjerilima za pružanje socijalnih usluga (316 komentara, od čega 116 prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o psihološkoj djelatnosti (184 komentara, od čega 35 prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih), Zakon o djelatnosti psihoterapije (159 komentara, od čega 42 prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udomiteljstvu (119 komentara, od čega 10 prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih).

Udio prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara za sve akte u odnosu na sve zaprimljene komentare je 19% (554).

10.2.3. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva mora, prometa i infrastrukture

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture je stručni nositelj izrade velikog broja različitih akata na godišnjoj razini, stoga je Povjerenik proveo analitičko praćenje sukladnosti postupanja s člankom 11. ZPPI-ja navedenog ministarstva.

Praćenjem je bilo obuhvaćeno ukupno 67 akata (zakona, pravilnika, strategija, naredbi i odluka), koliko ih je bilo objavljeno u Narodnim novinama u praćenom razdoblju, no utvrđeno je kako su

predmetom obveze provedbe savjetovanja s javnošću bila obuhvaćena 33 akta. 25 akata bilo je predmetom cjelovitog uređenja pojedinih pitanja, se 8 akata odnosilo na izmjene i dopune postojećih akta.

Od 33 akta za koja je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću, njih 13 je sadržano u planovima savjetovanja, što je udio od 39% akata. U slučaju svih 13 akata bila je riječ o cjelovitom tekstu.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, **savjetovanja su provedena u 76% slučajeva, odnosno za 25 akata**, uz različit stupanj kvalitete u provedbi svih koraka u postupku savjetovanja s javnošću.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture na svojoj internetskoj stranici redovito obavještava javnost o otvorenim savjetovanjima s javnošću te vodi posebno ustrojenu rubriku „Javna savjetovanja“ koja je vidljiva i lako dostupna svim građanima.

Za 19 akata savjetovanje je provedeno u odgovarajućem roku, što je 76% svih akata o kojima je provedeno savjetovanje. **Prosječno trajanje savjetovanja za sve promatrane akte bilo je 27 dana.** U slučaju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture *razvidan je pozitivan trend redovite objave obrazloženja o razlozima skraćivanja roka savjetovanja* koji je, kada je to bilo potrebno, uvijek skraćivan na 15 dana.

U okviru ovog praćenja utvrđeno je da Ministarstvo mora prometa i infrastrukture objavilo dokument za savjetovanje u 24 od 25 savjetovanja, čime predstavlja primjer dobre prakse u ispunjavanju ovog dijela zakonske odredbe.

U okviru 7 savjetovanja koja su provedena nakon 25. lipnja 2022. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture je objavilo sastave radnih skupina za izradu nacрта akata u 3 savjetovanja.

Analizom praćenih savjetovanja s javnošću utvrđeno je kako su za sva provedena savjetovanja objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima s pristiglim komentarima i pripadajućim odgovorima.

Od 25 savjetovanja koje je provelo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, na 7 akata javnost nije dostavila niti jedan komentar. U okviru preostalih 18 savjetovanja javnost je dostavila **ukupno 390 komentara**, a najveće je zanimanje javnosti izazvala Strategija razvoja željezničkog sustava Republike Hrvatske do 2032. godine sa 159 pristiglih komentara, od čega ih je 18 prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno.

Udio prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara za sve akte u odnosu na sve zaprimljene komentare je 20% (78).

10.2.4. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću za akte iz djelokruga Ministarstva turizma i sporta

U okviru analitičkog praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u Ministarstvu turizma i sporta, bilo je obuhvaćeno ukupno 9 akata (zakona i pravilnika) koliko ih je bilo objavljeno u Narodnim

novinama u praćenom razdoblju. Utvrđeno je kako je predmetom obveze savjetovanja s javnošću bilo svih 9 akata, od kojih se 8 akata odnosilo na cjelovito uređenje pojedinih pitanja, dok se 1 akt odnosio na izmjene i dopune postojećeg akta.

Uvidom u internetsku stranicu utvrđeno je da Ministarstvo turizma i sporta nije donosilo i objavljivalo planove savjetovanja s javnošću od 2018. Dakle, od 9 akata za koja je bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću, niti jedan nije bio sadržan u planovima savjetovanja.

Kad je riječ o broju provedenih savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, **savjetovanja su provedena u 100% slučajeva**, odnosno za svih 9 akata, uz različit stupanj kvalitete u provedbi svih koraka u postupku savjetovanja s javnošću.

Ministarstvo turizma i sporta na svojoj internetskoj stranici obavještava javnost o otvorenim savjetovanjima s javnošću u sklopu posebno ustrojene rubrike „Savjetovanja s javnošću“ koja je vidljiva i lako dostupna svim građanima.

Ministarstvo turizma i sporta **provelo je za 8 akata savjetovanje u odgovarajućem roku od 30 dana, što je 89% svih akata** o kojima je provedeno savjetovanje. **Prosječno trajanje savjetovanja za sve promatrane akte bilo je 28 dana.**

Međutim, uočeno je da ni **Ministarstvo turizma i sporta nije objavilo niti jedan dokument za savjetovanje**, kojim bi, sukladno zakonskoj obvezi, na jednostavan, jasan i sažet način ukazao javnosti na razloge i ciljeve koji se žele postići. Poslovnička obrada akta koja je u novijoj praksi sastavni dio akta za provedbu savjetovanja, ne smatra se prikladnim niti može zamijeniti dokument za savjetovanje.

U okviru 3 savjetovanja koja su provedena nakon 25. lipnja 2022. Ministarstvo turizma i sporta nije objavljivalo sastave radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji su bili predmet savjetovanja niti informacije o tome da nisu bile osnovane radne skupine. Naime, ukoliko za pojedine akte nije bila osnovana radna skupina, preporuka je Povjerenika da se ta informacija također objavi prilikom pokretanja savjetovanja s javnošću.

Analizom praćenih savjetovanja s javnošću utvrđeno je kako su za sva provedena savjetovanja objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima s pristiglim komentarima i pripadajućim odgovorima.

Od 9 savjetovanja koje je provelo Ministarstvo turizma i sporta, na 3 akta javnost nije dostavila niti jedan komentar. U okviru preostalih 6 savjetovanja javnost je dostavila **ukupno 382 komentara**, a najveće je zanimanje javnosti izazvao Zakon o sportu s 289 pristiglih komentara, od čega ih je 78 prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno. **Udio prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara za sve akte u odnosu na sve zaprimljene komentare je 34% (128).**

10.3. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja

Podaci o korištenju portala e-Savjetovanja predstavljaju važan segment za praćenje trendova ispunjavanja zakonske obveze savjetovanja s javnošću. 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.

Povjerenik ukazuje na važnost proširenja korištenja portala za savjetovanja i na ostala tijela javne vlasti, prije svega jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem podizanja standarda i kvalitete provedbe ove zakonske obveze te poboljšanja kvalitete dijaloga s građanima.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, putem portala je u 2022. provedeno **ukupno 1.028 savjetovanja**, što je značajan pomak u odnosu na 2021. kada su ukupno provedena 823 savjetovanja. 1.000 savjetovanja provedeno je sukladno ZPPI-iju, dok je 28 savjetovanja provedeno sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (od toga 25 ad hoc procjene učinaka propisa).

Kada je riječ o trajanju savjetovanja, podaci iz sustava e-Savjetovanja pokazuju kako su **savjetovanja prosječno trajala 19 dana za propise svih razina**, što predstavlja smanjenje u odnosu na rezultate iz 2021., kad su savjetovanja u prosjeku trajala 21 dan.

Od ukupno 1.028 provedenih savjetovanja, njih 106, odnosno 10,3% trajalo je 30 ili više dana, dok su preostala 922 savjetovanja provedena u skraćenom roku.

Tijekom 2022. u savjetovanjima je svojim prijedlozima i primjedbama sudjelovalo 6.552 fizičkih i pravnih osoba s ukupno 23.069 komentara. Radi se o smanjenoj dinamici uključivanja građana u odnosu na 2021. kada se u savjetovanja uključilo 8.467 fizičkih i pravnih osoba s ukupno 23.503 komentara.

Prihvaćeno je 3.459 komentara što je gotovo 15% od ukupnog broja pristiglih komentara te predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodne godine (2021. 12,57% prihvaćenih komentara, 2020. 8% prihvaćenih komentara). Djelomično je prihvaćeno 1.535 ili 6,6% komentara (u 2021. 9,3%), a nije prihvaćeno 6.153 ili 26,6% komentara (u 2021. 27,7%). 6.771 komentar je primljen na znanje.

Velik broj neodgovorenih komentara, čak njih 5.151, odnosno 22,3%, ukazuje na činjenicu da **u okviru značajnog broja provedenih savjetovanja u 2022. nije objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju**, što predstavlja kršenje zakonske obveze iz članka 11. ZPPI-ija.

Najbrojniji i najaktivniji su bili korisnici s područja Grada Zagreba (1.976 korisnika dostavilo 10.109 komentara), Splitsko-dalmatinske županije (712 korisnika dostavilo 2.012 komentara), Primorsko-goranske županije (627 korisnika dostavilo 1.962 komentara) i Osječko-baranjske županije (377 korisnika dostavilo 994 komentara).

Najbrojnija i najaktivnija skupina korisnika koji su komentirali propise na savjetovanju bili su pojedinci (5.289 s 13.372 komentara), udruge (375 s 3.322 komentara), trgovačka društva (378 s 2.091 komentara) i ustanove (178 s 1.123 komentara), a aktivne su bile i JLP(R)S (148 s 600 komentara) i komore (30 sa 895 komentara).

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2022., kao i ranijih godina, provelo je Ministarstvo poljoprivrede (176), a zatim slijede Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (105), Ministarstvo pravosuđa i uprave (101) te Ministarstvo unutarnjih poslova (93).

II. Promicanje prava na pristup informacijama

Povjerenik kontinuirano ulaže napore u rad na unaprjeđivanju razine stručnih znanja službenika za informiranje s područja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. S druge strane, nastoji pružiti kvalitetnu podršku u ostvarivanju prava na pristup informacijama različitim skupinama korisnika, kao što su građani, udruge, mediji, akademska zajednica.

Tijekom 2022. nastavljeno je s provedbom specijaliziranih edukacija, promotivnih aktivnosti te informiranjem javnosti.

II.1. Edukacijske aktivnosti

Povjerenik za informiranje 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. Edukacije s ovog područja provode se prema standardiziranim modulima ili kao krojene edukacije, samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za zakonodavstvo Vlade RH, Ured za udruge Vlade RH i SDURDD. Dio edukacija provodi se putem sustava Državne škole za javnu upravu.

Ustaljena je praksa u Uredu povjerenika za informiranje da se početkom kalendarske godine analiziraju uočena odstupanja u postupanju tijela javne vlasti, predstavke građana i nalazi praćenja i inspeksijskih nadzora u primjeni Zakona u prethodnom razdoblju, te da se temeljem nalaza analize kreira plan edukacija.

U 2022. nastavljeno je s provedbom planiranih edukacija putem klasičnih radionica, online modula te webinarima. Putem Državne škole za javnu upravu izvodili su se *temeljni programi* - Pravo na pristup informacijama – osnovni modul (3 radionice), Pravo na pristup informacijama – napredni modul (3 radionice), Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci (*online* – 4 radionice) te Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (3 radionice - u suradnji s Uredom za udruge i Uredom za zakonodavstvo Vlade RH).

Za specifične potrebe JLPR(S), u suradnji s Ministarstvom financija – Poreznom upravom, Udrugom gradova, Hrvatskom zajednicom županija te Hrvatskom zajednicom općina, održane su četiri krojene edukacije o proaktivnoj objavi proračunskih dokumenata i izvješća, transparentnosti rada mjesne samouprave, pravu na pristup informacijama općenito te primjeni i ograničenjima primjene Zakona.

Također, održane su dvije krojene edukacije za potrebe Hrvatskog Crvenog križa u područjima transparentnosti rada te postupanju po zahtjevima te po jedna krojena edukacija za novinare i studente.

