



**REPUBLIKA HRVATSKA**

Povjerenik za informiranje

---

**IZVJEŠĆE O PROVEDBI  
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA  
ZA 2025. GODINU**

---

Zagreb, ožujak 2026.



## Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
1.1. Pravni okvir.....	1
1.2. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama.....	2
1.3. Popis tijela javne vlasti .....	3
1.4. Službenik za informiranje - provedba Zakona u tijelima javne vlasti.....	4
1.5. Povjerenik za informiranje – neovisni nadzor nad provedbom Zakona.....	4
<b>2. Godišnje izvješće o provedbi Zakona</b> .....	<b>5</b>
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTEJVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA</b> ..	<b>8</b>
<b>3. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika</b> .....	<b>8</b>
3.1. Zaprimiti zahtjevi.....	8
3.2. Rješavanje zahtjeva .....	10
3.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama .....	11
3.2.2. Zahtjevi za dopunu ili ispravak informacije.....	13
3.2.3. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija .....	14
3.3. Troškovi pružanja informacija .....	14
<b>4. Žalbeni postupak</b> .....	<b>16</b>
4.1. Broj i struktura žalbi.....	16
4.1.1. Broj žalbi.....	17
4.1.2. Podnositelji žalbi.....	18
4.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti .....	19
4.1.4. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka .....	20
4.1.5. Rješavanje žalbi .....	21
4.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka koji se odnose na zahtjeve za pristup informacijama .....	22
4.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti .....	24
4.2.1. Državna tijela.....	24
4.2.2. Tijela državne uprave.....	26
4.2.3. JLP(R)S (općine, gradovi i županije).....	27
4.2.4. Pravosudna tijela .....	28
4.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH .....	29
4.2.6. Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S.....	30
4.2.7. Tijela javne vlasti - agencije, zavodi, fondovi, centri .....	31
4.2.8. Nepravilno postupanje i šutnja uprave po kategorijama tijela javne vlasti - objedinjeni podaci .....	32
4.3. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva.....	34
4.3.1. Informacija se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja.....	34
4.3.2. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju .....	35

---

4.3.3. Zloupotreba prava.....	35
4.3.4. Osobni podaci .....	36
4.3.5. Klasificirani podaci .....	37
4.3.6. Poslovna i profesionalna tajna.....	38
4.3.7. Vođenje postupka - članak 15. stavak 3. točka 1. ZPPI-ja .....	38
4.3.8. U ostalim slučajevima utvrđenim zakonom .....	39
4.4. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija.....	39
4.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje .....	40
4.6. Provedba izvršenja rješenja u 2025. godini .....	42
<b>5. Sudski nadzor.....</b>	<b>43</b>
5.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.....	43
5.1.1. Podnošenje tužbi .....	43
5.1.2. Podnositelji tužbi .....	44
5.1.3. Sudske odluke po tužbama .....	45
5.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2020.-2025. ....	49
5.1.5. Troškovi upravnog spora.....	49
5.2. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske .....	50
5.3. Postupci pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske .....	51
5.3.1. Ustavne tužbe .....	51
5.3.2. Zaprimljene odluke .....	51
<b>6. Predstavke na rad tijela javne vlasti, inspekcijski nadzor i davanje mišljenja o primjeni ZPPI-ja ..</b>	<b>52</b>
6.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti .....	52
6.2. Inspekcijski nadzor .....	56
6.2.1. Neposredni inspekcijski nadzor .....	57
6.2.2. Posredni inspekcijski nadzor .....	57
6.3. Mišljenja o primjeni Zakona .....	59
<b>7. Sankcije.....</b>	<b>62</b>
7.1. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi.....	62
7.2. Odlučivanje prekršajnih sudova .....	63
7.3. Učinkovitost i doseg sankcioniranja.....	64
<b>B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>66</b>
<b>8. Praćenje prava na pristup informacijama .....</b>	<b>66</b>
8.1. Proaktivna objava informacija .....	66
8.1.1. Propisi, opći akti i odluke.....	68
8.1.2. Planiranje i izvještavanje .....	69
8.1.3. Organizacija i rad .....	71
8.1.4. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija.....	72
8.2. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske .....	74

---

8.3. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti .....	75
8.3.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću .....	75
8.3.2. Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću od strane Povjerenika .....	79
8.3.3. Analitička praćenja provedbe savjetovanja s javnošću .....	80
8.3.4. Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja .....	81
8.3.5. Davanje mišljenja tijelima javne vlasti o provedbi savjetovanja .....	82
8.3.6. Sudska praksa .....	83
8.4. Javnost rada .....	85
8.5. Analitička praćenja proaktivne objave informacija .....	87
8.6. Ponovna uporaba informacija .....	88
8.6.1. Registri i evidencije tijela javne vlasti .....	88
8.6.2. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka .....	89
8.6.3. Politika otvorenih podataka .....	90
8.6.4. Zrelost otvorenih podataka .....	90
8.6.5. Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive .....	91
<b>9. Promicanje prava na pristup informacijama .....</b>	<b>93</b>
9.1. Edukacijske aktivnosti .....	93
9.2. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje .....	95
9.3. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti .....	95
9.4. Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata .....	97
9.5. Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja i projekti .....	97
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA .....</b>	<b>101</b>
<b>10. Postupanje Povjerenika u drugim područjima – okoliš, arhivi, digitalna pristupačnost .....</b>	<b>101</b>
10.1. Dostupnost informacija o okolišu .....	101
10.2. Dostupnost arhivskog gradiva .....	102
10.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje .....	103
<b>D) URED POVJERENIKA .....</b>	<b>105</b>
<b>11. Ured povjerenika .....</b>	<b>105</b>
11.1. Općenito o Uredu .....	105
11.2. Financiranje Ureda .....	105
<b>E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2026. ....</b>	<b>108</b>
<b>12. Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvješća .....</b>	<b>108</b>
<b>13. Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti .....</b>	<b>111</b>
<b>14. Okvirni plan djelovanja Ureda u 2026. ....</b>	<b>114</b>

---



## PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2025. U BROJKAMA

### Postupanje prema podacima tijela javne vlasti

<b>5.740</b> TJV na Popisu	<b>5.280</b> TJV dostavilo izvješća
<b>9% TJV</b> nema internetsku stranicu vatrogasne zajednice i postrojbe, veterinarske ambulante, dječji vrtići	<b>4% TJV</b> nema službenika za informiranje vatrogasne zajednice i postrojbe, veterinarske ambulante, dječji vrtići
<b>20.453</b> zaprimljena zahtjeva	<b>1.886 TJV</b> zaprimilo zahtjeve
<b>62%</b> usvojenih zahtjeva/odobrenih pristupa informacijama	<b>87%</b> zahtjeva riješeno u roku
<b>7.682</b> provedena savjetovanja s javnošću	<b>24 dana</b> prosječno trajanje savjetovanja



## PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2025. U BROJKAMA

### Provedba nadzorne funkcije Povjerenika i Ureda povjerenika

<b>1.320</b> izjavljenih žalbi	<b>80%</b> riješениh žalbi
<b>52%</b> žalbi zbog šutnje uprave	<b>6%</b> žalbi zbog zlouporabe
<b>33%</b> poništenih rješenja TJV	<b>3</b> rješenja o izvršenju
<b>112</b> podnesenih tužbi	<b>89%</b> potvrđenih rješenja Povjerenika
<b>480</b> podnesenih predstavki	<b>98%</b> riješениh predstavki
<b>31</b> inspekcijski nadzor	<b>3</b> prekršajna postupka



## PROVEDBA ZPPI-ja ZA 2025. U BROJKAMA

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

<b>883</b> mišljenja i odgovora	<b>22</b> objavljene odluke u TOM-u
<b>7</b> analitičkih praćenja TJV	<b>20</b> aktivnosti iz akcijskih planova - nositelj
<b>100</b> praćenih internetskih stranica TJV	<b>16</b> objava "iz prakse Povjerenika"
<b>36</b> edukacija	<b>54</b> polaznika edukacija za korisnike
<b>605</b> polaznika edukacija za službenike	<b>120</b> sudionika Godišnjeg savjetovanja

---



## 1. Uvod

Pravo na pristup informacijama javnog karaktera u posjedu tijela javne vlasti kao demokratsko pravo svih korisnika – građana i pravnih osoba, važno je sredstvo za osiguranje vladavine prava, dobrog upravljanja i ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti u radu i odlučivanju.

Ovaj preventivni alat za borbu protiv korupcije doprinosi demokratskim vrijednostima suvremenih država, a obuhvaća dva mehanizma – dostupnost javnih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti u propisanom opsegu, bez potrebe za podnošenjem zahtjeva za pristup istima (proaktivna objava) te učinkovitu zaštitu prava u slučaju njegove neprimjene ili kršenja u slučajevima kada se informacije zatraže zahtjevom.

U širem smislu, pravo na pristup informacijama obuhvaća i pravo korisnika da sudjeluju u postupcima donošenja zakona, općih akata, strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na njihove interese (savjetovanje s javnošću), kao i obvezu tijela javne vlasti da osigura uvid u rad na sjednicama svojih službenih tijela na kojima se donose važne odluke (javnost rada).

### 1.1. Pravni okvir

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

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

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

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

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

U primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: Zakon, ZPPI) relevantne su i odredbe niza drugih propisa, od materijalnih propisa koji uređuju posebne vrste informacija (kao što su osobni podaci, poslovna tajna, klasificirane informacije, arhivsko gradivo, zaštita okoliša, službena statistika, intelektualno vlasništvo itd.) do Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21), kao općeg postupovnog zakona koji se primjenjuje na sva upravna postupanja, osim onih koja su drukčije propisana posebnim propisom.

Važeći podzakonski akti doneseni temeljem ZPPI-ja uključuju Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 87/18), Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije („Narodne novine“, broj 12/14, 15/14, 141/22 i 96/24 – presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 123/22), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 20/16) te Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 67/17).

U ovom Izvješću daje se prikaz stanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama u 2025. godini, temeljem podataka dostavljenih od tijela javne vlasti te podataka Ureda povjerenika.

## 1.2. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

Obveznici primjene ZPPI-ja su tijela javne vlasti (dalje: tijela javne vlasti, tijela, TJV), 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
- dostavljati određene dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata
- provoditi savjetovanja s javnošću

- osigurati javnost rada na sjednicama
- odrediti službenika za informiranje i upoznati javnost sa službenim podacima službenika te dostaviti Povjereniku odluku o određivanju službenika za informiranje u roku od mjesec dana od dana donošenja odluke
- voditi službeni upisnik o zaprimljenim zahtjevima
- rješavati zahtjeve za pristup i ponovnu uporabu informacija
- dostavljati izvješća o provedbi Zakona Povjereniku.

### 1.3. Popis tijela javne vlasti

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

**Popis je instruktivnog karaktera**, što znači da i druga tijela koja nisu navedena na Popisu mogu biti obveznici primjene Zakona. Popis tijela javne vlasti **nije zatvoren, niti konačan, već se kontinuirano ažurira, sukladno uočenim i utvrđenim izmjenama i promjenama vezanima za pravni status, osnivača/vlasnika i dr.**

**Tijelo javne vlasti stječe status obveznika primjene Zakona udovoljavanjem jednom ili više kriterija iz članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona, a ne upisom u Popis tijela javne vlasti**, što je i stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Visoki upravni sud) izneseno u presudi poslovni broj: UsII-45/2023-7 od 17. prosinca 2024. godine, u točki 19.: „19. Imajući u vidu sve naprijed navedeno, a posebno presudu Suda Europske unije broj: C- 336i23 od 21. studenoga 2024. pozivanje tužitelja na neke druge odluke ovog suda nije odlučno. Napominje se da osnovano tuženik u odgovoru na tužbu ističe da brisanje s Popisa tijela javne vlasti ne znači da tijelo javne vlasti automatski prestaje biti tijelo javne vlasti ako i dalje ispunjava kriterije iz naprijed citirane odredbe članka 5. stavka 1. točka 2. ZPPI-ja. **Popis je instruktivne naravi pa činjenica nalazi li se određeno tijelo na tom Popisu nije odlučna za prosuđivanje je li ono dužno postupati po odredbama ZPPI-ja ili ne. Stoga Sud zaključuje da osporenom obavijesću, uz obrazloženje kakvo je njome dano, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.**“

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

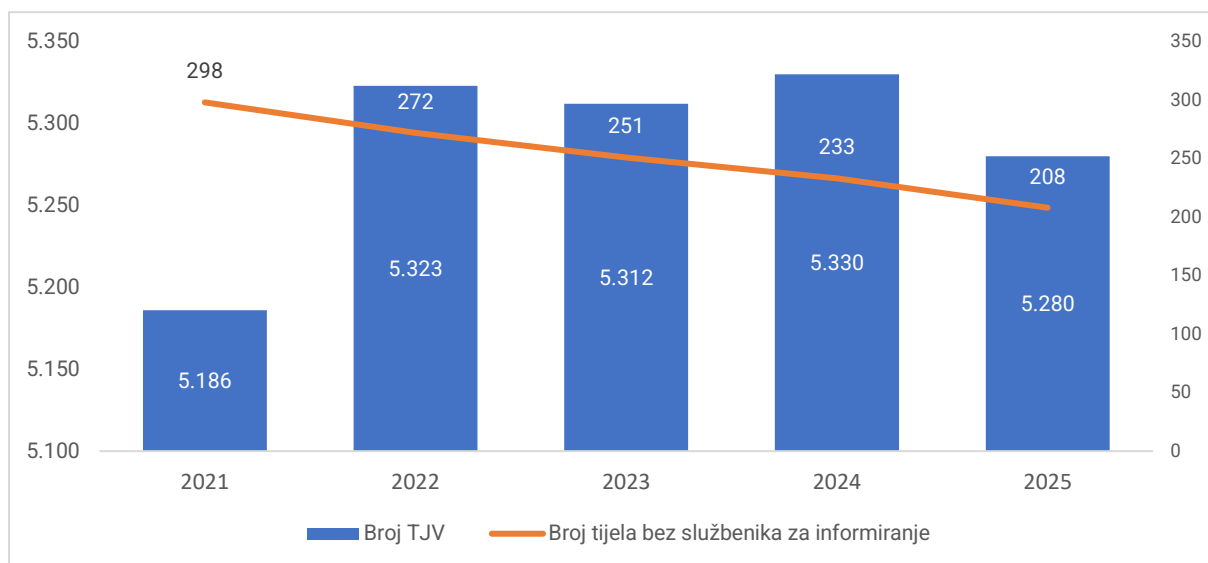
Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2025. (17. veljače 2026.) nalazilo **5.740 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5.811).

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

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

U trenutku obrade izvješća, od ukupnog broja tijela na Popisu njih 208 (3,6%) nije imalo podatke o službeniku za informiranje. Time su nastavljeni **pozitivni pomaci** u izvršavanju ove temeljne zakonske obveze tijela u odnosu na prethodne godine (2024. 233 ili 4%).

Slika 1.1. Udio tijela javne vlasti bez službenika za informiranje



Iako je došlo do smanjenja broja tijela bez imenovanog službenika po pojedinim kategorijama tijela javne vlasti, još uvijek najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (110), veterinarske ambulante (18), trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S - pretežito komunalna društva (15), dječje vrtiće (11), knjižnice (9), turističke zajednice (8), nacionalne sportske saveze (5), domove za starije i nemoćne (4) te manji broj škola, centara za kulturu, muzeja i drugih ustanova (3-7 po kategoriji).

#### 1.5. 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 praćenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, provedbu drugostupanjskog postupka u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, inspekcijски nadzor i nadzor nad provedbom zakona, promicanje prava na pristup informacijama, predlaganje mjera i programa za usavršavanje u području prava na pristup

informacijama. Ujedno, zadaća Povjerenika je i uspostavljanje međunarodne suradnje i suradnje s tijelima Europske unije te domaće stručne suradnje i suradnje s tijelima javne vlasti.

Povjerenik prati primjenu Zakona od strane gotovo 6.000 tijela, vodi instruktivni Popis tijela javne vlasti u okviru kojeg se nalazi evidencija službenika za informiranje, 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.

## 2. Godišnje izvješće o provedbi Zakona

Kao i svake godine, za potrebe izrade ovog Izvješća, prikupljeni su podaci o primjeni ZPPI-ja od tijela javne vlasti putem aplikacije Pristupinfo, ali i podaci o provedbi pojedinih odredbi ZPPI-ja prikupljeni od Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud), Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (dalje: UVNS), Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (dalje: MPUDT), Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (dalje: Ured za zakonodavstvo) te Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (dalje: NSK).

Osim navedenih podataka, u izradi izvješća korišteni su i podaci iz vlastitih evidencija i provedenih aktivnosti te su sistematizirani i analizirani podaci o postupanju Povjerenika po žalbama i predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, davanju mišljenja i odgovora na upite, provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenim praćenjima stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela javne vlasti.

Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja i članka 19. Poslovnika Povjerenika za informiranje („Narodne novine“, broj 41/16), sastavni dio izvješća čine analiza i ocjena postupanja tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama te podaci vezani uz praćenje i promicanje prava na pristup informacijama.

Izvješće sadrži i analizu postupanja Povjerenika u drugim područjima jer je Povjerenik nadležan i za postupanje u žalbenim 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.

Izvješće sadrži i prijedloge i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, uključujući osvrt na preporuke iz prošlogodišnjeg izvješća i plan aktivnosti Ureda povjerenice za informiranje u 2026. godini.

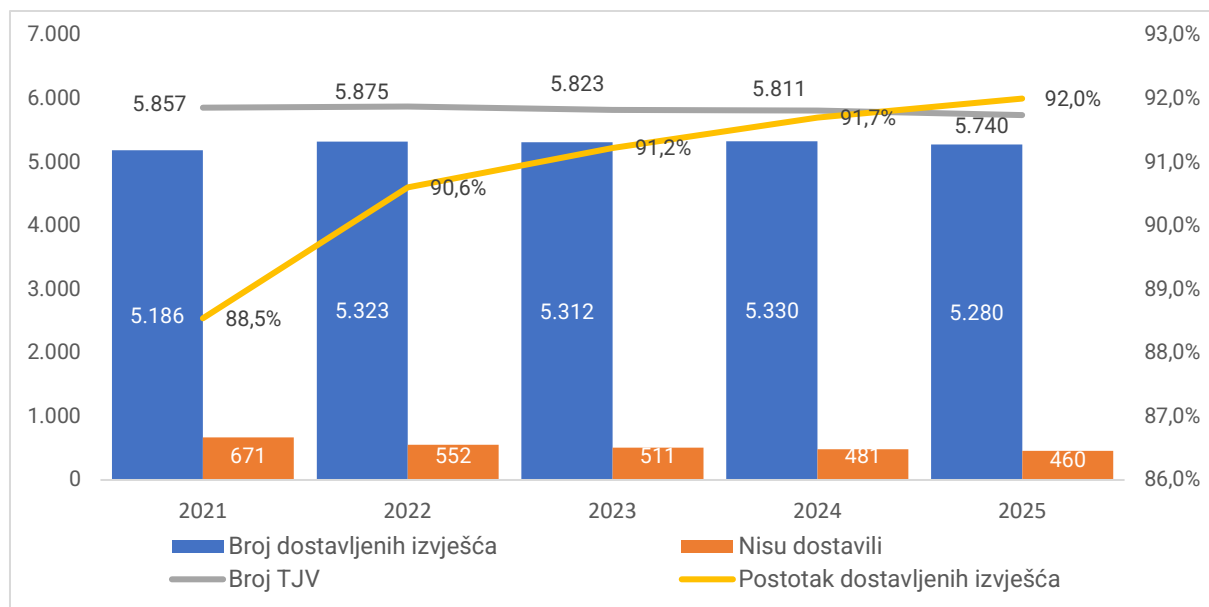
- *Godišnja izvješća tijela javne vlasti*

Izvješće o provedbi Zakona za 2025. dostavilo je 5.280 ili 92% od ukupno 5.740 tijela koja su se u trenutku obrade podataka (17. veljače 2026.) nalazila na Popisu.

Od njih 460 (8%) koji nisu ispunili zakonsku obvezu dostave izvješća za 2025. godinu, njih 30 započelo je s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavljeni odgovori na sva pitanja do isteka roka i trenutka zatvaranja aplikacije.

Kao i svake godine, bilježi se blagi porast udjela tijela (Slika 1.1) u odnosu na ukupan broj tijela s Popisa koja dostavljaju godišnje izvješće (prošle godine je to učinilo 91,7% tijela s Popisa).

Slika 2.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2021.-2025.



Prikaz tijela javne vlasti prema pravnom statusu (Tablica 2.1.), pokazuje kako su sva državna tijela (22), tijela državne uprave (27), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576), sudovi i pravosudna tijela (109) te agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima (51) dostavili izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2025. godinu.

Općina Raša dostavila je izvješće nakon proteka svih rokova i zatvaranja aplikacije, stoga podaci te Općine nisu obrađeni u ovom izvješću

Tablica 2.1. Dostavljena izvješća za 2025. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća/broj tijela	%
Državna tijela	22/22	100
Tijela državne uprave	27/27	100
JLP(R)S	576/576	100
Sudovi i pravosudna tijela	109/109	100
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	51/51	100
Ustanove	3.169/3.339	94,9
Trgovačka društva	720/816	88,2
Udruge	312/468	66,7
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	295/332	88,9
<b>UKUPNO</b>	<b>5.280/5.740</b>	<b>92</b>

Porast broja tijela koja su dostavila izvješće za 2025. za 2,4% uočen je kod trgovačkih društava (88,9% u odnosu na 86,5% 2024. godine) i za 1,6% kod udruga (66,7% u odnosu na 65,1% 2024. godine).

S druge strane, blago niža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća za 0,6% utvrđena je kod ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima (88,9% u odnosu na 89,5% 2024. godine) i za 0,2 % kod ustanova (94,9% u odnosu na 95,1% 2024. godine).

I ove godine je značajan udio tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica (od 289 na Popisu, njih 29 nije dostavilo izvješće), veterinarskih ambulanti (od 117, izvješće nije dostavilo njih 45), vatrogasnih zajednica i postrojbi (kao i godinu ranije od 293, njih 137 nije dostavilo izvješće).

S obzirom na kontinuirani rast tijela javne vlasti koja izvršavaju svoju zakonsku obvezu i redovito dostavljaju izvješća, za potrebe ovog Izvješća napravljena je analiza koliko tijela unazad pet godina, od 2021. do 2025. godine, nikada nije dostavilo godišnje izvješće.