Tijekom 2022. održana su ukupno 23 online tematska webinarima, osmišljena na način da u kratkom

vremenu pruže sve relevantne informacije o pojedinim temama: Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama, Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, Osobni podaci, Evidentiranje zahtjeva u službeni upisnik, Poslovna, profesionalna i porezna tajna, Proaktivna objava informacija, Javnost rada tijela javne vlasti, Klasificirane informacije, Savjetovanja s javnošću i Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci.

Ukupno je u 2022. održano **45 edukacija za ukupno 959 polaznika**, za službenike za informiranje i službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te za koordinatore za savjetovanja s javnošću, bilo putem klasičnih radionica, bilo uz pomoć nekih od online alata, pri čemu je važno napomenuti kako je dio edukacija bio kreiran temeljem aktualnih nalaza praćenja, što se pokazalo dobrom praksom koju treba i dalje nastaviti razvijati. Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2022. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / DŠJU	13	146
Edukacije za JLPRS/ DŠJU	1	20
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje – Osijek	1	200
Webinari za tijela javne vlasti	23	386
Krojene edukacije za JLPRS	3	70
Krojene edukacije za Hrvatski Crveni križ	2	105
Krojene edukacije za novinare	1	7
Krojene edukacije za studente	1	25
Ukupno edukacija	45	959

Službenici Ureda su i u 2022. bili dostupni putem emaila i info-telefona. Ukupno je pisanim putem odgovoreno na 487 upita, dok je putem info telefona odgovoreno na 608 upita.

11.1.1. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

Povjerenik je održao sada već tradicionalno godišnje savjetovanje službenika za informiranje 26. i 27. listopada 2022. u Osijeku, koje bilježi **do sada najveći odaziv službenika za informiranje (200)**. U okviru savjetovanja su održana četiri tematska panela, uključujući tradicionalni forum službenika za informiranje (platforma za razmjenu iskustava u obavljanju ovih zadaća).

Prvi panel je bio posvećen noveli Zakona i utjecaju izmijenjenih odredbi na postupanje tijela javne vlasti, s posebnim naglaskom na postupak izvršenja rješenja Povjerenika. Na panelu „Proaktivna objava informacija i financijska transparentnost“ predstavljeni su dosezi i trendovi u području proaktivne objave informacija kao ključnog koraka u informiranju javnosti i osiguravanju transparentnosti rada, uz prikaz primjera iz prakse – proaktivna objava Grada Osijeka te je pružen osvrt od strane organizacije civilnoga društva o najčešćim nedostacima internetskih stranica tijela javne vlasti iz perspektive korisnika.

Na forumu službenika za informiranje nastavljeno je s prikazom prakse pojedinih tijela javne vlasti u području savjetovanja s javnošću (Osječko-baranjska županija), ponovne uporabe informacije vezano uz način izrade asset liste (Zagrebačka županija), ali i u postupcima rješavanja zahtjeva za pristup informacijama (Općina Seget). Prezentiranim iskustvima i praksom pojedinih tijela javne vlasti ostvaren je uvid u cjelovitu primjenu ZPPI-ja, a što je doprinijelo kvalitetnoj raspravi sudionika.

Na panelu pod nazivom „Studija slučaja“ analizirani su primjere iz prakse vezani za korištenje instituta zlouporabe prava na pristup informacijama te provedbu testa razmjernosti i javnog interesa i njegovo preispitivanje pred nezavisnim tijelom.

Zaključno je naglašen značaj kvalitete prvostupanjskog rješavanja za učinkovitiju, bolju i transparentniju javnu upravu te dana preporuka tijelima javne vlasti da posebno unaprijede i standardiziraju proaktivnu objavu informacija i primjenjuju dosegnute standarde upravne i sudske prakse.

Programi godišnjih savjetovanja sa svim prezentacijama dostupni su na internetskoj stranici Povjerenika.

11.2. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti

Promicanje prava na pristup informacijama ogleda se u podizanju svijesti službenika za informiranje i čelnika tijela javne vlasti o važnosti transparentnosti i otvorenosti tijela, ali i jačanju svijesti korisnika o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama, gdje su pomaci spori. Osim upoznavanja javnosti s mogućnostima koje pruža ZPPI, potrebno je kontinuirano osnaživati korisnike da ga efikasno koriste, dok je u pak u radu s novinarima i udrugama kroz gotovo svakodnevne upite i kontakte potrebno pružati još specijaliziraniju podršku u primjeni ovog antikorupcijskog alata.

Sadržaj koji se objavljuje na internetskim stranicama Povjerenika i dalje se koncepcijski dograđuje (rubrika „Iz prakse Povjerenika“), kako bi se približio službenicima za informiranje i korisnicima. Najkorištenije i najposjećenije su aplikacije – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika i Visokog upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća.

Tijekom izvještajnog razdoblja ustrojena je nova rubrika „Iz prakse Povjerenika“ u kojoj se daje jezgroviti prikaz najvažnijih dosegnutih pravnih standarda te mišljenja i upute Povjerenika tijelima javne vlasti, kojima se želi standardizirati njihovo postupanje. Do konca izvještajnog razdoblja je objavljeno 16 pravnih standarda i mišljenja.

Tijekom 2022. su na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvještavanja javnosti i ciljnih skupina, objavljene ukupno 70 vijesti i obavijesti, a internetska stranica bila je posjećena 96.156 puta. Stranicama je u izvještajnom razdoblju pristupalo 30.648 korisnika, a posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice u 54.830 sesija.

Kampanja „Želim znati, želim sudjelovati“ nastavljena je kroz studijski posjet Povjereniku studenata

javne uprave Veleučilišta Lavoslav Ružička iz Vukovara 24. svibnja 2022. te održavanjem edukativne radionice za studente Pravnog fakulteta u Osijeku, 6. prosinca 2022.

Povodom obilježavanja Dana otvorenih podataka u ožujku 2022., predstavnik Ureda povjerenika sudjelovao je izlaganjem na panelu „Podaci samo za bogate“, u okviru konferencije koju je organizirao GONG.

Predstavnici Ureda povjerenika aktivno su sudjelovali na virtualnom okruglom stolu „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“ koji je održan u rujnu u organizaciji SDURDD.

Povjerenik sa suradnicama sudjelovao je na konferenciji „Pravo na pristup informacijama“ koju je u studenom organiziralo Antikorupcijsko povjerenstvo Krapinsko-zagorske županije. Tom prilikom je pružen osvrt na novelu Zakona te na probleme u praksi i potrebu daljnje harmonizacije prava. Govorilo se o rješavanju pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama, ali i o obvezi proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti.

Kad je riječ o podizanju razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama u široj javnosti, treba napomenuti da je Povjerenik, povodom podnošenja Izvešća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. Hrvatskome saboru, u travnju 2022. održao brifing za novinare, što je popraćeno objavom nekoliko članaka u medijima (Jutarnji list, Glas Istre). Dodatan istup u medije Povjerenik je učinio komentirajući negativnu reakciju HBOR-a na objavu Izvešća te poručivši da statistički podaci iz Izvešća ukazuju da HBOR nezakonito koristi ograničenja prava na pristup informacijama. Također, Povjerenik je za medije komentirao i donošenje Izmjena i dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama u lipnju 2022., s posebnim osvrtom na uvođenje novog alata izvršenja rješenja Povjerenika koji omogućuje novčano kažnjavanje čelnika tijela javne vlasti zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika. Mediji su popratili i obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama (HINA, HRT, Nacional, Glas Istre) te održavanje Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje u Osijeku (Glas Istre, Hrvatski radio, Baranja Info).

11.2.1. Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama

Povodom obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje je 28. rujna 2022. organizirao okrugli stol na temu *Test razmjernosti i javnog interesa kroz normativna rješenja, upravnu i sudsku praksu*.

Svoje poglede na načelo razmjernosti i provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, iz perspektive korisnika i tijela javne vlasti, iznijeli su predstavnici akademske zajednice, Visokog upravnog suda RH, tijela javne vlasti, Hrvatskog novinarskog društva i organizacija civilnoga društva, iznoseći teorijski, pravni i praktični aspekt prava na pristup informacijama te mogućnosti njegovih ograničenja.

11.2.2. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata

Suradnja s drugim tijelima na izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata bila je obilježena izradom Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., kao i prvog od planirana

tri akcijska plana za provedbu aktivnosti i mjera zacrtanih ovim strateškim dokumentom, izradom Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2022-2023. te radom u Radnoj skupini za izradu nacrtu prijedloga Zakona o lobiranju.

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**, te je u 6 aktivnosti sunositelj provedbe. Predložene aktivnosti sistematizirane su u mjere usmjerene na jačanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, unaprjeđenje savjetovanja s javnošću, praćenje primjene ZPPI-ja i daljnji razvoj mreže službenika za informiranje, kao i jačanje svijesti korisnika (građana i novinara) o mehanizmima ostvarivanja prava na pristup informacijama kao antikorupcijskom alatu.

Povjerenik se također aktivno uključio u sve faze izrade Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, za razdoblje 2022.-2023., gdje je nositelj četiri aktivnosti u okviru mjere za unaprjeđenje provedbe ZPPI-ija, dok je sunositelj provedbe još četiri aktivnosti.

Tijekom 2022. Povjerenik je bio uključen u rad Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Zakona o lobiranju te je svojim prijedlozima nastojao doprinijeti izradi kvalitetnijeg nacrtu teksta Zakona.

11.2.3. Novela Zakona o pravu na pristup informacijama

Nastavno na aktivnosti Povjerenika iz 2020. i 2021. koje su pridonijele boljem i jasnijem uređenju normativnog okvira za pristup informacijama otvaranjem dijaloga s tijelima i korisničkim organizacijama i dostavljanjem prijedloga za izmjene nositelju izrade Zakona (prijedlozi su sadržani i obrazloženi u Godišnjem izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. i 2021.), donesen je 17. lipnja 2022. Zakon o izmjenama i dopunama ZPPI-ja. Zbog roka za transponiranje Direktive (srpanj 2021.), Ministarstvo pravosuđa i uprave se odlučilo samo za nužne izmjene koje ne zahtijevaju zadiranje u sustavna pitanja uređenja pristupa informacijama te stoga nisu razmatrani prijedlozi Povjerenika vezani uz provedbu savjetovanja s javnošću, vođenja jedinstvenog e-upisnika o zahtjevima za pristup informacijama, a nisu otvarana niti pitanja uspostavljanja još funkcionalnijeg zakonskog okvira najvažnijih instituta (primjerice razrade proaktivne objave informacija po kategorijama tijela javne vlasti), a koji bi značajno unaprijedili i ojačali pristup informacijama.

Novela Zakona, osim transpozicije Direktive o otvorenim podacima, sadrži najnužnije intervencije u zakonski tekst utemeljene na upravno-sudskoj praksi, a radi jednoobraznog postupanja tijela javne vlasti (i sudova), i to:

- jasno propisivanje da je čelnik tijela javne vlasti odgovorna osoba za provedbu Zakona;
- izuzeće od provedbe testa razmjernosti i javnog interesa kad se radi o raspolaganju javnim sredstvima u odnosu na osobno ime, iznos i namjenu sredstava;
- osiguravanje pravne zaštite korisnicima mogućnošću ulaganja prigovora na obavijest, odnosno kada tijela javne vlasti ne odlučuju rješenjem;

- izvršenje rješenja Povjerenika kao novi alat Povjerenika kojim se omogućava izravno novčano sankcioniranje čelnika tijela javne vlasti koji ne postupi po nalogu Povjerenika.

Kako se ovim izmjenama uklanjaju nedostaci na koje je Povjerenik ukazivao kroz godišnja izvješća o primjeni ZPPI-ja, za očekivati je da će već ove zakonske intervencije pridonijeti boljem radu tijela javne vlasti i učinkovitijem pristupu informacija za korisnike.

Nažalost, Povjereniku je oduzeta mogućnost podnošenja posebnih izvješća Hrvatskom saboru (izmijenjena odredba članka 35. stavka 3. Zakona). Povjerenik je na to ukazivao Odboru za zakonodavstvo, Odboru za informiranje, informatizaciju i medije i Odboru za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskoga sabora. Time je Povjereniku oduzeta mogućnost da posebnim izvješćima, a ne samo u okviru redovitog godišnjeg izvješća ukaže na pojedine segmente u ostvarivanju prava na pristup informacijama (npr. izvješće o tijelima javne vlasti koja ne postupaju po nalogu i rješenjima povjerenika ili tijelima koja koriste učestalo šutnju uprave, izvješće o izvanrednom preispitivanju zakonitosti sudskih presuda i sl.).