Prema rezultatima navedene analize, 215 tijela javne vlasti pet godina unazad, zaredom, nisu dostavila izvješće za prethodnu godinu. Riječ je o 113 vatrogasnih zajednica i postrojbi, 39 trgovačkih društava od kojih 27 veterinarskih stanica, 22 obrazovne ustanove (15 predškolskih ustanova, 1 osnovnoškolska ustanova, 4 srednjoškolske ustanove i 2 visokoškolske ustanove), 16 ustanova u kulturi (8 knjižnica, 4 muzeja, 3 kulturna centra i 1 kazalište), 8 tijela iz područja sporta (5 nacionalnih sportskih saveza i 3 ustanove u sportu), 7 domova za starije, 4 turističke zajednice, 3 zdravstvene ustanove, te 3 ostala tijela.

Većina tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju imenovanog službenika za informiranje (dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, veterinarske ambulante, komunalna društva, turističke i vatrogasne zajednice), a često ni vlastite internetske stranice.

S druge strane, neka tijela ne dostavljaju izvješća jer se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja ili nisu prepoznala postojanje obveza koje proizlaze iz Zakona (npr. turističke i vatrogasne zajednice, sportski savezi, trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i ona koja su osnovala druga trgovačka društva ili tijela javne vlasti, privatne ustanove, odnosno privatni vrtići, škole i ustanove socijalne skrbi).

S obzirom na probleme u praksi koji postoje od stupanja na snagu Zakona, potrebno je preispitati važeću definiciju tijela javne vlasti i krug obveznika primjene Zakona.

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

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

#### 3.1. Zaprimljeni zahtjevi

Obradom podataka iz pristiglih izvješća utvrđuje se statistika broja zaprimljenih zahtjeva i načina njihova rješavanja na godišnjoj razini. Međutim, navedene podatke potrebno je uzeti s rezervom jer pojedina tijela kontinuirano razne upite i traženja korisnika koji se ne rješavaju temeljem odredbi ZPPI-ja identificiraju kao zahtjeve za pristup informacijama.

Prema dostavljenim podacima od strane 5.280 tijela, proizlazi da je 1.886 tijela (36%) koja su dostavila izvješće, 0,7% manje tijela nego godinu ranije, odnosno 33% tijela od ukupnog broja tijela koja se nalaze na Popisu, tijekom 2025. zaprimilo ukupno 20.453 zahtjeva.

Tablica 3.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2021.-2025.

Broj zaprimljenih zahtjeva	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Zahtjevi za pristup informacijama	18.246	23.275	23.485	16.915	18.677
Zahtjevi za dopunu/ispravak informacije	-	-	-	390	420
Zahtjevi za ponovnu uporabu informacije	330	335	194	1.548	1.356
<b>UKUPNO</b>	<b>18.576</b>	<b>23.610</b>	<b>23.679</b>	<b>18.853</b>	<b>20.453</b>

Od 5.280 tijela koja su dostavila izvješće, pet tijela je navelo kako nije zaprimilo niti jedan zahtjev, ali su iz prethodne godine prenijeli šest zahtjeva.

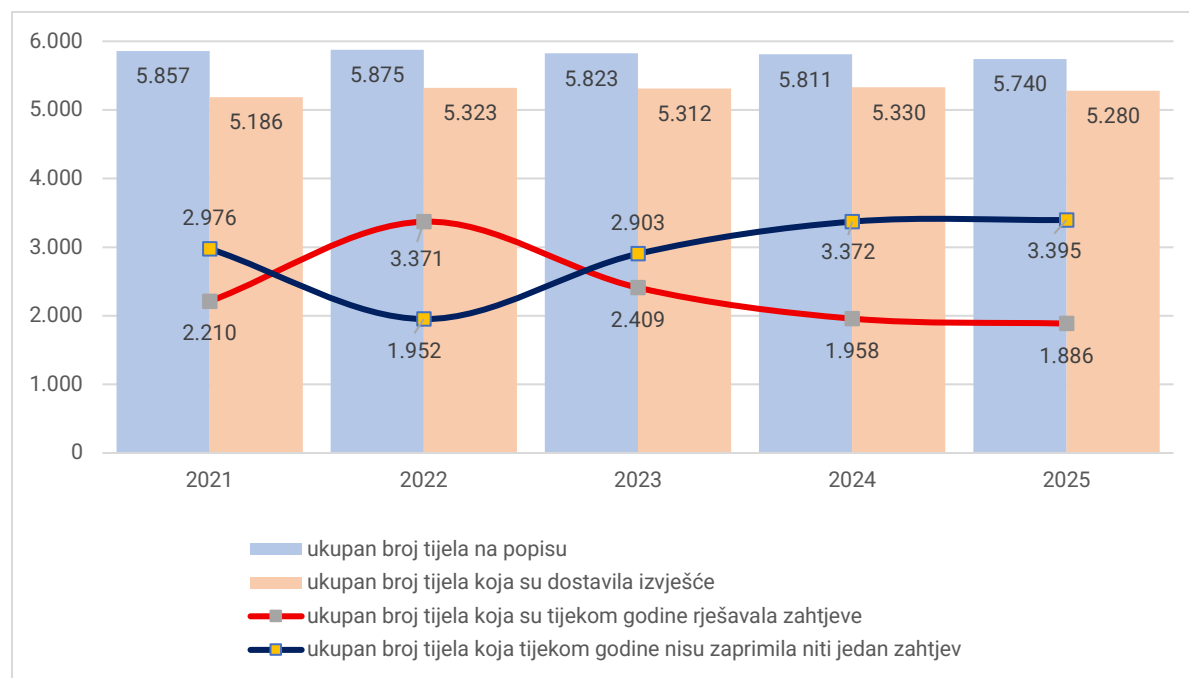
Tijela su iz prethodne godine prenijela 347 zahtjeva te su u 2025. u radu imali ukupno 20.800 zahtjeva.

Tablica 3.2. Broj tijela koja su 2025. godine rješavala zahtjeve

Pravni status tijela	Dostavili	Rješavali	%
Državna tijela	22	22	86
Tijela državne uprave	27	27	100
JLP(R)S	576	576	95
Sudovi i pravosudna tijela	109	109	93
Agencije i druge pravne osobe s javnim	51	51	88
Ustanove	3.339	3.169	24
Trgovačka društva	816	720	34
Udruge	468	312	12
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	332	295	30
<b>Ukupno</b>	<b>5.740</b>	<b>5.280</b>	<b>36</b>

U 2025. broj tijela koja su rješavala zahtjeve u blagom je padu. U odnosu na 2024. kada 63,5% tijela nije rješavalo zahtjeve jer nije zaprimilo nijedan zahtjev, u 2025. 64% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev, dok je 36% tijela zaprimilo je i rješavalo zahtjeve.

Slika 3.1. Rješavanje zahtjeva 2021. – 2025.



Najveći broj tijela (1.708, tj. 91%), zaprimilo je do 20 zahtjeva, a njih čak 1.248 (66%) je u rješavanju imalo 1-5 zahtjeva.

Tablica 3.3. Odnos broja tijela i ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva

Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj TJV
0 (bez zaprimljenih zahtjeva)	3.394
Bez zaprimljenih, ali s prenesenim zahtjevima	5
1-5	1.248
6-10	288
11-20	172
21-50	127
51-100	28
100-1.000	16
>1.000	2
<b>Ukupno</b>	<b>5.280</b>

**Općina Seget (1.831) kontinuirano zaprima daleko najveći broj zahtjeva.** Sada već tradicionalno, uz Općinu Seget više od 900 zahtjeva zaprimila su još Državna geodetska uprava (1.341) i Hrvatske vode (945), što znači da, u odnosu na 20.453 zaprimljenih zahtjeva, ta tri tijela zaprimila su ukupno 20% svih zahtjeva.

Tijela javne vlasti koja su zaprimila preko 100 zahtjeva, u odnosu na ukupan broj, odnosno koja su zaprimila ukupno 15% svih zahtjeva su: Ministarstvo financija (571), Grad Zagreb (485), Ministarstvo unutarnjih poslova (239), Općinski građanski sud u Zagrebu (233), Grad Split (169), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (162), Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije (157), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (150), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (133), Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba (127), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje – HZZO (121), Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (120), Vlada Republike Hrvatske (119), Grad Rijeka (113) i Državni inspektorat (109).

S obzirom da od 2022. godine kontinuirano raste broj tijela koja ne zaprimaju zahtjeve, za potrebe ovog izvješća analizirano je koliko tijela pet godina unazad, od 2021. do 2025. godine, nije zaprimilo niti jedan zahtjev godišnje.

Navedena analiza ukazala je na iznenađujuću činjenicu, da jedna petina (21%; 1.091) tijela javne vlasti pet godina unazad, zaredom, nije zaprimilo niti jedan zahtjev za pristup informacijama ili ponovnu porabu informacija. Riječ je o 657 tijela iz područja obrazovanja i 98 iz područja kulture, 69 vatrogasnih zajednica i postrojbi, 67 trgovačkih društava od kojih je 35 veterinarskih stanica, 59 tijela iz područja socijalne skrbi, 51 društvo Crvenog križa, 30 tijela iz područja sporta, 24 turističke zajednice, 12 tijela iz područja regionalnog razvoja, 11 iz područja zdravstva i 10 iz područja zaštite okoliša te Odbor za standarde financijskog izvještavanja, Javna komunalna ustanova Otok Pašman i Hrvatska gorska služba spašavanja.

### 3.2. Rješavanje zahtjeva

Tijekom 2025. tijela su zaprimila ukupno 20.453 zahtjeva za pristup informacijama, dopunu ili ispravak informacije i za ponovnu uporabu informacija. Iz prethodne godine u rad su prenijela 347 zahtjeva, što znači da su u radu tijekom 2025. godine ukupno imala 20.800 svih zahtjeva.

Tablica 3.4. Rješavanje zahtjeva u 2025. godini

Broj prenesenih zahtjeva iz 2024.		347
Broj zaprimljenih zahtjeva		20.453
Ukupan broj zahtjeva na rješavanju		20.800
Ustupljeno	1.081	5%
Riješeno	19.354	93%
	<b>Riješeno u roku</b>	<b>16.963</b>
		<b>88%</b>
	Riješeno izvan roka	2.391
		12%
Neriješeno	365	2%

U zakonskom roku je riješeno 88% (19.354) zahtjeva, od sveukupno riješenih 93% (19.354) zahtjeva, dok je 2% zahtjeva u 2025. ostalo neriješeno odnosno tijela ih prenose u sljedeću godinu.