11.2.4. Međuinstucionalna suradnja, 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.

U okviru suradnje sa službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, Ured povjerenika je u 2022. održao ukupno 12 sastanaka s predstavnicima različitih tijela javne vlasti s ciljem pružanja pomoći u pravilnoj primjeni pojedinih odredbi Zakona.

Pravo na pristup informacijama, proaktivna objava i ponovna uporaba informacija te savjetovanja s javnošću, identificirani su kao ključni instrumenti za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave, suzbijanje korupcije, zaštitu ljudskih prava te reformu javne uprave u okviru ranije navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova, pa Ured povjerenika redovito sudjeluje u radu savjeta i na koordinacijama s ciljem njihove izrade i/ili praćenja provedbe.

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 izvještavanju i na intervjuu s Europskom komisijom (DG JUST), koja je i tijekom 2022. 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.

Izvršni odbor **Međunarodne konferencije povjerenika za informiranje (International Conference of Information Commissioners – ICIC)** je na sastanku održanom **17. ožujka 2022. donio odluku kojom se Povjerenik za informiranje prima u punopravno članstvo ovog međunarodnog foruma**, koji okuplja 69 institucija iz 42 države. Osnovan s ciljem poticanja zaštite i promicanja pristupa informacijama od javnog značaja kao temeljnog stupa društvenog i ekonomskog razvoja i demokratskog upravljanja, ICIC povezuje povjerenike za informiranje, pravobranitelje i druga tijela zadužena za nadzor provedbe propisa o pristupu informacijama iz cijelog svijeta. Misija ICIC-a je razmjena iskustava i najboljih praksi te izgradnje kapaciteta za unaprjeđenje prava na pristup informacijama na globalnoj razini.

U okviru regionalne suradnje nastavljeno je održavanje sastanaka u okviru Incijative 2020., pokrenute od strane Povjerenika za informiranje (Informacijski pooblaščenec) iz Republike Slovenije, a koja okuplja predstavnike tijela koji se bave zaštitom prava na pristup informacijama iz Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Kosova.

U Sjevernoj Makedoniji, u Strugi je od 5. do 7. listopada 2022. održan treći po redu sastanak povjerenika za informiranje i ombudsmana iz zemalja članica inicijative i Albanije, na kojem su razmijenjena iskustva vezana uz proaktivnu objavu informacija te je naglašena nužnost proaktivne objave informacija na internetskim stranicama s ciljem veće transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

11.2.5. Projekt - Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Početkom 2022. Povjerenik je započeo s provedbom projekta „**Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i vrednovanje učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama**“ koji se financira 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.

U postupku jednostavne nabave, upućen je javni poziv zainteresiranim pravnim i fizičkim osobama te je **odabran tim nezavisnih stručnjaka (Evaluacijski tim) sa zadaćom vrednovanja dosadašnjih učinaka desetogodišnje primjene ZPPI-ja**, imajući u vidu očekivani opći cilj - učinkovito omogućavanje pristupa informacijama građanima i pravnim osobama.

Aktivnosti nezavisnih stručnjaka uključuju:

a) istraživanje učinaka ključnih odredbi i instituta ZPPI-ja, temeljeno na metodama društvenog istraživanja:

a1) prikupljanje i analiza prikupljenih podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta te administrativnom opterećenju tijela javne vlasti do kojeg primjena ZPPI-ja dovodi (reprezentativan uzorak korisničkih udruga i tijela javne vlasti iz svih kategorija)

a2) prikupljanje podataka i analiza načina primjene pojedinih odredbi ZPPI-ja od strane tijela javne vlasti, a u ovisnosti o rezultatima gore navedene analize – dubinska analiza (reprezentativni uzorak tijela javne vlasti, drugostupanjskog tijela i VUS-a)

a3) prikupljanje i analiza prikupljenih podataka koji se odnose na ocjenu korisnika o upoznatosti sa zakonskim okvirom ostvarivanja prava na pristup informacijama (najmanje 500 ispitanika)

b) komparativnu analizu pojedinih instituta u najmanje 5 odabranih država (definicija tijela javne vlasti i informacije, ograničenja prava na pristup informacijama, sankcioniranje, zlouporaba prava na pristup informacijama).

Provedba projektnih aktivnosti odvijala se u rokovima utvrđenim provedbenim planom investicije.

U dogovoru s Projektnim timom Povjerenika izrađeni su i provedeni anketni upitnici: (A) istraživanje o učincima ZPPI-ja za tijela javne vlasti (194) te (B) istraživanje o učincima ZPPI-ja iz perspektive korisnika za korisničke organizacije (9), koji su ukazali na relativno visok stupanj slaganja između navedenih dviju skupina dionika kod pitanja koja se odnose na jasnoću Zakona i obuhvat tijela javne vlasti, potrebu preciznijeg propisivanja koje su kategorije informacija tijela javne vlasti dužna pravovremeno i ažurno objavljivati, potrebu veće jasnoće definiranja ograničenja prava na pristup informacijama te prikladnije rokove za rješavanje zahtjeva.

S druge strane, najmanja suglasnost između tijela i korisnika zabilježena je kod pitanja koja se odnose na definiciju informacije, faktor javnog interesa, vezivanje primjene Zakona uz obavljanje javne službe / javnih ovlasti odnosno financiranje javnim sredstvima, ograničavanje odredaba o prisustvovanju sjednicama samo na predstavnička tijela te mogućnost zlouporabe od strane korisnika, ali i tijela javne vlasti.

Nakon dostavljanja međuzvješća i preliminarne analize istraživanja, pristupilo se dubinskoj analizi o načinu primjene pojedinih zakonskih instituta u odabranim tijelima javne vlasti koja su sudjelovala u istraživanju putem anketnog upitnika te provedbom intervjua neovisnog stručnjaka sa zaposlenicima u jednom tijelu (Primorsko-goranska županija), Uredu povjerenika kao žalbenom tijelu i Visokom upravnom sudu.

U tijeku je provedba analize dobivenih rezultata koji će se koristiti za pripremu završnog izvješća i teza za moguća poboljšanja zakonskog okvira.

Nadalje, tijekom posljednjeg tromjesečja 2022. finaliziran je anketni upitnik (telefonska anketa) za građane o upoznatosti s normativnim okvirom za pristup informacijama. Provedba telefonske ankete započeta je koncem prosinca 2022., a biti će provedena početkom siječnja 2023.

Tijekom studenog su definirane države čiji će se normativni okvir za pristup informacijama odnosno dogovoreni najvažniji instituti komparirati, a komparativna analiza će također poslužiti za izradu završnog izvješća.

Rezultati provedenih istraživanja i teze za moguće izmjene Zakona bit će predstavljeni općoj i stručnoj javnosti do kraja trećeg tromjesečja 2023. te dostavljeni nositelju izrade Zakona, Ministarstvu pravosuđa i uprave.

C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

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

Povjerenik kao žalbeno tijelo, uz Zakonom uređenu 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

Ustav RH je među najviše vrednote ustavnog poretka u članku 3. svrstao i očuvanje prirode i čovjekova okoliša, iz čega proizlazi da su informacije o okolišu od iznimnog javnog interesa.

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

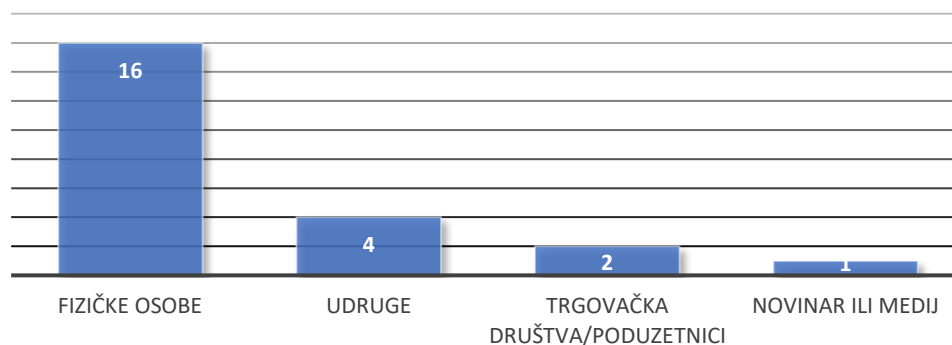
Kao što je to bilo u ranijim izvještajnim razdobljima, Povjerenik ni u 2022. nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe citiranih propisa, već je sve zaprimljene žalbe rješavao prema odredbama ZPPI-ja, budući da se korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš pozivaju na odredbe ZPPI-ja, a ne Zakona o zaštiti okoliša, s obzirom na povoljnije pravno uređenje.

U 2022. su zaprimljene 23 žalbe sadržajno vezane uz informacije o okolišu, što je smanjenje u odnosu na 2021., kada ih je bilo 33.

Među zaprimljenim žalbama, 13 (56,52%) ih 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 63,64%. Žalbi izjavljenih protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva bilo je 10 (43,48%).

Kao i 2021., i u ovom izvještajnom razdoblju građani su skupina podnositelja žalbi koja ih je podnijela najviše, njih 16 (69,57%), a iza njih slijede udruge, većinom one koje se bave zaštitom okoliša, sa 4 podnesene žalbe (17,39%).

Graf 12.1. Broj izjavljenih žalbi vezanih uz informacije o okolišu u 2022. po podnositeljima



Ako se promatra broj izjavljenih žalbi prema kategorijama tijela, u 2022. se ističu JLP(R)S s udjelom od 43,48% u izjavljenim žalbama (10) te tijela državne uprave s 21,74% (5).

S obzirom na to da je iz prethodnog izvještajnog razdoblja preneseno pet žalbi, u 2022. ih je u radu bilo ukupno 28, od čega je riješeno njih 23 (82,14%).

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

12.2. Dostupnost arhivskog gradiva

Povjerenik ima ulogu drugostupanjskog tijela u postupku odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18, 98/19 i 114/22).

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 zakonom kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

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

U 2022. su zaprimljene dvije žalbe koje se odnose na dostupnost arhivskog gradiva, a obje su prenesene u rad u 2023.

Tijekom 2022. Povjerenik je putem Vlade RH, Ureda zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava o započetom postupku zaprimio bilješku o presudi Europskog suda za ljudska prava pokrenutom povodom tužbe podnositelja zahtjeva za pristup arhivskom gradivu protiv Republike Hrvatske. Predmet se odnosi na zahtjev koji je podnositelj zahtjeva tijekom 2017. uputio Hrvatskom državnom arhivu za prijevremeno korištenje klasificiranog arhivskog gradiva. Hrvatski državni arhiv je rješenjem odbio navedeni zahtjev, a Povjerenik je postupajući po žalbi korisnika

rješenjem odbio žalbu. Tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika odbijen je presudom Visokog upravnog suda RH, a također je Ustavni sud RH odbio ustavnu tužbu.

Europski sud za ljudska prava je utvrdio da podnositelju zahtjeva nije povrijeđena sloboda izražavanja (članak 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), zbog odluke domaćih tijela da mu uskrate pravo na pristup dokumentaciji klasificirane naravi.

12.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje

Obveznici primjene Zakona o pristupačnosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/2019; dalje: Zakon o pristupačnosti) su tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, tijela javnog prava kako su definirana zakonom kojim se uređuje javna nabava te udruženja koje su osnovala navedena tijela, ako su takva udruženja uspostavljena u posebnu svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa i nemaju industrijski ili trgovački značaj.

Sukladno definiciji tijela javnog sektora iz članka 3. točke 1. Direktive (EU) 2016/2102 o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora te uzimajući u obzir odredbu članka 3. stavka 1. točke c) Zakona o pristupačnosti, kojim su od primjene isključene mrežne stranice dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola te učeničkih domova (osim za sadržaje koji se odnose na ključne internetske administrativne funkcije) i udruga, utvrđeno je da se obveza usklađivanja sa zahtjevima pristupačnosti odnosi na 2.669 tijela javnog sektora.

Sukladno obvezi utvrđenoj Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/1524 o utvrđivanju metodologije praćenja i načina izvješćivanja država članica o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora, Povjerenik je u drugoj polovici 2022. proveo godišnje praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti. Kao i u 2021., 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 prvim praćenjem u prethodnom razdoblju.

Pojednostavljeno i dubinsko praćenje mrežnih stranica obuhvatili su ukupno 87 zahtjeva pristupačnosti za mrežne stranice, a praćenjem mobilnih aplikacija obuhvaćeno je 102 zahtjeva za mobilne aplikacije. S ciljem dobivanja što preciznijih rezultata o praktičnoj upotrebljivosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija, umjesto korištenja automatskih validatora, testiranje pristupačnosti manualno su provodili vanjski suradnici (osobe s invaliditetom), predstavnici krovnih nacionalnih udruga osoba s invaliditetom.

Praćenje usklađenosti potvrdilo je da mrežne stranice i mobilne aplikacije obuhvaćene uzorkom u visokom stupnju zadovoljavaju zahtjeve pristupačnosti, pri čemu se ističu ustanove u području zdravstva i socijalne zaštite (zadovoljeno 80% 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 65% kriterija) i Gradu Zagrebu (zadovoljeno 70% 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 (69%) te Grada Zagreba (68%).

S ciljem stjecanja uvida u kojoj mjeri tijela javnog sektora ispunjavaju obveze koje se odnose na osiguranje digitalne pristupačnosti, ali i utvrđivanja najčešćih problema i izazova s kojima se tijela javnog sektora susreću pri provedbi Zakona, tijekom lipnja i srpnja u suradnji sa SDURDD-om, izrađen je i svim tijelima javnog sektora distribuiran anketni upitnik na koji je odgovorilo 638 tijela javnog sektora. Rezultati anketnog upitnika potvrdili su da je značajna većina tijela osvijestila važnost osiguranja digitalne pristupačnosti i da su upoznata sa zakonskim obvezama u tom području. Međutim, rezultati ankete pokazuju da se i danas, tri godine nakon stupanja na snagu Zakona o pristupačnosti, mnoga tijela i dalje susreću s nizom praktičnih problema koji utječu na pravovremenu, cjelovitu i sveobuhvatnu provedbu Zakona, među kojima su nedostatak financijskih sredstava (56,74%), nedostatak osoblja s relevantnim znanjima i vještinama (48,59%) te općenito nedovoljna educiranost zaposlenih o digitalnoj pristupačnosti (44,98%).

Dana 22. rujna 2022., SDURDD je u suradnji s Povjerenikom za informiranje, krovnim nacionalnim organizacijama osoba s invaliditetom i Državnom školom za javnu upravu, organizirao je četvrti po redu virtualni okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“ o primjeni Zakona o pristupačnosti, koji je putem videokonferencijskog sustava Državne škole pratilo više od 300 sudionika. Panelisti na okruglom stolu bili su predstavnici nevladinih udruga, institucije zadužene za provedbu navedenog Zakona, obveznici primjene Zakona 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.

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, a tijekom 2022. tečaj je završilo 83 polaznika. Tijekom 2022. 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.

D) URED POVJERENIKA

13. Podaci o Uredu povjerenika

Ured povjerenika stručna je služba Povjerenika ustrojena sukladno odredbama Poslovnika Povjerenika za informiranje.

U Uredu povjerenika su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 15 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

U veljači 2021. Hrvatskom saboru je na suglasnost podnesen Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Povjerenika za informiranje kojim se je, između ostalih prijedloga, a sa ciljem unaprjeđenja učinkovitosti funkcioniranja Ureda, predložene izmjene njegovog unutarnjeg ustroja. Do konca izvještajnog razdoblja (31. prosinca 2022.) Hrvatski sabor o ovom prijedlogu nije raspravljao.

Informacije o radu Ureda povjerenika vidljive su kroz aktivnosti koje su analizirane u prethodnim poglavljima, u nastavku slijede podaci o kadrovskim i financijskim aktivnostima Ureda povjerenika u 2022.

13.1. Službenici Ureda povjerenika

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici.

Na dan 31. prosinca 2022., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno **18 državnih službenika** (Sporazumom o trajnom premještanju 1 državni službenik je dana 30. prosinca 2021. premješten u drugo državno tijelo, a na upražnjeno radno mjesto je, putem provedenog javnog natječaja, 1. prosinca 2022. zaposlena 1 državna službenica; 1 državnoj službenici početkom srpnja 2022. prestao je radni odnos u državnoj službi, a na upražnjeno radno mjesto, trajnim premještanjem iz drugog državnog tijela premještena je 1 državna službenica), odnosno 78,26% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja, i to:

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

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i u 2022. vanjskim pružateljima usluga.

Tijekom 2022. u skladu s potrebama Ureda povjerenika, financijskim sredstvima i vlastitom inicijativom, službenici su kontinuirano poticani na edukaciju i usavršavanje.

13.2. Radno vrijeme i rad sa strankama

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

Ujedno za stranke je osiguran i info telefon koji služi za općenite informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama (od ponedjeljka do petka od 14:00 do 15:00 sati) i za informacije o digitalnoj pristupačnosti tijela javnog sektora (srijedom i petkom od 13:00 do 14:00 sati). Korisnici obavijest o tijeku postupka i mogućnost razgledavanja spisa predmeta, ukoliko dokažu pravni interes, mogu dogovoriti putem emaila: ppi@pristupinfo.hr.

Ured povjerenika za informiranje je i tijekom 2022. osigurao korisnicima stalnu dostupnost kako putem telefona tako i putem e-maila.

13.3. Financiranje Ureda povjerenika

Sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 11 tijekom 2022. (koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 5.052.000,00 kn, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama u iznosu 145.000,00 kn te K874004 Informatizacija u iznosu 66.000,00 kn), iznosila su ukupno 5.263.000,00 kn, dok su 2021. na tim stavkama bila osigurana sredstva u iznosu od ukupno 4.878.337,00 kn, što predstavlja povećanje za oko 8%. Do razlike je došlo iz razloga što je tijekom 2022. provedeno niz aktivnosti koje nisu mogle biti provedene tijekom 2021. (kao i 2020.) zbog COVID situacije (okrugli stol, konferencije, edukacije i sl.). Razlika se pojavila i zbog povećanja osnovice plaće do koje je došlo tijekom 2022.

Povjereniku je tijekom 2022. **na raspolaganju bilo ukupno 5.458.000,00 kn**. U cjelini, sa svih izvora izvršeno je ukupno 5.009.522,22 kn, odnosno 91,78% planiranih sredstava.

Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 448.447,78 kn.

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika za informiranje nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2022.

Tablica 13.1. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2022.

258 POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2022.		Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	5.458.000,00	5.009.552,22	91,78%	448.447,78
A874001 izv II	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	5.052.000,00	4.859.525,98	96,19%	192.474,02
31	Rashodi za zaposlene	4.146.000,00	4.074.610,15	98,28%	71.389,85
311	Plaće	3.481.000,00	3.437.121,20	98,74%	43.878,80
3111	Plaće za redovan rad	3.481.000,00	3.437.121,20	98,74%	43.878,80
312	Ostali rashodi za zaposlene	90.000,00	70.363,95	78,18%	19.636,05
3121	Ostali rashodi za zaposlene	90.000,00	70.363,95	78,18%	19.636,05
313	Doprinosi na plaće	575.000,00	567.125,00	98,63%	7.875,00
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osig.	575.000,00	567.125,00	98,63%	7.875,00
32	Materijalni rashodi	905.000,00	784.765,49	86,71%	120.234,51
321	Naknade troškova zaposlenima	192.000,00	166.060,32	86,49%	25.939,68
3211	Službena putovanja	65.000,00	54.898,27	84,46%	10.101,73
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	95.000,00	85.565,80	90,07%	9.434,20
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	24.000,00	20.356,25	84,82%	3.643,75
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	8.000,00	5.240,00	65,50%	2.760,00
322	Rashodi za materijal i energiju	150.500,00	133.987,25	89,03%	16.512,75
3221	Uredski materijal i ostali mat.rashodi	30.000,00	37.347,60	124,49%	-7.347,60
3223	Energija	110.000,00	85.446,35	77,68%	24.553,65
3225	Sitni inventar i auto gume	10.500,00	11.193,30	106,60%	-693,30
323	Rashodi za usluge	535.500,00	473.066,76	88,34%	62.433,24
3231	Usluge telefona. Pošte i prijevoza	82.000,00	66.710,99	81,35%	15.289,01
3232	Usluge tek. i invest održavanja	113.000,00	115.021,70	101,79%	-2.021,70
3233	Usluge promidžbe i informiranja	5.000,00	8.244,00	164,88%	-3.244,00
3234	Komunalne usluge	55.000,00	8.590,63	15,62%	46.409,37
3235	Zakupnine i najmnine	19.000,00	18.735,78	98,61%	264,22
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	5.000,00	4.780,00	95,60%	220,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	75.000,00	89.913,28	119,88%	-14.913,28
3238	Računalne usluge	138.500,00	117.648,50	84,94%	20.851,50
3239	Ostale usluge	43.000,00	43.421,88	100,98%	-421,88
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	27.000,00	11.651,16	43,15%	15.348,84
3292	Premije osiguranja	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
3293	Reprezentacija	20.000,00	5.453,03	27,27%	14.546,97
3296	Troškovi sudskih postupaka	5.000,00	3.125,00	62,50%	1.875,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslov.	1.000,00	3.073,13	307,31%	-2.073,13
34	Financijski rashodi	1.000,00	150,34	15,03%	849,66
343	Ostali financijski rashodi	1.000,00	150,34	15,03%	849,66

3431	Bankarske usluge	800,00	150,06	18,76%	649,94
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	0,28	0,14%	199,72

A874006	PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA				
Izvor 11		145.000,00	106.786,49	73,65%	38.213,51
321	Naknade troškova zaposlenima	40.000,00	17.802,49	44,51%	22.197,51
3211	Službena putovanja	40.000,00	17.802,49	44,51%	22.197,51
323	Rashodi za usluge	70.000,00	59.198,33	84,57%	10.801,67
3233	Usluge promidžbe i informiranja	8.000,00	0,00	0,00%	8.000,00
3235	Zakupnine i najmnine	7.000,00	6.000,00	85,71%	1.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	30.000,00	22.395,77	74,65%	7.604,23
3239	Ostale usluge	25.000,00	30.802,56	123,21%	-5.802,56
324	Naknade troškova osob. izvan radn. odnosa	5.000,00	5.000,00	100,00%	0,00
3241	Naknade trošk. osob. izvan radnog odnosa	5.000,00	5.000,00	100,00%	0,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	30.000,00	24.785,67	82,62%	5.214,33
3293	Reprezentacija	30.000,00	24.785,67	82,62%	5.214,33

K874004	INFORMATIZACIJA				
Izvor 11		66.000,00	43.239,75	65,51%	22.760,25
422	Postrojenja i oprema	46.000,00	43.239,75	94,00%	2.760,25
4221	Uredska oprema i namještaj	40.000,00	43.239,75	108,10%	-3.239,75
4222	Komunikacijska oprema	6.000,00	0,00	0,00%	6.000,00
426		20.000,00	0,00	0,00%	20.000,00
4262	Ulaganja u programe	20.000,00	0,00	0,00%	20.000,00

T874009	NPOO Nacionalni plan oporavka i otpornost				
Izvor 581		195.000,00	0,00	0,00%	195.000,00
323	Rashodi za usluge	195.000,00	0,00	0,00%	195.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	195.000,00	0,00	0,00%	195.000,00

E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2023.

14. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2022.

Nakon 2020. i 2021. u kojima su izvanredne okolnosti utjecale na sve segmente života, pa tako i na područje prava na pristup informacijama, 2022. obilježava postupno vraćanje na način postupanja tijela javne vlasti i Ureda povjerenika u predpandemijskom razdoblju uz nužnost reagiranja na novonastale okolnosti i situacije.