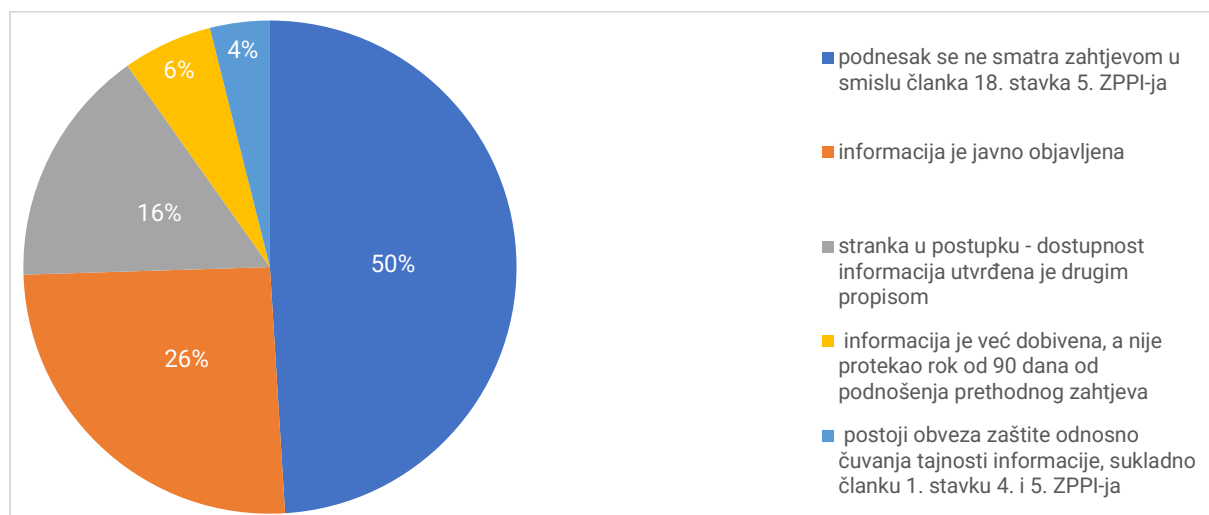
Svaki zahtjev može biti riješen na nekoliko različitih načina, odnosno temeljem više pravnih osnova. Prema dostavljenim podacima tijela su u 2025. godini riješila 768 zahtjeva po više pravnih osnova, dok su ostali zahtjevi riješeni samo po jednoj pravnoj osnovi odnosno na jedan način.

Iz analize podataka proizlazi kako je 13.298 zahtjeva usvojeno (69% od ukupnog broja riješenih zahtjeva) i još 429 (2%) zahtjeva djelomično usvojeno (u jednom dijelu usvojeno, a u drugom odbijeno ili odbačeno). U cijelosti je odbijeno 3.250 (17%) zahtjeva, 585 (3%) zahtjeva je (djelomično) odbačeno, a izdano je 2.832 obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona.

ZPPI od 2022. osigurava korisnicima pravnu zaštitu u slučaju dobivanja obavijesti od tijela javne vlasti, odnosno mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela na obavijest iz članka 23. stavka 2. Zakona te su tijekom 2025. tijela zaprimila 188 prigovora i riješila 162 prigovora.

Iz navedenih podataka vidljivo je kako su tijela javne vlasti tijekom 2025., na 2.832 izdane obavijesti zaprimila 6,6% prigovora, te da su riješila 86% zaprimljenih prigovora.

Slika 3.2. Udio izdanih obavijesti po razlozima



### 3.2.1. Zahtjevi za pristup informacijama

Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela su tijekom 2025. zaprimila 18.677 zahtjeva za pristup informacijama, što je 10% (1.762) zahtjeva više u odnosu na godinu ranije. Ujedno, tijela su iz ranijeg razdoblja u 2025. u rad prenijela 316 zahtjeva i ustupila 1.018 zahtjeva, što znači da je tijekom godine u radu bilo ukupno 18.993 zahtjeva za pristup informacijama.

Tablica 3.5. Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama u 2025. godini

Zahtjevi za pristup informacijama	<i>n</i>	%
Broj prenesenih zahtjeva iz 2024.	316	
Broj zaprimljenih zahtjeva	18.677	

Ukupan broj zahtjeva na rješavanju	18.993	
Ustupljeno	1.018	5%
Riješeno	17.638	93%
<b>Riješeno u roku</b>	<b>15.285</b>	<b>87%</b>
Riješeno izvan roka	2.353	13%
Neriješeno	337	2%

Tijela su izvjestila kako su riješila 17.638 zahtjeva, od čega 15.285 (87%) u zakonskom roku, što predstavlja neznatno povećanje u odnosu na godinu ranije (86,5% zahtjeva riješeno u roku), a 2.353 (13%) izvan propisanog roka (15+15 dana), dok 337 (2%) zahtjeva nije riješeno odnosno preneseno je u sljedeću godinu.

Iz podataka proizlazi kako je 11.927 zahtjeva usvojeno (68% od ukupnog broja riješenih zahtjeva) i još 428 (2%) zahtjeva djelomično usvojeno (u jednom dijelu usvojeno, a u drugom odbijeno ili odbačeno). U cijelosti je odbijeno 3.192 zahtjeva, 564 zahtjeva je (djelomično) odbačeno, a izdano je 2.467 obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona

Vezano za razloge odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, najviše se slučajeva odnosilo na utvrđenu zlouporabu prava od strane korisnika, i to čak u 2.033 ili 58% slučajeva. Godinu ranije su zahtjevi bili odbijeni zbog zlouporabe u gotovo 69% slučajeva, dakle, došlo je do smanjivanja broja zahtjeva korisnika za koje su tijela utvrdila da se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama. Razlog tome i ove godine leži u činjenici da je Općina Seget, koja je zaprimila najveći broj zahtjeva (u 2025. je imala 1.831 zahtjeva za pristup informacijama u postupku rješavanja), čak 1.825 (99,7%) zahtjeva odbila zbog zlouporabe prava.

Od preostalih razloga, tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se radi o informaciji klasificiranoj stupnjem tajnosti (14%), da se tražena informacija ne smatra informacijom (10%), da se radi o zaštićenim osobnim podacima (6%) te u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom (2%). U manje od 2% zastupljeni su slučajevi koji su se, kao razlozi odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, odnosili na prethodni i kazneni postupak, na poslovnu tajnu i jer se vodi sudski, upravni ili drugi postupak, dok su svi ostali razlozi odbijanja zastupljeni u otprilike 0,5% slučajeva.

Vezano za klasificirane informacije, došlo je do povećanja broja slučajeva u kojima je to razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s 26 u 2024. na 493 u 2025. godini (17 tijela). Do povećanja je došlo jer je Ministarstvo financija u 2025. godini u 465 slučajeva kao razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama navelo da je riječ o klasificiranim podacima. Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja, UVNS je izvjestio da je u 2025. zaprimio ukupno šest zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (godinu ranije ih je bilo pet), i to tri od Ministarstva unutarnjih poslova, dva od Ministarstva obrane i jedan od Ministarstva financija. UVNS je u 2025. u šest predmeta dao stručno mišljenje (u pet slučajeva da se zadrži stupanj tajnosti, i to povjerljivo (2) i ograničeno (3) te u jednom slučaju da se informacije deklasificiraju).

Tablica 3.6. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja i djelomičnog odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	65	1,9
klasificirana informacija	493	14,2
poslovna tajna	63	1,8
profesionalna tajna	22	0,6
porezna tajna	20	0,6
osobni podaci	220	6,3
pravo intelektualnog vlasništva	18	0,5
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	5	0,1
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	81	2,3
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	63	1,8
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	8	0,2
informacija u postupku izrade	18	0,5
informacija u postupku usuglašavanja	18	0,5
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	<b>355</b>	<b>10</b>
zlouporaba prava na pristup informacijama	<b>2.033</b>	<b>58</b>

*Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova*

Tijela su izvijestila i da je tijekom 2025. godine 68 postupaka ostvarivanja prava na pristup informacijama obustavljeno na prvom stupnju (kada je stranka odustala od zahtjeva ili u drugim slučajevima propisanim zakonom).

### 3.2.2. Zahtjevi za dopunu ili ispravak informacije

Prema dostavljenim podacima, 177 tijela je izvijestilo je da je u 2025. godini zaprimilo 420 zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije i prenijelo 24 zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije iz 2024., što znači da je u rješavanju tijekom 2025. bilo ukupno 444 zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije.

Tablica 3.7. Rješavanje zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije u 2025. godini

Zahtjevi za dopunu ili ispravak informacije	<i>n</i>	%
Broj prenesenih zahtjeva iz 2024.	24	
Broj zaprimljenih zahtjeva	420	
Ukupan broj zahtjeva na rješavanju	444	
Ustupljeno	0	0%
Riješeno	423	95%
<b>Riješeno u roku</b>	<b>391</b>	<b>92%</b>
Riješeno izvan roka	32	8%
Neriješeno	21	5%

Tijela su izvijestila da su 423 zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije riješila, i to 391 (92%) zahtjev u zakonskom roku i 32 izvan roka, dok 21 zahtjev nije riješen.

Što se tiče načina rješavanja, 312 (77%) zahtjeva je usvojeno, 26 (6%) djelomično usvojeno, 56 (13%) odbijeno i 19 (4%) (djelomično) odbačeno.

### 3.2.3. Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz izvješća, 29 tijela je izvijestilo da je zaprimilo 1.356 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2024. godinu, kada je 31 tijelo zaprimilo 1.548 zahtjeva. U 2025. 63 zahtjeva ustupljeno je drugim tijelima na nadležno rješavanje.

Tablica 3.8. Rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija u 2025. godini

Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija	<i>n</i>	%
Broj prenesenih zahtjeva iz 2024.	7	
Broj zaprimljenih zahtjeva	1.356	
Ukupan broj zahtjeva na rješavanju	1.363	
Ustupljeno	63	4,5%
Riješeno	1.293	95%
<b>Riješeno u roku</b>	<b>1.287</b>	<b>99,5%</b>
Riješeno izvan roka	6	0,5%
Neriješeno	7	0,5%

Tijela su izvijestila da je 1.293 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija riješeno, i to 1.287 (99,5%) u roku i 6 izvan roka, dok 7 zahtjeva nije riješeno.

Vezano za način rješavanja, iz odgovora tijela proizlazi da su u 1.345 (99%) slučajeva usvojila zahtjev za ponovnu uporabu i u još jednom slučaju su to učinila djelomično. Nadalje, u dva slučaja su zahtjevi odbijeni, a u dva (djelomično) odbačeni. Izdano je 365 obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona.

Najčešći razlozi odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija tijekom 2025. bili su jer se radilo o informaciji koja je zaštićena propisima kojima se uređuje područje zaštite osobnih podataka, o informaciji koja se ne prikuplja u svrhu obavljanja javnog posla (22%) te u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom (19%).

### 3.3. Troškovi pružanja informacija

U Tablici 3.9. 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 2025. korisnicima naplatilo 18 tijela, iznosila je 981,01 EUR, i to 970,01 EUR naknade ostvarene pružanjem informacija temeljem zahtjeva za pristup informacijama i 11,00 EUR naknade ostvarene pružanjem informacija temeljem zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što predstavlja povećanje za oko 20% u odnosu na 2024. godinu, kada je naplaćeno 807,03 EUR.

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Centar za restrukturiranje i prodaju - CERP (143,86 EUR), Vatrogasna zajednica Zagrebačke županije (103,46 EUR), Dječji vrtić Tintilinić Karlovac (76,29 EUR), Općina Cerna (71,49 EUR), Grad Kastav (64,47 EUR).

Tablica 3.9. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2025. (u EUR)

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama (EUR)	Naknada za ponovnu uporabu informacija (EUR)
Državna tijela	0,00	0,00
Tijela državne uprave	129,00	0,00
JLP(R)S	189,50	0,00
Sudovi i pravosudna tijela	0,00	0,00
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	143,86	0,00
Ustanove	373,01	11,00
Trgovačka društva	0,00	0,00
Udruge	103,46	0,00
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	31,18	0,00
<b>UKUPNO</b>	<b>970,01</b>	<b>11,00</b>
<b>Broj tijela koja su naplatila trošak</b>	<b>18</b>	<b>2</b>

Analiza prikupljenih podataka ukazuje na činjenicu da je tijekom 2025. godine zaprimljeno oko 8% više zahtjeva u odnosu na godinu ranije, dok je broj tijela koja su rješavala zahtjeve manji za 1% u odnosu na godinu prije.