Dvije su temeljne poveznice oba perioda, ali većim dijelom i dugogodišnje primjene Zakona. I sama analiza gotovo desetgodišnje prakse neovisne institucije Povjerenika ukazuje na prvu poveznicu, utemeljenost koncepta prava na pristup informacijama na proaktivnoj objavi informacija od interesa za korisnike na internetskim stranicama tijela javne vlasti. Stoga se naglašava da objava informacija na internetskoj stranici, u skladu s načelima lake pretraživosti i strojne čitljivosti (gdje je to primjenjivo) i transparentnost treba biti dio redovitog postupanja unutar tijela javne vlasti, važan za sve zaposlenike uključene u proces stvaranja informacije i čelnike tijela, a ne tek puka obveza za koju je zadužen samo službenik za informiranje. Iako je praćenje internetskih stranica utemeljeno na nedovoljno provjerljivim podacima samih tijela, brojnim i analitički opsežnim praćenjima uočeni su glavni nedostaci sustava – kontinuirano nepotpuno objavljivanje informacija o trošenju javnih sredstava te onih vezanih uz ishode natječajnih postupaka. Generalno i nedovoljno precizno određivanje istovjetnih obveza za tijela vrlo različitih statusa, stručnih i materijalnih kapaciteta otežava provedbu ove zakonske odredbe, pa će se u razdoblju koje slijedi o tome morati povesti računa. Određene smjernice mogućih poboljšanja svakako će dati analiza neovisnih stručnjaka u projektu koji će se okončati 2023.

Druga poveznica sadržana je u konstanti donošenja velikog broja nezakonitih rješenja i iznimno uvriježenoj šutnji uprave od strane obveznika primjene Zakona. Ovi dugo vremena prisutni nedostaci, a sličnog ishoda i u 2022., posebno naglašavaju značaj zaštitne i nadzorne uloge Povjerenika. Bez neovisnog odlučivanja i stručne ekspertize Ureda povjerenika korisnici bi svoje pravo puno teže ostvarivali. Samo drugostupanjsko rješavanje, također podvrgnuto formaliziranom upravnom postupku ne omogućava uvijek brzo dobivanje informacija, no garancija je da će korisnik svoj opravdani zahtjev u konačnici moći realizirati. Pri tom se u svakom izvještajnom razdoblju (ipak nešto manje u 2022.) nerazumljivim (osobito za tijela javne vlasti koja su stručno kapacitirana) čini nedovoljno korištenje stabilizirane prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH u brojnim pitanjima iz područja prava na pristup informacijama.

U 2022. je otvorena mogućnost za poboljšanje situacije vezane uz problem tijela koja ne izvršavaju rješenja Povjerenika, a neizravno i uz problem šutnje uprave. Zakonodavac je u noveli Zakona

osigurao primjeren alat za učinkovitiji pristup informacijama utvrđivanjem moguće penalizacije čelnika tijela za neizvršenje rješenja te davanjem ovlasti Povjereniku za njegovo izvršenje. Kako je izvršenje rješenja u daleko najvećem broju slučajeva povezano s nalogima Povjerenika za postupanje tijela javne vlasti, a čelnik tijela koji je u konkretnoj odgovornosti osiguranja postupanja tijela kojim upravlja, može utjecati i na smanjenje šutnje uprave.

Tako bi novela Zakona kojom je utvrđena izravna odgovornost čelnika tijela javne vlasti za provedbu ovog prava mogla njihovu pozornost usmjeriti na ulaganje napora da se primjenom stabiliziranih standarda Povjerenika i Visokog upravnog suda RH i osiguranjem postupanja tijela, korisnicima ubrza dostupnost informacija od javnog interesa. U 2022. Ured povjerenika je upozorenjima čelnicima tijela te provođenjem nekoliko predizvršnih postupaka obavio pripremu za funkcioniranje novog instituta. Tijekom 2023. će se vidjeti prvi rezultati ostvarenja ove važne normativne novosti.

2022. obilježava do sada nezabilježen specifikum vezan uz institut zloupotrebe prava koji je na prvom stupnju rješavanja zahtjeva primijenjen radi iznimno velikog broja zahtjeva, a koji je u žalbenom postupku potvrđen od strane Povjerenika. Ovaj slučaj, kao iznimka od, do sada restriktivnog potvrđivanja zlouporabe od strane Povjerenika, ukazuje na nužnost poštivanja načela međusobnog poštovanja i suradnje između korisnika i tijela javne vlasti.

S obzirom na dugogodišnju stabiliziranu praksu vezanu i uz status obveznika Zakona, Ured povjerenika se je u 2022. više no ranijih godina suočavao s odbijanjem pojedinih tijela da provode zakonske odredbe jer se ne smatraju tijelima javne vlasti i obveznicima njegove provedbe (primjerice dio nacionalnih sportskih saveza, turističkih zajednica). Isto se, zbog promjene stajališta Visokog upravnog suda RH-a oko raspolaganja javnim sredstvima, odnosi i na Hrvatsku odvjetničku komoru.

Na simboličnoj razini 2022. predstavlja godinu zaokruživanja normativnih pretpostavki za osiguranje učinkovitosti mehanizma rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a istovremeno ona je i uvod u godinu u kojoj će se nakon 20 godina od donošenja prvog ZPPI-ja neovisnom analizom procijeniti njegovi dosadašnji učinci.

Trendovi koji se u dužem vremenskom razdoblju u većoj ili manjoj mjeri ponavljaju, kao i specifične devijacije u izvještajnom razdoblju, utječu na opću ocjenu stanja prava na pristup informacijama u 2022. Analitički prikaz i argumentacija iznesena u ovom Izvešću poslužili su kao stručna podloga za ocjenu postupanja u glavnim područjima prava na pristup informacijama, davanje prijedloga i preporuka tijelima javne vlasti za otklanjanje uočenih nedostataka i nepravilnosti te određivanje okvirnog plana djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2023.

14.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava

Analiza zahtjeva (za pristup i ponovnu uporabu informacija) koje korisnici upućuju tijelima javne vlasti važna je za početnu ocjenu stanja u cijelom području pristupa informacijama. Njihov broj

(23.610) u 2022. bio je dosta veći nego prethodne godine (18.576), a zamjetan je i porast tijela (63%) koja su rješavala zahtjeve u odnosu na godinu ranije (33%). Pri tom je ažurnost tj. rješavanje zahtjeva u roku (93%) ostala gotovo na razini 2021. (95,6%). Značajan porast interesa građana za informacijama, ali i za djelovanje puno većeg broja tijela ipak ne šteti ažurnosti rješavanja zahtjeva. Iako podatak da je 60% tijela zaprimilo manje od 20 zahtjeva ukazuje da pravo na pristup informacijama ne predstavlja veće opterećenje za rad većine tijela javne vlasti, sam pojačani i rašireni interes korisnika ponovno ističe potrebu snaženja proaktivne objave informacija od strane obveznika primjene Zakona.

No, kada se podatak o 10% smanjenju usvojenih zahtjeva korisnika u odnosu na prethodnu godinu (71% usvojenih u cijelosti, a 2% djelomično u 2022.) dovede u korelaciju sa udjelom utvrđenih nezaklonosti u žalbenim predmetima u kojima su tijela javne vlasti odbila zahtjeve za pristup informacijama vidljivo je da i u 2022. ažurnost njihova rješavanja istovremeno ne prati i primjerena pravilnost tj. kvaliteta rješavanja.

2022. donosi i veliko odstupanje u glavnom razlogu za odbijanje i djelomično odbijanje zahtjeva za pristup informacijama od prijašnjih godina. Naime, prethodne dvije godine tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (22-23%), dok je u 2022. u gotovo 50% slučajeva to učinjeno zbog utvrđene zlouporabe prava od strane korisnika - Općina Seget je u čak 500 od 1.527 zahtjeva odbila zahtjev radi zlouporabe prava.

Upravo je činjenica da je u ovom slučaju zaprimljen veliki broj žalbi izjavljen zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe prava utjecala i na značajnije smanjene udjela šutnje uprave u 2022. No analitički ispravan podatak (nastao objedinjenim rješavanjem velikog broja žalbi u odnosu na rješenja Općine Seget i Turističke zajednice Općine Seget) pokazuje da je **šutnja uprave i u ovom je izvještajnom razdoblju, iako neznatno smanjena, i dalje značajan problem u primjeni Zakona.**

Tijekom 2022. je Povjerenik više nego tijekom 2021. morao poticati tijela da prekinu šutnju tako da je u više od polovice slučajeva naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama (pri tom su se čak 61% svih naloga odnosili na Općinu Seget i Turističku zajednicu Općine Seget). U nešto manje od trećine slučajeva Povjerenik je obustavio postupak jer je tijelo javne vlasti odlučilo o zahtjevu korisnika ili je korisnik, po dostavljenim informacijama, odustao od žalbe, što je stalni prisutni pokazatelj važnosti nadzorne uloge Povjerenika u smanjivanju posljedica nastalih nepostupanjem tijela.

Udio rješenja o naganju rješavanja zahtjeva za pristup informacija radi šutnje uprave tijekom 2022. i dalje je najviši u odnosu na JLP(R)S, gotovo 65%. Slijede agencije, zavodi, fondovi i centri te tijela državne uprave.

U izvješćima Povjerenika iz godine u godinu upozorava se na šutnju uprave kao fenomen koji značajno opterećuje provedbu prava na pristup informacijama te na utvrđene ili pretpostavljene razloge koji je uzrokuju. Šutnja uprave najčešće nastupa zbog unutarnje neorganiziranosti tijela (slaba komunikacija službenika za informiranje sa službama koje imaju informaciju); nedovoljne

stručne kapacitiranosti tijela (problemi u odabiru službenika i česte promjene službenika); nedovoljne potpore čelnika/rukovodećih službenika postupku pribavljanja informacija. Određeni broj tijela još uvijek marginalizira značaj ovog prava rješavajući predmete sporo ili koristeći sva pravna sredstva za odugovlačenje rješavanja zahtjeva. Ne može se isključiti ni razlog namjere da se informacija zadrži u tijelu javne vlasti bez obzira što ona ima sva obilježja informacije od javnog interesa. U nezanemarivom broju slučajeva (naročito na lokalnoj razini – a to vrlo zorno potvrđuju i ovogodišnji podaci) radi se i o izostanku komunikacije i volje za komunikacijom, poremećenim odnosima između korisnika i tijela javne vlasti, gdje se šutnja (i rješavanje tek po upozorenju nadzornog tijela) koristi kao reakcija na pretjerane ili od tijela ocjenjenim pretjeranim zahtjevima korisnika.

Stalno vodeća pozicija u šutnji uprave JLP(R)S je zabrinjavajuća jer su to tijela u čiji djelokrug spada realizacija brojnih životnih potreba i interesa građana, no ona još više zabrinjava kod tijela državne uprave (s obzirom na njihovu stručnu kapacitiranost i važnost za cjelokupno društvo), a koja su u ovom izvješću na visokom trećem mjestu zbog nepostupanja po zahtjevima.

Uz brzinu rješavanja i pravilna ocjena razloga za ograničenje pristupa informacijama iznimno je važna za povjerenje korisnika u postupanje tijela javne vlasti. Analiza podataka iz žalbenih postupaka pokazuje da je postupanje tijela javne vlasti u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama neznatno poboljšano u odnosu na 2021., no ostaje činjenica da i dalje u više od polovice odluka tijela javne vlasti razlozi uskrate pristupa informacijama nisu u skladu ZPPI-jem.

Analizira postupanja pojedinih kategorija tijela javne vlasti pokazuje vrlo zabrinjavajući podatak da je u 2022. **došlo do velikog porasta broja poništenih odluka kada je riječ o rješenjima o odbijanju ili odbacivanju kod tijela državne uprave gdje se broj s 25% slučajeva povećao na 61,82% slučajeva.** Istovremeno trgovačka društva u vlasništvu RH (75%) i trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (54,35%) i dalje, kontinuirano donose u velikom broju nezakonita rješenja.

Razlozi donošenja nezakonitih rješenja slični su onima kojima je obrazložena šutnja uprave. No dok je kod trgovačkih društava razlog i slabije poznavanje za pristup informacijama važnog procesnog propisa – ZUP-a, isti razlog ne bi smio biti prihvatljiv za tijela državne uprave kojima je on glavni procesni alat. Ipak, analiza pokazuje da sve kategorije tijela javne vlasti slabo koriste procesnu mogućnost djelomičnog odobravanja pristupa informacijama. I dalje je jedan od čestih uzroka donošenja nezakonitih odluka neopravdana ocjena tijela javne vlasti da postoje zakonska ograničenja za dostupnost informacija iako upravna i sudska praksa ukazuju da je riječ o informacijama koje moraju biti dostupne (bilo u potpunosti ili djelomično). Otklanjanjem navedenih razloga svakako bi došlo do značajnijeg smanjenja nezakonitih rješenja tijela javne vlasti.

Razlozi koji tijela javne vlasti ističu u odbijajućim rješenjima značajan su pokazatelj razumijevanja koncepta i kvalitete same provedbe pristupa informacijama. Upravo pravilno vaganje razloga zaštite osobnih podataka i razloga uvažavanja javnog interesa, uz poštivanje prakse Povjerenika i sudske prakse dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima, garancija su donošenja zakonitih odluka. **U 2022. prilikom odlučivanja o osobnim podacima kao najčešće korištenom zakonskom ograničenju iz članka 15. ZPPI-ja je i dalje zadržan visok postotak neopravdane uskrate informacija i to u 60,76% slučajeva, što predstavlja povećanje u**

odnosu na 2021. kada ih je bilo 52,38% slučajeva. U predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, u većini slučajeva se radilo o podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje, primjerice: zapisnici iz selekcijskog postupka po natječaju, preslike diplome, isplatne liste plaća, iznos bruto plaće, ugovori o radu, informacije o zapošljavanju, odluka o dodjeli novčanih nagrada, nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova za zaposlene, ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava, pravna osnova za isplatu sredstava i sl.. Osim toga, iz žalbenih predmeta u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da tijela 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. Primjenom navedene zakonske odredbe smanjio bi se dio žalbenih postupaka jer korisnici obično nisu zainteresirani za osobne podatke koji se nalaze u traženim informacijama te uvažavaju potrebu zaštite određenih osobnih podataka.

Iduće zakonsko ograničenje koje su tijela javne vlasti najviše koristila, a korisnici izražavali sumnju u ispravno korištenje tog zakonskog obrazloženja je poslovna ili profesionalna tajna. I dalje iznimno velik broj poništenih odluka (81%) vrlo sličan podacima iz prethodne godine i pokazuje da kod ovog zakonskog ograničenja nije došlo do bitnog poboljšanja u odlučivanju. Uskrata prava na pristup informacijama se odnosila primjerice na isplaćene iznose naknada za odvjetnike, različite ugovore koje tijela sklapaju s privatnim trgovačkim društvima i fizičkim osobama te medijskim nakladnicima, police osiguranja sklopljene s osiguravajućom kućom, financijske izvješćaje vezane za različite projekte, ugovore i anekse ugovora o zakupu te na isplatne liste zaposlenika i ugovore o radu koji se s njima sklapaju, a u kojima u većini slučajeva postoji od strane Visokog upravnog suda RH potvrđena praksa Povjerenika.

Zloupotreba prava je tijekom izvještajnog perioda bila naglašena i prema podacima koja su dostavila tijela javne vlasti i prema podacima o zaprimljenim žalbama. Iz poništenih rješenja je vidljivo da kod rješavanja zahtjeva tijela učestalo ne vode računa ni o postojećoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, prema kojoj kod traženja informacija koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima ne može doći do zloupotrebe prava na pristup informacijama. Iz tog razloga, no i zbog primjene generalnog pravila osiguranja dostupnosti informacija od javnog interesa Povjerenik je samo iznimno (u 16% slučajeva) uvažavao od strane tijela javne vlasti utvrđenu zloupotrebu prava na pristup informacijama. Iznimka je primijenjena upravo u predmetima vezanim uz Općinu Seget gdje je prvostupanjskom tijelu potvrđena od njega utvrđena zloupotreba prava od strane korisnika koji je podnio iznimno veliki broj zahtjeva za pristup informacijama.

Tijekom 2022. zaprimljen je najveći broj žalbi od početka rada Povjerenika (1.527), a od toga 46,72% u odnosu na Općinu Seget i Turističku zajednicu Općine Seget, čime se sustav prava na pristup opterećuje i značajno usporava rješavanje žalbi drugih žalitelja.

U izvještajnom razdoblju zabilježen je za 38% manji broj upravnih sporova (69) nego u 2021. što ponajviše proizlazi iz činjenice da tijekom 2022. žalitelji koji su podnijeli velik broj žalbi nisu podnosili tužbe na rješenja Povjerenika. Kako pokazuju podaci od tužbi su odustala i tijela koja su u proteklom razdoblju bili podnositelji većeg broja tužbi, što vjerojatno ide u prilog pojačanom

prihvatanju stabilizirane prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH u predmetima istog ili sličnog pravnog i činjeničnog stanja.

Kada se analiziraju odluke Visokog upravnog suda RH uočeno je da je došlo **do pada potvrđenih odluka Povjerenika (86,90%)**, u usporedbi s 2021. kada ih je potvrđeno 95,65%. **Razlozi za ovo smanjenje su prvenstveno vezani uz promjenu dugogodišnje prakse Suda** u svezi raspolaganja javnim sredstvima komora, a dijelom su rezultat, po pravnom shvaćanju Povjerenika, nepravilnog tumačenja OD Direktive.

Zaključno, kod rješavanja zahtjeva i njegove pravilne ocjene i dalje su glavne poluge za poboljšanje provedbe Zakona na razini tijela – radi se o odgovornosti i podršci čelnika i rukovodećih službenika te stručnosti i ažurnosti službenika za informiranje i svih službenika uključenih u proces pružanja informacija. Pri tom im **praćenje i uvažavanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH**, objavljenoj na Tražilici odluka i mišljenja osigurava izbjegavanje donošenja nezakonitih odluka, nepotrebno vođenje upravnog ili sudskog postupka, a korisnicima omogućava brzi i učinkovit pristup informacijama.

14.2. Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama

Proaktivna objava informacija ima za cilj da građanima, drugim korisnicima i medijima, učini na jednostavan način dostupnim najvažnije informacije o radu tijela javne vlasti, o njihovoj organizaciji, djelokrugu i načinu rada, sredstvima za rad i načinu raspolaganju javnim sredstvima. Proaktivna objava osigurava transparentnost tijela javne vlasti i predstavlja ključan, ali još uvijek nedovoljno korišten način informiranja javnosti.

Iako je ZPPI utemeljen na proaktivnoj objavi informacija i propisan je standard kojim se postiže transparentnost, korisnici također u većoj mjeri ne prepoznaju važnost ovog instituta, a što je vidljivo iz bitno manjeg broja žalbi i predstavki koje se odnose na proaktivnu objavu u odnosu na rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama.

Proaktivna objava informacija po svim točkama članka 10. ZPPI-ja je kompleksna zadaća koja, da bi bila uspješno realizirana, uključuje rad ne samo službenika za informiranje već i službenika unutarnjih ustrojstvenih jedinica u čijem djelokrugu nastaju informacije koje se proaktivno objavljuju, službenika za odnose s javnošću te koordinatora savjetovanja s javnošću, a posebno je važna opredijeljenost čelnika tijela za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti.

Budući da se zakonska obveza proaktivne objave jednako odnosi na sve tijela javne vlasti, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima, neminovno je da u praksi dolazi do poteškoća i nedoumica, a dodatni problem u primjeni predstavlja i činjenica da pojedine odredbe članka 10. ZPPI-ja (kategorije informacija koje treba objaviti) nisu primjenjive na sva tijela javne vlasti. Primjerice, radi se o tijelima koja nisu obveznici provedbe Zakona o javnoj nabavi, koja ne provode savjetovanja s javnošću, koja ne dodjeljuju sponzorstva i donacije, koja se financiraju u cijelosti iz vlastitih sredstava, odnosno osnivač im je privatna pravna ili fizička osoba, koja nemaju formalna,

odnosno kolegijalna radna tijela te na sjednicama ne usvajaju odluke kojima se utječe na interese javnosti.

Razlozi neujednačene i nedosljedne provedbe proaktivne objave tako dijelom proizlaze i iz pravne regulacije tog pitanja kojom su jednako utvrđene obveze za sva tijela javne vlasti, bez obzira na njihov značaj, kategoriju i status. Stoga se očekuje da će evaluacija zakonskih odredbi koja se provodi u okviru projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ od strane tima neovisnih stručnjaka, u 2023. ponuditi bolja i preciznija zakonska rješenja i u odnosu na proaktivnu objavu.

Nadalje, neka manja tijela, koja nemaju dostatne stručne, financijske ili tehničke kapacitete za ispunjenje ove zakonske obveze, još uvijek nisu stekla preduvjete za objavu informacija na vlastitim internetskim stranicama, dok je za objavu na podstranicama tijela koja su ih osnovala, koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, izostala potrebna suradnja i dogovor.

Analiza podataka koje su dostavila tijela za potrebe izrade izvješća kao i praćenja proaktivne objave, ukazuju na razinu proaktivne objave pojedinih kategorija informacija i u tom segmentu nema značajnijih promjena u odnosu na ranija razdoblja.

I dalje je najniža razina proaktivne objave vezana uz informacije za koje očekivano postoji najveći interes građana: popis korisnika donacija, sponzorstava i drugih davanja iz javnih sredstava; ishodi natječajnih postupaka i javnih poziva odnosno dodjeljivanje financijskih sredstava i rezultata drugih javnih natječaja, oglasa, javnih poziva i sl.

Također se i dalje uočava nedovoljna ažurnost objavljenih informacija, pa time one gube na informativnost i pouzdanosti.

Proaktivna objava informacija je također važna za poticanje ponovne uporabe informacija od strane građana. Pri tome je važno naglasiti da se ponovna uporaba primarno, a kod dinamičkih, istraživačkih i visokovrijednih skupova podataka, isključivo ostvaruje proaktivnom objavom podataka na internetskoj stranici tijela ili putem posebnih API-ja. Stoga je važna kvaliteta objavljenih informacija – laka pretraživost, objava u nezaštićenom obliku, kako bi građani na jednostavan način, bez posredovanja službenika, pristupili podacima koji su im potrebni za ponovnu uporabu, u razvoju novih proizvoda.

Praćenjem provedbe ove obveze u izvještajnom razdoblju, može se zaključiti da i dalje dominira **vrlo niska razina objave skupova podataka namijenjenih ponovnoj uporabi**, a da su skupovi podataka koji su i objavljeni, objavljeni u najvećoj mjeri u PDF formatu.

Implementacija OD Direktive u ZPPI dodatno obvezuje tijela da stvaraju, pripremaju, uklanjaju prepreke i stavljaju na raspolaganje, upravo radi ponovne uporabe, registre i skupove podataka u otvorenom i strojno čitljivom obliku. Stoga je kroz aktivnosti Ureda povjerenika, usmjerene prema tijelima državne uprave i JLP(R)S, ukazano na važnost objave popisa registara i baza podataka (asset lista) iz djelokruga rada, kao prvog preduvjeta za otvaranje podataka i upoznavanje javnosti s potencijalom informacija koje se mogu ponovo koristiti. Navedeno se očituje u pozitivnom pomaku

u ispunjavanju zakonske obveze koja se odnosi na objavu popisa skupova podataka odnosno davanja temeljnih informacija o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela za tijela državne uprave (od 28 tijela, 2 nisu imala objavljene asset liste) i za JLP(R)S, gdje je kontrolnim praćenjem 50 JLP(R)S, utvrđena zadovoljavajuća kvaliteta podataka o registrima i bazama podataka.

Javnost rada kolegijalnih tijela u tijelima javne vlasti (predstavnička i upravljačka tijela) je generalna zakonska obveza, koja objektivno gledano, nije primjenjiva na jednak način na sva tijela, osobito u dijelu koji se odnosi na mogućnost prisustvovanja javnosti sjednicama upravljačkih tijela, a koje je ili nespojivo ili teško provedivo s obzirom s funkcioniranje, dinamiku i način rada pojedinih tijela (školske ustanove, komunalna društva, trgovačka društva i dr.). Praćenje provedbe ove obveze ukazuje na potrebu njenog preciznijeg pravnog uređenja.