Broj zaprimljenih zahtjeva, kao i broj tijela koja rješavaju zahtjeve, varira od godine do godine i ovisi prvenstveno o korisnicima koji podnose zahtjeve, ali i o educiranosti službenika za informiranje koji u svojim izvješćima iskazuju stanje primjene i provedbe Zakona tijekom godine (primjerice, manji ili veći broj upita iz djelokruga tijela javne vlasti prikazuju se kao zaprimljeni zahtjevi za pristup informacijama, a o čemu Povjerenik već godinama upozorava).

Međutim, jedna petina tijela javne vlasti pet godina unazad, zaredom, nije zaprimilo niti jedan zahtjev za pristup informacijama ili ponovnu uporabu informacija.

Tijela koja su 2025. godine zaprimila minimalno jedan zahtjev, u 93% slučajeva su zahtjev riješila u zakonskom roku (88%) na način da su zahtjevi većinom (69%) usvojeni odnosno da je omogućen pristup traženim informacijama.

Za razliku od prethodne godine, u 2025. je došlo do povećanja visine ostvarene naknade stvarnih troškova pružanja i dostave informacije za 20%.

Prilikom analize načina rješavanja zahtjeva od strane tijela javne vlasti, uočeno je da tijela različito vode službene upisnike o zaprimljenim zahtjevima. Određeni broj tijela ustupljene zahtjeve vode kao riješene i k tome kao usvojene, što nije točan podatak, bez obzira što je u obrascu izvješća kojeg Povjerenik svake godine dostavlja tijelima javne vlasti nekoliko puta napomenuto kako se ustupljeni podaci ne računaju u riješene zahtjeve jer te zahtjeve u svom izvješću prikazuje tijelo kojem su zahtjevi ustupljeni i koje ih je rješavalo u meritumu, kako ne bi došlo do dupliciranja podataka.

## 4. Žalbeni postupak

### 4.1. Broj i struktura žalbi

Povjerenik je prema ZPPI-ju drugostupanjsko tijelo koje rješava žalbe o zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija. Korisnici prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija imaju pravo na izjavljivanje žalbe Povjereniku, kao neovisnom tijelu, u slučajevima kada o njihovim zahtjevima tijela javne vlasti nisu riješila u zakonom propisanim rokovima (tzv. šutnja uprave) te u slučajevima kada su njihovi zahtjevi rješenjem odbijeni ili odbačeni. Povjerenik je, kao žalbeno tijelo, nadležan i za postupke po žalbama izjavljenima zbog neodlučivanja čelnika tijela o prigovorima koje su korisnici izjavili protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 1.-6. ZPPI-ja te za žalbe izjavljene protiv rješenja koja su čelnici tijela javne vlasti donijeli po izjavljenim prigovorima.

U postupanju po žalbama i prigovorima, na sva pitanja koja nisu posebno uređena ZPPI-jem, primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP).

Člankom 110. stavkom 1. ZUP-a propisano je da se žalba predaje prvostupanjskom tijelu na način propisan za predaju podnesaka. Ako je žalba predana drugostupanjskom tijelu, ono će je bez odgode proslijediti prvostupanjskom tijelu. Žalba koja je u roku predana drugostupanjskom tijelu smatra se pravodobnom. Stavkom 2. navedenog članka ZUP-a je propisano da kad stranka izjavljuje žalbu zbog nedonošenja rješenja u propisanom roku, žalba se može predati izravno i drugostupanjskom tijelu. Člankom 113. ZUP-a propisan je postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela povodom žalbe. Prema navedenom članku ZUP-a, prvostupanjsko tijelo ima obvezu provjeriti je li žalba dopuštena, pravovremena ili izjavljena od ovlaštene osobe, a ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, može zamijeniti doneseno rješenje novim.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela javne vlasti su izvijestila da su u 179 slučajeva sama riješila žalbu, i to na način da je u 71 slučaju žalba usvojena, a u 108 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.

#### 4.1.1. Broj žalbi

Povjerenik je tijekom 2025. godine zaprimio ukupno 1.320 žalbi, što je u odnosu na 2024. (987 zaprimljenih žalbi), povećanje za 33,7%.

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, njih se 1.317 (99,7%) odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dvije (0,2%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, te jedna (0,1%) na rješavanje zahtjeva za pristup arhivskom gradivu.

Od svih zaprimljenih žalbi, 681 ili 51,6% se odnosila na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja povećanje u odnosu na 2024., kad ih je bilo 43,7%.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je u 2025. izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (32), Ministarstvo unutarnjih poslova (27), Grad Zagreb (24), Državni inspektorat i Hrvatski olimpijski odbor (po 22), Agencija za odgoj i obrazovanje (19), Grad Dubrovnik i Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (po 16), Grad Split (14) i Ministarstvo financija (11).

Tablica 4.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2021.-2025.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno	Žalbe zbog šutnje uprave	
		Broj	%
2021.	958	532	55,5
2022.	1.554	640	41,2
2023.	1.179	652	55,3
2024.	987	431	43,7
2025.	1.320	681	51,6
<b>UKUPNO</b>	<b>5.998</b>	<b>2.936</b>	-

Tijekom 2025. je 574 ili 43,5% žalbi bilo izjavljeno na rješenja koja su tijela javne vlasti donijela u postupcima po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, od čega najveći broj protiv rješenja sljedećih tijela javne vlasti: Ministarstvo financija (66), Grad Zagreb (35), Dobrovoljno vatrogasno društvo Višnjica (15), Grad Lepoglava (14), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (13), Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (10), Hrvatska elektroprivreda, Primorsko-goranska županija i Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (po 9) te Glazbena škola Ivana Matetića Ronjgova Rijeka (8).

Zaprimljene su i 52 žalbe (3,9%) izjavljene na rješenja čelnika tijela kojim je odlučeno o prigovoru izjavljenom protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja. Iako je mogućnost izjavljivanja prigovora uvedena zakonskim izmjenama 2022. korisnici i dalje učestalo prigovore podnose izravno Povjereniku umjesto čelniku tijela, a ujedno tijela javne vlasti pri donošenju navedenih obavijesti često izostave uputu o pravnom lijeku, pa je tako u 2025. Povjerenik zaprimio i 51 prigovor koji je ustupljen na nadležno postupanje čelnicima tijela javne vlasti, a što predstavlja povećanje u odnosu na 2024. kada je zaprimljen 31 prigovor.

U 2025. zaprimljeno je i 13 žalbi izjavljenih na druge akte tijela javne vlasti donesene u prvostupanjskom postupku (primjerice, obavijesti o produženju roka, obavijesti o ustupanju

zahtjeva), kao i tri žalbe za čije rješavanje Povjerenik za informiranje nije nadležan te su one ustupljene na rješavanje nadležnim tijelima.

Povjerenik je zaprimio i 18 podnesaka koje su stranke nazvale žalbama, a prema svojem sadržaju predstavljali su zahtjeve za dopunu ili ispravak informacije iz članka 24. ZPPI-ja te su isti ustupljeni na postupanje prvostupanjskim tijelima.

U 2025. došlo je, u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje do povećanja udjela podnesenih žalbi zbog šutnje uprave (s 43,7% na 51,6%), što upućuje na potrebu daljnjeg jačanja organizacijskih kapaciteta i odgovornosti u postupanju po zahtjevima. Naime, i dalje su prisutni izazovi u postupanju po zahtjevima za pristup informacijama, osobito izraženi kod strukturno i organizacijski složenijih tijela, koja se susreću s poteškoćama u odlučivanju unutar propisanih zakonskih rokova, ali i kod tijela koja raspolažu ograničenim organizacijskim i kadrovskim kapacitetima, uslijed čega dolazi do otežanog i pravodobnog postupanja po zaprimljenim zahtjevima. Dodatne teškoće proizlaze iz sve češćih zahtjeva kojima se traži opsežna dokumentacija, što dodatno usporava postupanje.

Također je uočeno da pojedina tijela ne pristupaju rješavanju zahtjeva sve do zaprimanja rješenja Povjerenika kojim se nalaže njihovo rješavanje, odnosno reagiraju tek po zaprimanju zahtjeva za očitovanjem o razlozima nerješavanja. Takva praksa dovodi do nepotrebnog produljenja postupka i odgađa učinkovito ostvarivanje prava na pristup informacijama.

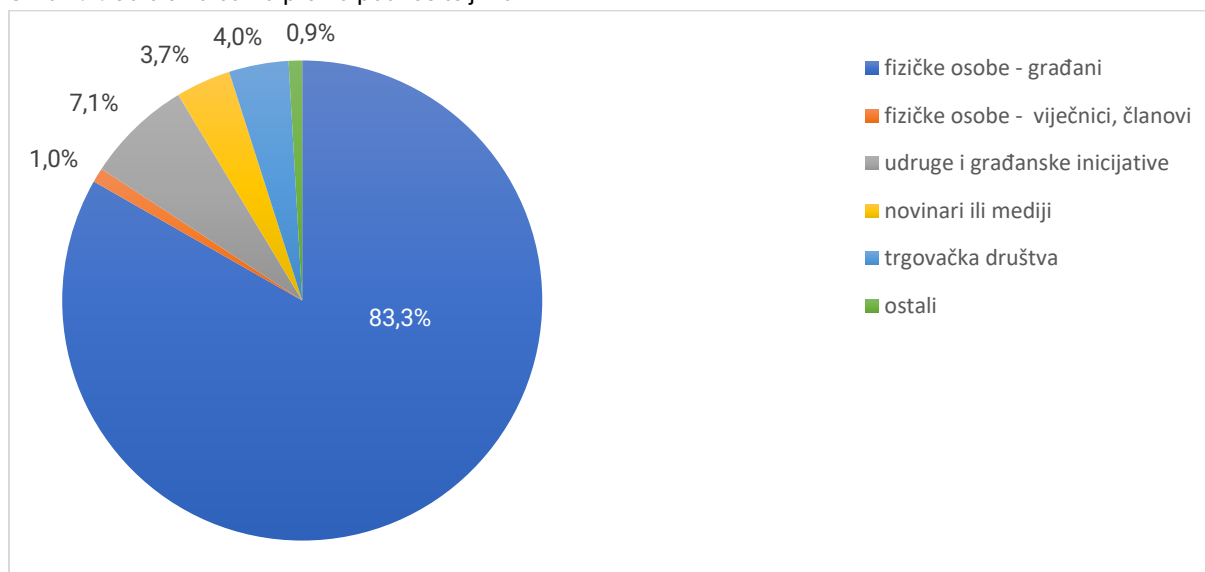
Broj prigovora koji je izjavljen izravno Povjereniku umjesto čelniku tijela javne vlasti ukazuje da stranke nisu dovoljno upućene kome je potrebno izjaviti prigovor jer često donesene obavijesti ne sadrže uputu o pravu na podnošenje prigovora čelniku tijela javne vlasti.

#### 4.1.2. Podnositelji žalbi

Obrađeni podaci ukazuju da je i u 2025. nastavljen trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 1.099 ili 83,3% (Slika 4.1.). U fizičke osobe kao skupinu žalitelja se, uz građane, ubrajaju i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. te su u 2025. one izjavile 13 žalbi (1%), kao i novinari koji su izjavili 49 ili 3,7% žalbi 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 159 žalbi (12%), od čega najviše udruge (94 ili 7,1%), trgovačka društva (53 ili 4%) te ostali (12 ili 0,9%), npr. političke stranke, obrti, JLP(R)S i dr.