U odnosu na predstavnička tijela svih razina je najava održavanja sjednica, objava dnevnih redova i objava zaključaka s istih nedvojbeno (u prvom redu Hrvatski sabor, Vlada RH i JLP(R)S), međutim još uvijek ima jedinica lokalne samouprave koje i dalje smatraju da nisu dužne objavljivati dnevne redove i zaključke sa sjednica, a osobito da ne trebaju omogućiti prisustvovanje javnosti sjednicama kolegijalnih tijela.

U ranijim izvješćima ukazano je na sve veći interes građana za rad mjesne samouprave (mjesni odbori i gradske četvrti) koja, neovisno o obilježjima tijela javne vlasti iz perspektive ZPPI-ja, ne može realno udovoljiti zakonskim obvezama. Ured povjerenika je u traženju mehanizma učinkovitijeg osiguranja pristupa informacijama te razine, a radi jednoobraznosti postupanja i bržeg rješavanja zahtjeva za pristup informacijama koje se odnose na javnost rada i pristup informacijama mjesne samouprave, donio tijekom 2022., uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave smjernice „Postupanje mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama“ i preporučio provediv model pristupa informacijama kojima raspolaže mjesna samouprava. Naime, važnost mjesne samouprave za građane, obvezuje na osiguranje pristupa informacija o radu mjesnih odbora, gradskih četvrti i gradski kotareva primjenom ZPPI-ja na jednoobrazan način, a to je putem službenika za informiranje općina i gradova koji su ih osnovali.

Savjetovanje s javnošću afirmiralo se kroz primjenu ZPPI-ja kao nezaobilazan oblik procedure donošenja propisa i za tijela javne vlasti i za korisnike. Na to ukazuje sustavno provođenje savjetovanja s javnošću od strane tijela, ali i sve veća osjetljivost građana na nepravilnosti u njegovoj provedbi. Građani se sve više obraćaju Povjereniku ukazujući na prekratke rokove za provedbu savjetovanja, neažurne planove savjetovanja, neobjavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju, osobito ako je u međuvremenu akt o kojem se provodilo savjetovanje donesen.

Praćenja provedbe savjetovanja s javnošću putem portala e-savjetovanje koje provodi Ured povjerenika nekoliko puta godišnje na određeni dan i o tome izvještava tijela javne vlasti pokazala su se korisnim i utjecala na smanjenje dijela nepravilnosti. No, na neke nepravilnosti, Povjerenik, osim preporukom, ne može utjecati (primjerice: provedba savjetovanja u ljetnim mjesecima, skraćivanje rokova savjetovanja i objava obrazloženja „opravdanih“ razloga koji ukazuju na propuste u planiranju i organizaciji rada).

Isto potvrđuju i dubinska praćenja postupka savjetovanja kojim se utvrđuje kvaliteta provedbe svih segmenata savjetovanja s javnošću od donošenja plana savjetovanja, preko trajanja savjetovanja do objave izvješća. Ta praćenja ukazuju da je potrebno uložiti dodatne napore u kvalitetnije planiranje normativnog procesa, osiguravanje dužeg vremenskog trajanja savjetovanja, kvalitetnijeg obrazloženja neprihvaćenih prijedloga te objavu sastava radnih skupina kao nove obveze uvedene izmjenama i dopunama ZPPI-ja.

Međutim, generalno gledajući **kvaliteta provedbe savjetovanja s javnošću je značajno viša kod tijela državne uprave nego JLP(R)S**. Realizacija provedbe projekta e-savjetovanja, putem jedinstvene platforme i za JLP(R)S pridonijet će razvoju ovog instituta i na razini tih tijela.

Promicateljska uloga Povjerenika ogledala se u edukacijskim i promotivnim aktivnostima, prvenstveno u okviru napora da se standardizira postupanje tijela javne vlasti prema ZPPI-ju. Edukativne aktivnosti su se provodile putem klasičnih radionica te uz pomoć nekih od online alata, pri čemu je važno napomenuti kako je dio edukacija bio kreiran temeljem aktualnih nalaza praćenja, što se pokazalo dobrom praksom koju treba i dalje nastaviti razvijati.

Također se sve uspješnim pokazuje i održavanje Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje koje doprinosi međusobnoj razmjeni znanja i iskustava, a novije vrijeme sudjelovanje predstavnika korisnika, službenicima daje uvid u ostvarivanje prava na informaciju i njihovo postupanje iz perspektive korisnika.

15. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Prijedlozi i preporuke, utemeljeni na ocjeni stanja, imaju tri cilja: osigurati pravilnu primjenu ZPPI-ja, omogućiti korisnicima učinkovitiji pristup informacijama te olakšati rad tijelima javne vlasti u području rješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

Ocjena stanja ukazuje na potrebu za prijedlozima i preporukama svim tijelima javne vlasti, nadležnim državnim tijelima i tijelima državne uprave zaduženim za strateško unaprjeđenje i pravno uređenje područja prava na pristup informacijama.

Prijedlozi, preporuke tijelima javne vlasti za 2023. nastavak su prijedloga i preporuka iz prošlogodišnjeg izvješća, revidiranih s obzirom na ocjenu stanja prava na pristup i ponovnu upotrebu informacija u 2022.

Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti

- 1. Osiguranje potpore čelnika/rukovodećih službenika učinkovitijem pristupu informacijama, uspostavom učinkovite unutarnje suradnje službenika za informiranje s drugim službenicima/zaposlenicima i uspostavom procedura za efikasniji pristup informacijama*

Ured povjerenika je koncem 2021. donio dodatne preporuke „Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama“, s namjerom olakšavanja postupanja u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i proaktivne objave informacija, kojima se pojašnjava nužnost interakcije službenika za informiranje i drugih službenika/zaposlenika u uspješnom izvršavanju obveza utvrđenih Zakonom.

Uspostava internih procedura kojima se osigurava brza komunikacija oko zaprimanja zahtjeva, provedbe testa razmjernosti i javnog interesa te osiguravanja pravne podrške službeniku za informiranje kod složenijih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija, pravovremene proaktivne objave i pripreme podataka za otvaranje te pravilnu provedbu savjetovanja s javnošću i dalje je prioritet.

Pri tome se potpora čelnika/rukovodećih službenika, po iskustvima iz prakse Povjerenika, pokazuje važnim preduvjetom uspješne realizacije koncepta prava na pristup informacijama.

2. *Dosljedno primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi*

Tijela javne vlasti koja primjenjuju uspostavljenu praksu/standarde o dostupnosti informacija Povjerenika i odluke Visokog upravnog suda RH (osobito one koja se odnose na raspolaganje javnim sredstvima), uspješnija su u provedbi Zakona. Sustavna primjena ovakva pristupa ovisi o stručnosti i angažmanu službenika uključenih u rješavanje zahtjeva, a odgovornost za njegovu dosljednu primjenu koja pravo na pristup čini puno učinkovitijim, kao i do sada (a osobito od novele Zakona iz 2022.) je prvenstveno na čelnicima/rukovodećim službenicima tijela javne vlasti.

3. *Sustavno i dosljedno ispunjenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

Proaktivna objava informacija je temeljni i najjednostavniji način pribavljanja informacija za korisnike. Po prirodi stvari upravo je ona najučinkovitiji mehanizam informiranja korisnika koji pritom razmjerno utječe i na smanjenje zahtjeva za pristup informacija. Odgovornost za kvalitetu i sadržaj informacija te interna koordinacija svih službenika uključenih u taj proces i dalje je važna zadaća čelnika/rukovodećih službenika tijela javne vlasti.

4. *Objavljivanje informacija na internetskim stranicama osnivača ili tijela višeg ranga (povezana tijela)*

Kako još uvijek dio tijela javne vlasti nema vlastitu internetsku stranicu, javnost je uskraćena za temeljne informacije o njihovom radu. Stoga je nužna suradnja tih tijela sa njihovim osnivačima, tijelima koja su im prenijela javne ovlasti, ili u koja su udružena, kako bi do osiguravanja vlastite internetske stranice, objavljivali informacije na internetskim stranicama osnivača ili tijela višeg ranga.

5. *Objavljivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima korisnika na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

U slučaju postojanja izraženijeg interesa korisnika za određenom vrstom informacija (ponavljani zahtjevi), kojima je tijelo već omogućilo pristup informaciji, preporuka je da se one učine javno dostupnim objavom na internetskoj stranici tijela. Javno objavljivanje, osim smanjivanja broja istovjetnih pojedinačnih zahtjeva *pro futuro* ujedno bi značilo daljnju afirmaciju koncepta proaktivne objave informacija njegovim proširenjem (u specifičnim pitanjima) na informacije koje javnost želi znati.

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

Temeljni preduvjet ponovne uporabe je proaktivna objava informacija, a koncept ponovne uporabe utemeljen je na otvorenim podacima – registrima i bazama podataka nastalim u obavljanju javnog posla koji su dostupni građanima i pravnim osobama besplatno, na jednostavan način, uz puno poštivanje načela lake pretraživosti i strojne čitljivosti, i bez asistencije tijela javne vlasti.

Tijela javne vlasti trebala bi uklanjati prepreke za objavu skupova podataka, pripremati ih i stavljati na raspolaganje građanima i voditi računa o pravilima za objavu dinamičkih, istraživačkih i visokovrijednih skupova podataka zbog njihovog gospodarskog i društvenog potencijala.

7. 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.

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

Izmjenom ZPPI-ja iz 2022. uvedena je obveza izdavanja obavijesti ako su ispunjeni uvjeti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, a na koje korisnik ima mogućnost izjaviti prigovor čelniku tijela. Na prigovor se primjenjuju odredbe ZUP-a. Analizom zapremljenih predmeta uočeno je da korisnici izjavljuju žalbu Povjereniku na izdanu obavijest jer tijelo javne vlasti u izdanoj obavijesti nije stavilo uputu o pravnom lijeku. Povjerenik je u obvezi žalbu koja je po pravnoj prirodi prigovor, ustupati čelniku tijela javne vlasti te se na taj način postupak ostvarivanja prava nepotrebno odužuje.

9. Pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka

Kako bi Povjerenik mogao riješiti žalbe u zakonskom roku, a također i odlučiti o predstavkama korisnika i provedbi inspekcijskog nadzora, neophodno je da tijela javne vlasti u kratkim rokovima

postupaju po nalogu za dostavljanjem informacija koja su predmet žalbenog postupka ili predstavi. Na taj se način ubrzava postupanje Povjerenika i izbjegava vođenje prekršajnih postupaka.

10. Pravodobno dostavljanje rješenja Povjerenika podnositelju žalbe radi ubrzavanja okončanja žalbenog postupka

Jedna od ključnih obveza tijela javne vlasti u žalbenom postupku je dostava drugostupanjskog rješenje kojim je odlučeno o dostupnosti ili nedostupnosti ili drugim razlozima za odbijanje ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama. Dostavom rješenja korisnik dobiva mogućnost pokretanja upravnog spora ako je nezadovoljan rješenjem Povjerenika. Ako tijelo javne vlasti ne dostavi rješenje, pored kršenja odredbi ZUP-a, odužuje se postupanje po rješenju Povjerenika te se potencijalno izlaže Povjerenika tužbi zbog šutnje uprave, jer korisnik nije u tom slučaju upoznat da je Povjerenik donio odluku po žalbi.

11. Pravodobno postupanje tijela javne vlasti radi izbjegavanja postupka izvršenja rješenja

S obzirom da je novelom ZPPI-ja uvedeno izvršenje rješenja čelnik tijela javne vlasti bi trebao osigurati da se pravomoćno rješenje kojim je omogućen pristup informacijama bez odlaganja izvrši, odnosno da se bez odlaganja izvrši rješenje o nalaganju rješavanja zahtjeva zbog nepostupanja (šutnje) tijela. Time bi se ubrzao (zbog šutnje i onako usporen postupak dobivanja informacije) i izbjegao postupak izvršenja rješenja kojim bi došlo do kažnjavanja čelnika, ali istovremeno i dodatno usporilo dobivanje informacije.