Slika 4.1. Udio u žalbama prema podnositeljima



Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2025., 10 žalitelja s najvećim brojem izjavljenih žalbi (u rasponu od 17 do 76) izjavilo je 28,3% svih zaprimljenih žalbi, što je smanjenje u odnosu na 2024., kada je taj udio bio 36%, pa je time prekinut trend iz ranijih izvještajnih razdoblja da oko polovice ukupno izjavljenih žalbi dolazi od strane 10 žalitelja. Iako se u ovom izvještajnom razdoblju ni jedan žalitelj ne ističe velikim brojem izjavljenih pojedinačnih žalbi, kao što je to bilo u 2024. (jedan žalitelj izjavio je 147 žalbi) i nekim ranijim godinama, ipak nije zanemariva činjenica da je čak 18 žalitelja izjavilo 10 i više žalbi.

#### 4.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

U 2025. zaprimljeno je šest žalbi koje su se odnosile na pravne osobe za koje je utvrđeno da nisu tijela javne vlasti sukladno definiciji iz članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja, stoga su te žalbe isključene iz Tablice 4.2.

Kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju, najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S (352 ili 26.8%) i tijelima državne uprave (329 ili 25%).

Tablica 4.2. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2024. i 2025. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2024.		2025.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	21	2,1	40	3
Tijela državne uprave	194	19,8	329	25
JLP(R)S	324	33,1	352	26,8
Pravosudna tijela	48	4,9	99	7,5
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	38	3,9	80	6,1
Ustanove	142	14,5	178	13,5
Trgovačka društva – RH	26	2,7	52	4

Trgovačka društva – JLP(R)S	71	7,2	73	5,6
Udruge i komore	69	7,1	71	5,4
Ostale pravne osobe	46	4,7	40	3
<b>UKUPNO</b>	<b>979</b>	<b>100</b>	<b>1.314</b>	<b>100</b>

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

Iz usporednog prikaza vidljivo je da se i u ovom izvještajnom razdoblju najveći udio žalbi u vezi s pravom na pristup informacijama odnosi na JLP(R)S (26,8%), dok su tijela državne uprave odmah iza njih (25%). To upućuje na zaključak da je interes i fokus korisnika u najvećoj mjeri usmjeren na informacije kojima raspolažu ta tijela.

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

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

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 4.3.), tijekom 2025. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni, traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu zakonske odredbe (114 ili 20,8% zlorporaba prava (82 ili 14,9%), osobni podaci (78 ili 14,2%) i klasificirane informacije (60 ili 10,9%), a značajan udio u podnesenim žalbama, kao i u ranijim izvještajnim razdobljima, ima i neposjedovanje informacije od strane tijela javne vlasti kao razlog za odbacivanje zahtjeva (93 ili 16,3%).

Najveći broj žalbi u 2025. godini izjavljen je protiv rješenja kojima je zahtjev odbijen uz obrazloženje da se istim ne traži informacija u smislu zakona, kao i protiv rješenja kojima je zahtjev odbačen zbog toga što tijelo javne vlasti ne raspolaže traženom informacijom. Navedeno upućuje na zaključak da podnositelji zahtjeva i dalje nisu u dostatnoj mjeri upoznati s pojmom informacije u smislu ZPPI-ja te njegovim dosegom.

Nadalje, zlorporaba prava na pristup informacijama i dalje je visoko zastupljena osnova odlučivanja, što potvrđuje kontinuitet takve prakse kroz više izvještajnih razdoblja.

Od ograničenja prava na pristup informacijama propisanih člankom 15. ZPPI-ja, zaštita osobnih podataka i nadalje predstavlja najčešće primjenjivano zakonsko ograničenje. Porast broja žalbenih postupaka protiv rješenja kojima je pristup informacijama ograničen zbog njihove klasifikacije posljedica je vođenja većeg broja istovrsnih postupaka pred Ministarstvom financija.

Tablica 4.3. Źalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2025.

Razlog odbijanja / odbacivanja	Broj	Postotak (%)	Rang*
prethodni i kazneni postupak	3	0,5	15
klasificirana informacija	60	10,9	5
poslovna ili profesionalna tajna	28	5,1	6
porezna tajna	8	1,5	11
osobni podaci	78	14,2	4
intelektualno vlasništvo	5	0,9	13
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	1	0,2	16
ostali slućajevi utvrđeni zakonom	20	3,6	8
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	25	4,6	7
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	5	0,9	14
informacija u postupku izrade	10	1,8	9
informacija u postupku usuglašavanja	7	1,3	12
zlouporaba prava na pristup informacijama	82	14,9	3
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	114	20,8	1
nema osnove za dopunu ili ispravak	10	1,8	10
ne posjeduje informaciju	93	16,3	2
<b>UKUPNO</b>	<b>549</b>	<b>100,00</b>	-

\* Poredak po broju zaprimljenih Źalbi u odnosu na razloge odbijanja

#### 4.1.5. Rješavanje Źalbi

S obzirom na to da je u određenom broju Źalbenih predmeta bilo rijeći o bitno istovjetnoj činjenićnoj i pravnoj osnovi, isti su sukladno ćlanku 44. stavku 1. ZUP-a spojeni te je jednim drugostupanjskim rješanjem odlućeno o više podnesenih Źalbi, a kako bi se prikazali podaci u odnosu na broj riješenih Źalbi, koristio se broj zaprimljenih Źalbi nakon spajanja predmeta, tj. 1.278 Źalbi.

Iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 229 Źalbi, od kojih je 14 zakljućkom spojeno, pa je uz Źalbe zaprimljene u 2025., u rješavanju bilo ukupno 1.502 Źalbi. Od ukupnog broja, riješeno je 1.207 Źalbi ili 80,3%, dok je 295 Źalbi (19,6%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2026. (Tablica 4.4.), a među njima je i odrećeni broj onih kojima do 31. prosinca 2025. nije protekao zakonski rok za rješavanje, koji iznosi 60, odnosno 90 dana.

U odnosu na ukupan broj Źalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave se odnosilo 730 predmeta ili 48,6%, dok se 693 ili 46,1% predmeta odnosilo na rješanja kojima je u cijelosti ili djelomićno odbijen ili odbaćen zahtjev korisnika, 65 ili 4,3% predmeta na rješanja o prigovoru, a 14 ili 0,9% predmeta na druge akte tijela javne vlasti donesene u prvostupanjskom postupku (primjerice, obavijesti o produženju roka ili obavijesti o ustupanju zahtjeva).

Tablica 4.4. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2021.-2025. po statusu rješavanja

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene Žalbe	Ukupno u rješavanju	Neriješene žalbe	% neriješenih žalbi
2021.	958	258	1.216	139	11,4
2022.	1.185	139	1.324	177	13,4
2023.	1.179	177	1.342	340	25,3
2024.	987	340	1.258	229	18,2
2025.	1.320	229	1.502	295	19,6

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

Vežano za vrstu zahtjeva, Povjerenik je tijekom 2025. riješio 1.203 ili 80,1% žalbi koje su se odnosile na pristup informacijama i 4 ili 0,3% žalbi koje su se odnosile na ponovnu uporabu informacija.

Iz ovog izvještajnog razdoblja jedna je žalba koja se odnosi na rješavanje zahtjeva o dostupnosti arhivskog gradiva prenesena u rješavanje u 2026.

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

#### **4.1.6. Odluke o žalbama prema ishodu postupka koji se odnose na zahtjeve za pristup informacijama**

U odnosu na žalbe koje su se odnosile na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2025. je u radu bilo 1.496 predmeta, od kojih je riješeno 1.203 (podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u dijelu izvješća iza analize podataka o zahtjevima za pristup informacijama).

- a) Od ukupno 614 riješenih predmeta povodom šutnje uprave u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:
- u 241 (39,3%) slučaju 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
  - u 157 (25,6%) slučajeva naložio tijelima da u određenom roku riješe zahtjev, odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu nisu bili opravdani
  - u 154 (25,1%) slučaja žalbu odbacio kao nepravodobnu ili nedopuštenu, 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 62 (10,1%) slučaja odbio žalbu kao neosnovanu.

Iz navedenih podataka proizlazi da je u 39,3% predmeta koji su se vodili po žalbama izjavljenima zbog šutnje uprave, izjavljivanje žalbe Povjereniku bilo poticaj tijelima da odluče o zahtjevu te nije bilo potrebe za daljnjim provođenjem drugostupanjskog postupka, što je smanjenje u odnosu na 2024. (54,3% donesenih rješenja o obustavi postupka).

Broj slučajeva u kojima je Povjerenik tijelima javne vlasti naložio rješavanje zahtjeva, ostao je na istoj razini (25,6%) kao u prethodnom izvještajnom razdoblju (25,1%).

Iz broja slučajeva u kojima se žalbe odbacuju (25,1%) može se zaključiti kako podnositeljima žalbi nisu poznate odredbe ZUP-a o računanju rokova i urednosti žalbi, ali ukazuje i na nevoljkost podnositelja na ispravak neurednih i nepotpunih žalbi.

a) Od riješenih 525 žalbi na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:

- 293 (55,8%) žalbe je odbio kao neosnovane, jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu
- 90 (17,1%) rješenja je poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je s obzirom na prirodu upravne stvari bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)
- 85 (16,2%) rješenja je poništio i naložio tijelu da korisniku (djelomično) omogući pristup informaciji, kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- u 18 (3,4%) slučajeva žalbe je odbacio kao nepravovremene, odnosno izjavljene izvan zakonskog roka ili neuredne
- u 14 (2,7%) slučajeva je poništio rješenja tijela te rješenjem odlučio o zahtjevu
- u 9 (1,7%) slučajeva rješenje proglasio ništavim
- u 4 (0,8%) slučaja obustavio postupak.

Prema dostupnim podacima, u 55,8% postupaka po žalbi postupanje tijela javne vlasti ocijenjeno je zakonitim i pravilnim, dok je u 33,3% slučajeva utvrđeno da odluka nije bila u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno odnosno odluka izmijenjena. Iako s malim poboljšanjem, takvi rezultati na razini su prošlogodišnjih, s obzirom na to da je 2024. godine udio zakonitog i pravilnog postupanja iznosio 53,8%.

Povjerenik je, u cilju postizanja veće zakonitosti prvostupanjskih rješenja te kako bi se izbjegle pogreške prilikom rješavanja zahtjeva, i u 2025. nastavio s kontinuiranom objavio svoje prakse i prakse Visokog upravnog suda RH putem Tražilice odluka i mišljenja – TOM i rubrike „Iz prakse Povjerenika“ na svojim mrežnim stranicama, te ažuriranjem postojećih uputa i smjernica za provedbu pojedinih zakonskih odredbi ili aspekata primjene ZPPI-ja.

b) Od 50 riješenih predmeta koja su se vodila po žalbama izjavljenima protiv rješenja kojima su čelnici tijela odlučivali o prigovorima korisnika izjavljenima protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, Povjerenik je donio:

- 28 ili 56% rješenja kojima se žalba odbija i potvrđuje rješenje koje je čelnik tijela donio povodom izjavljenog prigovora

- 12 ili 24% rješena kojima se rješnje o prigovoru poništava i tijelu javne vlasti na ponovni postupak vraća odlučivanje o zahtjevu
- 8 ili 16% rješena kojima se poništava rješnje o prigovoru, usvaja se prigovor te je riješen zahtjev (odbijen ili odbačen zahtjev)
- 1 ili 2% rješena kojima se postupak obustavlja
- 1 ili 2% rješena kojima se žalba odbacuje kao nepravovremena.