12. Pravilna provedba savjetovanja s javnošću u svim njegovim fazama

Osiguranjem participativnog sudjelovanja javnosti u kreiranju strateških dokumenata i općih akata tijela javne vlasti jača se otvorenost i transparentnost tijela te njihova suradnja s građanima. Kako ovo područje nije zakonski detaljno uređeno, a iskustvo praćenja provedbe savjetovanja ukazuje na manjkavosti u svim fazama njegove provedbe, na tijelima javne vlasti je složena i stalna zadaća podizanja kvalitete ovog, za uređeno društvo, iznimno važnog instituta. Primjena mišljenja Povjerenika i suradnja sa Uredom povjerenika u slučaju bilo kakvih dvojbi, olakšati će pravilnu provedbu savjetovanja s javnošću.

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

Ured povjerenika će nastaviti s edukacijama radi povećanja znanja u praktičnoj primjeni ZPPI-ja, organiziranjem ciljanih edukacija za pojedine kategorije tijela, koje bi službenici uključeni u pojedine segmente provedbe ZPPI-ja trebali pohađati.

Preporuča se čelnicima tijela javne vlasti da službenike za informiranje upućuju i na edukacije u vezi primjene propisa povezanih s ZPPI-jem (GDPR, zaštita okoliša, prostorno planiranje, uredsko poslovanje i dr.).

Službenici za informiranje se osobito trebaju educirati iz područja ZUP-a jer je uočeno da u provedbi ZPPI-ja ne primjenjuju pojedine odredbe, primjerice: spajanje podnesenih zahtjeva za pristup informacijama, stavljanje OIB-a u uvod rješenja, određivanje punomoćnika za primanje pismena, postupanje po prigovoru.

Prijedlozi i preporuke nadležnim državnim tijelima i nadležnim tijelima državne uprave

14. Osiguranje provedbe politike otvorenih podataka kroz akcijske planove i određivanje zadaća tijela državne uprave koja su dužna osigurati njihovu provedbu

OD Direktiva implementirana u nacionalni zakonodavni okvir, nalaže državama da potiču tijela javne vlasti na stvaranje i objavljivanje informacija nastalih u okviru obavljanja javnog posla, svojim politikama i stvaranjem uvjeta za otvaranje podataka radi ponovne uporabe.

Sukladno tome, predlaže se razmatranje potrebe izmjena postojeće Politike otvorenih podataka koju je donijela Vlada RH 19. srpnja 2018., čija je provedba trebala pridonijeti stvaranju poticajnog okruženja za otvaranje podataka tijela javne vlasti i njihovo ponovno korištenje radi stvaranja nove društvene i gospodarske vrijednosti. Sukladno tome, potrebno je donijeti Akcijski plan za provedbu politike otvorenih podataka kako bi se sustavno i kontinuirano provodile zadaće vezane uz otvaranje podataka.

15. Osiguranje uvjeta veće dostupnosti visokovrijednih i dinamičkih podataka pogodnih za ponovnu uporabu

Provedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 o utvrđivanju popisa posebnih visokovrijednih skupova podataka i modaliteta njihova objavljivanja i ponovne uporabe, utvrđuje osim popisa visokovrijednih skupova podataka, i konkretne obveze i rokove vezane uz visokovrijedne skupove podataka tematskih kategorija propisanih ZPPI-jem za države članice.

Stoga je strateško planskim dokumentima Politike otvorenih podataka osobito važno osigurati razvoj standarda otvorenih podataka koji se temelji na integriranoj otvorenosti te olakšavanjem uvjeta za prilagodbu postojećih skupova podataka, planiranjem rokova objave skupova podataka pojedinih tematskih kategorija, uz koordinativnu ulogu nadležnog tijela državne uprave.

16. Usklađivanje i unaprjeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama

Radi harmonizirane primjene propisa povezanih s pravom na pristup informacijama, predlaže se noveliranje Zakon o medijima, radi osiguranja boljih mehanizama dostupnosti informacija za novinare.

Također se predlaže revidiranje pitanja poslovne i profesionalne tajne u Zakonu o zaštiti tajnosti podataka te pitanje deklasifikacije podataka u Zakonu o tajnosti podataka.

Radi osiguravanja dostupnosti skupova podataka za ponovnu uporabu koja je propisana ZPPI-jem, također je nužna i izmjena posebnih propisa kojima su utvrđena ograničenja pristupa i načini osiguranja javnosti podataka.

Neodgovarajuća regulacija otežava djelovanje korisnika i tijela javne vlasti.

Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2023.

Aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika u 2023. uvjetovane su u ovom izvješću utvrđenim stanjem u području pristupa informacijama, prijedlozima i preporukama za otklanjanje nepravilnosti i nedostataka te planiranim aktivnostima promicanja prava na pristup informacija.

Slijedom toga Povjerenik i Ured povjerenika svoje će djelovanje osobito usmjeriti na u nastavku navedene aktivnosti.

1. Nastavak analitičkog izvješćivanja o tijelima javne vlasti koja nezakonito uskraćuju pravo na pristup informacijama ili najčešće koriste šutnju uprave

Tijekom 2023. će se nastaviti pratiti zakonitost postupanja i korištenje šutnje uprave od strane tijela javne vlasti. Povjerenik će po potrebi o tome izvješćivati javnost periodično na svojim internetskim stranicama, a obvezno u redovitom godišnjem izvješću Hrvatskom saboru.

2. Analitičko izvješćivanje o provedbi postupka izvršenja rješenja Povjerenika

Tijekom 2022. stupile su odredbe o obveznosti izvršenja rješenja Povjerenika te su napravljene pripreme radnje za provedbu instituta izvršenja. Također je izdano i prvo rješenje o izvršenju rješenja. U 2023. će se pratiti provedba izvršenja rješenja Povjerenika te o njemu, po potrebi izvješćivati javnost periodično na svojim internetskim stranicama, a obvezno u redovitom godišnjem izvješću Hrvatskom saboru.

3. Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija i otvorenih podataka pripremljenih za ponovnu uporabu

Vrlo opsežna i složena zadaća koju godinama sustavno provodi Ured povjerenika vezana je uz analitičko praćenje proaktivne objave informacija. Praćenje širokog sadržaja obveza koje su propisane Zakonom, posljednjih je godina usmjereno na ciljana analitička izvješća koja obuhvaćaju pojedine (u pravilu od tijela javne vlasti najviše zanemarivane) obveze. Pored toga, u ciljanu skupinu obveza posebno je uključena je i objava otvorenih podataka, radi njihove vrijednosti za unapređenje proklamiranog, za zajednicu važnog, ali nedovoljno razvijenog koncepta ponovne uporabe informacija.

4. *Provedba ad hoc praćenja na dan i dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela*

Proces savjetovanja s javnošću složen je i zahtjevan u svim svojim fazama. Ured povjerenika opredijelio se i za provedbu dvije vrste praćenja putem portala e-Savjetovanja: ad hoc praćenja pravilnosti provedbe savjetovanja na određeni dan u tijelima javne vlasti te dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela. Ova analitička praćenja će se nastaviti i u 2023.

5. *Izrada dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti, te onih uvjetovanih novelom ZPPI-ja*

Provedba Zakona zahtjeva stalnu potrebu njegova tumačenja. Dugogodišnja praksa Ureda povjerenika u izradi brojnih uputa i smjernica pokazuje se potrebnim i dobrim smjerokazom tijelima javne vlasti radi pravilne primjene zakonskih odredbi.

I u 2023. će se nastaviti reagiranje smjernicama i uputama u pitanjima gdje praksa ukazuje na potrebu da se to učini. Pored toga, izmjene i dopune Zakona u 2022. te promjena upravnosudske prakse zahtijevaju revidiranje ili dopunu postojećih smjernica i uputa ili njihovu zamjenu novim. Ako se utvrdi da su za učinkovitu provedbu instituta izvršenja potrebna dodatna pojašnjenja izraditi će se uputa za tijela javne vlasti i/ili korisnike.

6. *Nastavak s objavom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja – internetska rubrika „Iz prakse Povjerenika“*

Povjerenik kontinuirano na internetskoj stranici objavljuje svoje odluke i mišljenja putem *Tražilice odluka i mišljenja - TOM*. Kako je praksa je vrlo opsežna i složena, temeljni standardi utvrđeni odlukama Povjerenika (i najčešće potvrđene odlukama Visokog upravnog suda), kao i stajališta Povjerenika o načinu postupanja u pojedinim pitanjima prava na pristup informacijama, nastavit će se na jezgrovit način, sažeto približiti javnosti kroz rubriku „Iz prakse Povjerenika“, dostupne na poveznici <https://pristupinfo.hr/praksa-povjerenika-za-informiranje/>.

7. *Objava i javna prezentacija Zbornika odabranih odluka Povjerenika u ostvarivanju prava na pristup informacijama*

Desetgodišnju bogatu praksu drugostupanjskog odlučivanja radi pravilne primjene ZPPI-ja namjerava se obraditi i prezentirati stručnoj i općoj javnosti u Zborniku odabranih odluka. Svrha Zbornika je daljnje olakšavanje postupanja tijela javne vlasti, ali i približavanje rada Ureda povjerenika korisnicima te daljnja popularizacija prava na pristup informacijama.

8. *Promicanje prava na pristup informacija i provedba promotivno-edukativnih aktivnosti, s naglaskom na regionalni pristup*

Edukacija i promocija prava na pristup informacijama u 2023. trebala bi se više temeljiti na neposrednoj komunikaciji sa tijelima javne vlasti i korisničkim organizacijama, s naglaskom na razvoj regionalnog pristupa, uz zadržavanje *on line* komunikacije.

Nastavak komunikacije sa službenicima za informiranje, čelnicima/rukovodećim službenicima, korisnicima, medijima regionalne (i lokalne) razine planira se i u 2023.

9. Širenje suradnje s krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima radi osiguranja usklađene provedbe Zakona

Službenici za informiranje su glavna stručna operativna poluga dobre provedbe ZPPI-ja. Za njihovu uspješnost, pored kvalitetnog odabira i potpore njihovu radu na razini tijela javne vlasti važna je i suradnja s Uredom povjerenika. Ona se najčešće ostvaruju izravnom komunikacijom putem info – telefona ili kroz Godišnje savjetovanje službenika za informiranje. Dobra iskustva u nekoliko provedenih konzultativnih sastanaka – savjetovanja sa krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima, pokazala su da je takav način vrlo dobar za usklađivanje i standardizaciju prakse na razini njihovih sastavnica ili tijela koja koordiniraju. Stoga se s istim ciljem planira postupno širenje suradnje i u 2023.

10. Predstavljanje rezultata projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“

Ured povjerenika će organizacijom dva skupa u drugom tromjesečju u Zagrebu i trećem tromjesečju 2023. u Splitu, zajedno sa neovisnim timom stručnjaka predstaviti rezultate provedbe vrednovanja ZPPI-ja – nalaz, preporuke i eventualne teze za izmjene Zakona radi daljnjeg poboljšanja normativnog okvira.

11. Obilježavanje 20 godina zakonskog okvira za pristup informacijama i 10 godina djelovanja Povjerenika

Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj donesen je 2003., a Zakonom iz 2013. ustrojena je institucija Povjerenika za informiranje, kao samostalnog i neovisnog tijela.

Povjerenik te obljetnice planira obilježiti prigodnom publikacijom o djelokrugu i radu institucije te odabranim standardima postupanja koju će predstaviti na stručnim događanjima.

12. Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama

Povodom obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, Povjerenik će već tradicionalno organizirati okrugli stol gdje će s predstavnicima stručne javnosti, akademske zajednice, udruga i medija razmijeniti stajališta vezana uz aktualnu problematiku ostvarivanja prava na pristup informacijama.

13. Organizacija sastanka Inicijative 2020.

Povjerenik je 2023. organizator i domaćin 4. regionalnog sastanka Inicijativa 2020., kojim se nastavlja suradnja i razmjena iskustava između institucija zaduženih za slobodan pristup informacijama Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Republike Kosovo, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Slovenije, Republike Srbije i Republike Hrvatske.

Sastanak Inicijative 2020. održat će se tijekom listopada 2023. u Dubrovniku.

14. 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 povjerenika u 2023. zasigurno trebati odgovarajuće dopunjavati.

Povjerenik za informiranje

Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2022.

Zagreb, ožujak 2023.

Pravna osnova

Članak 60. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 i 123/20)

Broj stranica: 154