U pogledu rješavanja zahtjeva primjenom članka 23. stavaka 1. i 2., odnosno donošenjem obavijesti, podaci pokazuju da je u 56% postupaka po žalbi postupanje tijela javne vlasti ocijenjeno zakonitim i pravilnim, što je više nego 2024. godine, kada je taj udio iznosio 42,2%.

S druge strane, u 40% slučajeva utvrđeno je da odluka nije bila u skladu s odredbama ZPPI-ja, zbog čega je rješnje poništeno te je predmet vraćen na ponovni postupak ili je odluka izmijenjena. To predstavlja manji udio u odnosu na 2024., kada je poništeno 46,9% rješena.

Ukupno gledano, podaci upućuju na višu razinu zakonitog i pravilnog rješavanja zahtjeva za pristup informacijama u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.

## 4.2. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti

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

### 4.2.1. Državna tijela

Kada je riječ o državnim tijelima tijekom 2025. Povjerenik je zaprimio 40 žalbi vezanih za zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni državnim tijelima te je zajedno s prenesenim žalbama iz 2024. u radu imao ukupno 42 žalbe, od kojih su riješene 34 (80,9%).

Iz obrađenih podataka razvidno je da je tijekom 2025. u radu bilo 5 žalbi na postupanje Hrvatskog sabora, a koje su sve zaprimljene tijekom 2025. i to 4 zbog šutnje uprave, a 1 protiv rješena o odbijanju zahtjeva. Od 4 zaprimljene žalbe zbog šutnje uprave riješene su 2 na način da je u jednom slučaju žalba odbačena kao nedopuštena, a drugom slučaju doneseno rješnje o obustavi postupka. Postupajući po žalbi izjavljenoj protiv rješena o odbijanju zahtjeva, Povjerenik je donio rješnje kojim je poništio rješnje i vratio predmet na ponovni postupak.

U odnosu na Ured predsjednika RH tijekom 2025. u radu su bile 4 žalbe, a koje su sve zaprimljene tijekom 2025. i to 2 zbog šutnje uprave, 1 protiv rješena o odbijanju zahtjeva te 1 protiv rješena o odbacivanju zahtjeva. Postupajući po žalbama zbog šutnje uprave Povjerenik je u jednom predmetu žalbu odbacio kao nedopuštenu, a u jednom kao nepotpunu. Dvije žalbe izjavljene protiv rješena o odbijanju zahtjeva odnosno rješena o odbacivanju zahtjeva, odbijene su kao neosnovane.

Nadalje, iz obrađenih podataka razvidno je da je tijekom 2025. u odnosu na odlučivanje Vlade RH u radu bilo 11 žalbi od kojih je 9 zaprimljeno tijekom 2025. i to 4 zbog šutnje uprave, 1 protiv rješena o odbacivanju zahtjeva, 1 protiv rješena o odbijanju zahtjeva, 1 protiv rješena o

prigovoru te 2 žalbe na obavijest. Od ukupno 11 žalbi koje su bile u radu tijekom 2025., Povjerenik je riješio njih 10 na način da je povodom 5 žalbi zbog šutnje uprave donio 2 rješenja o odbacivanju žalbe kao nepotpune, 1 rješenje o odbacivanju žalbe kao nedopuštene, 1 rješenje o odbijanju žalbe kao neosnovane te 1 rješenje kojim je naložio rješavanje zahtjeva. Kada je riječ o odbijajućim rješenjima, rješenjima o odbacivanju zahtjeva, rješenjima o prigovoru, Povjerenik je u 2 predmeta odbio žalbu kao neosnovanu, a u 1 predmetu poništio rješenje i riješio zahtjev.

Dvije zaprimljene žalbe na obavijest Vlade RH, Povjerenik je odbacio kao nedopuštene. Naime, uvidom u dostavljene obavijesti utvrđeno je da se ne radi o obavijestima iz članka 23. stavka 1. točke 2., 3., 4., 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Kada se radi o ostalim državnim tijelima, iz obrađenih podataka vidljivo je da su tijekom 2025. u radu bile ukupno 22 žalbe, a koje su sve zaprimljene tijekom 2025. i iste su izjavljene protiv postupanja Državnog odvjetništva RH (9), Hrvatske narodne banke (5), Državnog ureda za reviziju (2), Pučkog pravobranitelja (2), Državnog sudbenog vijeća RH (1), Povjerenika za informiranje (1), Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (1) te Pravobraniteljice za djecu (1).

Iz obrađenih podataka je vidljivo kako je od ukupno 22 žalbe koje su bile u radu, a koje su se odnosile na ostala državna tijela riješeno njih 17 (77,3%) od kojih je 10 bilo izjavljeno zbog šutnje uprave, 1 žalba na obavijest, 2 žalbe protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva te 4 žalbe protiv rješenja o odbijanju zahtjeva.

Žalbe izjavljene zbog šutnje uprave, a koje su se odnosile na ostala državna tijela riješene su na način da je Povjerenik donio 2 rješenja kojima je žalba odbačena kao nepotpuna (1 Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, 1 Pravobraniteljica za djecu), 3 rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena (2 Pučki pravobranitelj, 1 Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa), 2 rješenja o obustavi postupka (1 Državni ured za reviziju, 1 Hrvatska narodna banka) te 3 rješenja kojima je žalba odbijena kao neosnovana (3 Državno odvjetništvo Republike Hrvatske).

Kada se radi o odbijajućim rješenjima ili rješenjima o odbacivanju zahtjeva utvrđeno je da su ostala državna tijela pravilno i zakonito riješila 5 (66,7%) predmeta i to: Državno odvjetništvo RH (2), Hrvatska narodna banka (1) te Državni ured za reviziju (1). U 2 (33,3%) predmeta utvrđeno je da rješenja nisu u skladu sa zakonom te su rješenja poništena i predmet vraćen na ponovni postupak i to Državnom odvjetništvu RH (1) i Hrvatskoj narodnoj banci (1).

Jedna zaprimljena žalba na obavijest Povjerenika riješena je na način da je ista rješenjem Povjerenika odbačena kao nedopuštena jer je utvrđeno da se ne radi o obavijestima iz članka 23. stavka 1. točke 2., 3., 4., 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je, kada se radi o žalbama zbog šutnje uprave u odnosu na sva državna tijela, u 15,8% slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka jer je državno tijelo postupilo po izjavljenoj žalbi i riješilo zahtjev, da je u 21% slučajeva Povjerenik žalbu odbio kao neosnovanu, da je u 31,6% slučajeva žalba odbačena kao nedopuštena, da je u 26,32% slučajeva žalba odbačena kao nepotpuna te da je u 5,3% slučajeva naloženo rješavanje zahtjeva.

U predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, kada se radi o žalbama izjavljenim na rješenja državnih tijela, rezultati žalbenih postupaka ukazuju da su državna tijela u 66,7% slučajeva donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, a u 33,3 % slučajeva rješenja koja nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. Kada se usporede rezultati s prethodnim izvještajnim razdobljem razvidno je da je došlo do porasta broja slučajeva u kojima su donesena rješenja koja su sukladna zakonu (2024. - 50% slučajeva).

#### 4.2.2. Tijela državne uprave

Tijekom 2025. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima državne uprave Povjerenik je zaprimio 328 žalbi, od čega 182 žalbe zbog šutnje uprave, 104 žalbe na odbijajuća rješenja, 23 žalbe na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 2 žalbe na obavijest te 17 žalbi protiv rješenja o prigovoru.

Najviše zaprimljenih žalbi odnosilo se na sljedeća tijela: Ministarstvo financija (81), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (45), Ministarstvo zdravstva (37), Ministarstvo unutarnjih poslova (36), Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (27), Državni inspektorat (23), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (15), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (11), Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije (11), Ministarstvo kulture i medija (10), dok je manji broj žalbi zaprimljen u odnosu na sljedeća tijela: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (8), Ministarstvo obrane (6), Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (4) te Ministarstvo gospodarstva (4).

Tijekom 2025. zajedno s prenesene 34 žalbe iz 2024. u radu su bile ukupno 362 žalbe od kojih su riješene 304 (84%) pri čemu se njih 169 (55,6%) odnosilo na šutnju uprave, 95 (31,2%) na odbijajuća rješenja, 24 (7,9%) na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 2 (0,7%) na obavijest te 14 (4,6%) protiv rješenja o prigovoru.

Žalbe koje se odnose na šutnju uprave riješene su na način da su donesena 34 (20,1%) rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena ili nepravovremena odnosno nepotpuna, 87 (51,5%) rješenja o obustavi postupka, 13 (7,7%) rješenja o odbijanju žalbe te 35 (20,7%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva.

Kada se radi o odbijajućim rješenjima ili rješenjima o odbacivanju zahtjeva, te rješenjima o prigovoru, riješeno je 133 (82,1%) žalbi na način da je u 100 (75,2%) 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 25 (18,8%) predmeta utvrđeno da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 14 predmeta, u 9 predmeta rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, a u 2 predmeta poništeno rješenje i riješen zahtjev. Nadalje, u 2 (1,5%) predmeta doneseno je rješenje o odbacivanju žalbe kao nepotpune odnosno nepravovremene, a u 3 (2,3%) predmeta rješenjem je obustavljen postupak. Prvostupanjsko tijelo samo je riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a u 3 (2,3%) predmeta.

Dvije zaprimljene žalbe na obavijest, riješene su na način da su iste rješenjem Povjerenika odbačene kao nedopuštene.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da tijela državne uprave i dalje kasne s rješavanjem zahtjeva i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave. Međutim, kada je riječ o žalbama izjavljenim na rješenja tijela državne uprave (odbijajuća rješenja, rješenja o odbacivanju zahtjeva te rješenja o prigovoru) iz obrađenih podataka vidljivo je da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje došlo do povećanja broja rješenja koja su potvrđena od strane Povjerenika (2024. - 42%, 2025. - 75,2%).

#### 4.2.3. JLP(R)S (općine, gradovi i županije)

Kada se radi o zahtjevima za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, Povjerenik je tijekom 2025. zaprimio 352 žalbe od čega 189 (53,7%) zbog šutnje uprave, 116 (32,9%) na odbijajuća rješenja, 1 (0,3%) na rješenje o obustavi postupka, 3 (0,8%) na obavijest, 1 (0,3%) protiv rješenja o odbacivanju prigovora, 7 (2%) protiv rješenja o prigovoru, 1 (0,3%) protiv rješenja o odbacivanju žalbe, te 34 (9,7%) protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva.

Najviše zaprimljenih žalbi odnosilo se na sljedeća tijela: Grad Zagreb (59), Grad Split (18), Grad Dubrovnik (17), Grad Lepoglava (16), Istarska županija (11), dok je manji broj žalbi zaprimljen u odnosu na sljedeća tijela: Općina Pribislavec (9), Općina Seget (9), Primorsko-goranska županija (9), Varaždinska županija (9), Općina Pučišća (8), Grad Čazma (7), Grad Križevci (7), Grad Umag (7), Općina Vođinci (6) i Dubrovačko-neretvanska županija (5).

Povjerenik je tijekom 2025. zajedno sa 72 prenesene žalbe iz 2024. u radu imao 424 žalbe koje su se odnosile na postupanje JLP(R)S (pri čemu je u 30 predmeta donesen zaključak o spajanju, što znači da je u radu bilo 394 predmeta, od čega je ukupno riješeno 310 predmeta, odnosno 340 s obzirom da je 30 predmeta spojeno zaključkom).

Od ukupnog broja riješenih žalbi, 175 žalbi odnosilo se na šutnju uprave, od kojih je 30 (17,1%) žalbi bilo nedopušteno, nepravovremeno ili nepotpuno, 7 (4%) je bilo neosnovanih, dok je u 60 (34,3%) predmeta Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, a u 78 (44,6%) predmeta zahtjev je u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je kod JLP(R)S u 44,6% slučajeva šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev, a što bi značilo da u tim slučajevima nije ni bilo razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima te se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka. Također, vidljivo je da su JLP(R)S u 34,3% slučajeva i dalje ignorirale zahtjeve odnosno nisu ih riješile u roku i na način propisan odredbama ZPPI-ja unatoč izjavljivanju žalbe, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje zahtjeva.

Ako se usporede podaci s prošlim izvještajnim razdobljem u kojem je bilo 25,8% slučajeva u kojima JLP(R)S ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, vidljivo je da je došlo do povećanja broja takvih slučajeva na 34,3%.

Kada je riječ o odbijajućim rješenjima, rješenjima o odbacivanju zahtjeva, rješenjima o prigovoru, rješenjima o odbacivanju prigovora, te rješenjima o obustavi postupka riješene su 132 (42,6%) žalbe na način da je utvrđeno da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 73 (55,3%) predmeta, dok je u 50 (37,9%) predmeta utvrđeno da su rješenja nezakonita pa je tako u 22 predmeta rješenje poništeno i žalitelju omogućen pristup informaciji, u 24 predmeta rješenje

poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, u 4 predmeta rješenje poništeno i Povjerenik je riješio zahtjev. Također, u 2 (1,5%) predmeta žalba je odbačena kao nepotpuna, u 5 (3,8%) predmeta je rješenje oglašeno ništavim te je u 2 (1,5%) predmeta prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Od 3 izjavljene žalbe na obavijest sve tri su odbačene kao nedopuštene.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada se radilo o 26,9% slučajeva, u 2025. godini došlo do povećanja broja slučajeva uskrate pristupa informacijama na temelju nezakonitih odluka donesenih od strane JLP(R)S na 37,9%. Razlozi navedenom su i dalje nedostatak potrebnih stručnih kapaciteta, nedovoljno poznavanje propisa, odnosi čelnika i korisnika kada su zahtjevi potaknuti razlozima osobne prirode.

#### 4.2.4. Pravosudna tijela

Povjerenik je tijekom 2025. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni pravosudnim tijelima zaprimio 99 žalbi, od kojih 41 zbog šutnje uprave, 40 na rješenja o odbijanju, 6 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 10 na rješenja o prigovoru i 2 žalbe na obavijest.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2025. odnosio se na postupanje sljedećih tijela: Općinsko državno odvjetništvo u Zlataru (9), Općinsko državno odvjetništvo u Šibeniku (8), Vrhovni sud RH (8), Općinski građanski sud u Zagrebu (7), Općinski sud u Zlataru (4), Općinsko državno odvjetništvo u Splitu (4), Općinsko državno odvjetništvo u Zadru (4), Županijski sud u Osijeku (4), Županijsko državno odvjetništvo u Zagrebu (4), Općinski radni sud u Zagrebu (3), Općinsko kazneno državno odvjetništvo (3), Visoki upravni sud (3), Županijski sud u Zagrebu (3), dok su ostala pravosudna tijela imala po jednu ili dvije žalbe.

Tijekom 2025. Povjerenik je zajedno s 15 prenesenih žalbi iz prethodnog razdoblja, imao u radu ukupno 114 žalbi (pri čemu je u 1 predmetu donesen zaključak o spajanju) od kojih je riješena 91 (79,8%) žalba s obzirom da je 1 predmet spojen zaključkom.

Navedene riješene žalbe odnosile su se na: 42 (46,1%) žalbe zbog šutnje uprave, 2 (2,2%) žalbe na obavijest, 8 (8,8%) žalbi na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 28 (30,8%) žalbi na rješenja o odbijanju te 11 (12,1%) žalbi na rješenja o prigovoru.

Kada je riječ o šutnji uprave, iz obrađenih podataka vidljivo je da su 42 žalbe koje su se odnosile na šutnju uprave riješene na način da je doneseno: 21 (50%) rješenje od odbacivanju žalbe kao nedopuštene ili nepotpune ili nepravovremene, 12 (28,6%) rješenja o obustavi postupka, 3 (7,1%) rješenja o odbijanju žalbe kao neosnovane i 6 (14,3%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva.

Iz navedenih podataka vidljivo je da je u 28,6% slučajeva šutnje uprave pravosudnih tijela samo podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev. Ako se usporedi s prošlim izvještajnim razdobljem, kada je u 92,9% slučajeva šutnje uprave pravosudnih tijela (u kojima se radilo o istovrsnim postupcima), samo podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev razvidno je da je došlo do pada slučajeva šutnje uprave u kojima je samo podnošenje žalbe

bio poticaj da se riješi zahtjev odnosno u kojima je Povjerenik za informiranje donio rješenja o obustavi postupka.

Kada je riječ o odbijajućim rješenjima ili rješenjima o odbacivanju zahtjeva, te rješenjima o prigovoru riješeno je 47 žalbi na način da je u 31 (66%) predmetu žalba odbijena kao neosnovana, a u 13 (27,7%) predmeta utvrđeno da je rješenje nezakonito te je rješenje: poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak u 5 predmeta, poništeno i omogućeno u 3 predmeta i poništeno i riješen zahtjev u 5 predmeta. Nadalje, u 1 (2,1%) predmetu podnesak je odbačen jer se radilo o nepotpunoj žalbi, a u 2 (4,3%) predmeta rješenje je oglašeno ništavim.

Dvije zaprimljene žalbe na obavijest riješene su na način da su žalbe odbačene kao nedopuštene.

Iz obrađenih podataka proizlazi da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev u 66% slučajeva te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja. U usporedbi s podacima iz prethodnog izvještajnog razdoblja došlo je do pada broja donesenih zakonitih i pravilnih odluka pravosudnih tijela (2024. - 82,8%).

#### 4.2.5. Trgovačka društva u vlasništvu RH

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, Povjerenik je tijekom 2025. zaprimio 52 žalbe, od kojih 31 na odbijajuća rješenja te 21 zbog šutnje uprave.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2025. odnosio se na postupanje Hrvatske elektroprivrede d.d. (15), Hrvatske poštanske banke d.d. (6), Hrvatskih cesta d.o.o. (6) i HP-Hrvatske pošte d.d. (5).

Tijekom 2025. u radu je zajedno s prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja bilo ukupno 60 žalbi, od kojih 37 na odbijajuća rješenja, 1 na rješenje o odbacivanju žalbe, 1 protiv rješenja o prigovoru te 21 zbog šutnje uprave.

Povjerenik je tijekom 2025. riješio 41 (68,3%) žalbu, na način da je u pogledu 14 žalbi zbog šutnje uprave doneseno 3 (21,4%) rješenja o obustavi postupka, 3 (21,4%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 2 (14,3%) rješenja kojima je odbačen podnesak zbog nepotpunosti žalbe, 3 (21,4%) rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena, 1 (7,1%) rješenje kojim je žalba odbačena kao nepravovremena te 2 (14,3%) rješenja kojima je žalba odbijena kao neosnovana.

Podnošenje žalbe zbog šutnje uprave je u 21,4% slučajeva trgovačkim društvima u vlasništvu RH bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 21,4% slučajeva unatoč izjavljenoj žalbi trgovačka društva u vlasništvu RH nisu riješila zahtjev te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo njegovo rješavanje. U preostalim 57,1% slučajeva donesena su rješenja temeljem kojih trgovačka društva u vlasništvu RH nisu trebala postupati, jer se radilo o rješenjima kojima su žalbe odbačene kao nepotpune, nedopuštene ili nepravovremene ili su odbijene kao neosnovane.

U odnosu na prethodno izvještajno razdoblje uočeno je da je u 2025. došlo do smanjenja broja donesenih rješenja o nalaganju i to s 42,9% na 21,4%.

Kada je riječ o odbijajućim rješenjima, rješenjima o odbacivanju zahtjeva i rješenjima o žalbi protiv prigovora, riješeno je 27 žalbi na način da je u 13 (48,1%) predmeta utvrđeno da su predmetna tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja, dok je u 13 (48,1%) predmeta utvrđeno da su rješenja nepravilna te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u devet predmeta, u četiri slučaja je predmet vratio na ponovni postupak. Također je u jednom slučaju (3,7%) donio rješenje o obustavi postupka.

U usporedbi s 2024. godinom vidljivo je da je u 2025. godini (48,1%) zabilježen niži postotak nepravilnih odluka trgovačkih društava u vlasništvu RH (2024. - 64,29%), što upućuje na zaključak da je došlo do poboljšanja u postupanju tih tijela javne vlasti.

Informacije koje su se tražile od trgovačkih društava u vlasništvu RH odnosile su se, primjerice, na: ugovor o radu, elektroenergetsku suglasnost, podatke o osobi koja je vršila očitavanje brojila, dokumentaciju projekta, plaćanje računa, podatke o odvjetnicima, isplaćene naknade temeljem ugovora o djelu, isplaćeni putni troškovi i drugo.

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

Tijekom 2025. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S zaprimio 73 žalbe, od kojih 29 na odbijajuća rješenja, 7 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 1 protiv rješenja o odbacivanju žalbe, 7 protiv rješenja o prigovoru i 29 zbog šutnje uprave.

Najveći broj žalbi zaprimljenih u 2025. odnosio se na postupanje sljedećih tijela: ZET - Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (9), Zagrebački velesajam d.o.o. (4), IZVOR ORAH D.O.O. (3), UNIKOM d.o.o. za komunalno gospodarstvo (3), Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. iz Zagreba (3).

Tijekom 2025. u radu je zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog izvještajnog razdoblja bilo ukupno 85 žalbi (pri čemu su četiri predmeta koji su zaključkom spojeni), od kojih je riješeno 65 (80,2%), odnosno 69 s obzirom da su četiri predmeta zaključkom spojeni.

U pogledu 24 žalbe koje su se odnosile na šutnju uprave doneseno je pet (20,8%) rješenja o odbacivanju žalbe kao nedopuštene ili nepotpune, 12 (50%) rješenja o obustavi postupka, jedno (4,2%) odbijajuće rješenje te šest (25%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je podnošenje žalbe u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u 50% slučajeva šutnje uprave bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok je u 25% slučajeva šutnje uprave bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo rješavanje zahtjeva. U odnosu na 2024. vidljivo je da je došlo do blagog povećanja broja slučajeva u kojima je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva u 2025. godini (25%) u odnosu na 2024. godinu (22,6%), što upućuje na potrebu daljnjeg unaprjeđenja pravodobnosti i učinkovitosti postupanja tijela javne vlasti.

Kada se radi o žalbama na rješenja predmetnih tijela, tijekom 2025. je riješeno 41 odnosno 45 žalbi s obzirom da su četiri predmeta zaključkom spojeni, na način da je u 13 (31,7%) predmeta utvrđeno da su tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđeno prvostupanjsko rješenje, dok je u 25 (60,9%) predmeta utvrđeno da su rješenja nepravilna te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u pet predmeta, u 17 predmeta Povjerenik je poništio rješenja i vratio predmet na ponovni postupak, a u tri predmeta Povjerenik je poništio rješenje i riješio zahtjev. Nadalje, u dva predmeta žalba je odbačena kao nedopuštena ili nepravovremena (4,8%), a u jednom predmetu prvostupanjsko tijelo je samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a (2,4%).

Kod trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S je u 2025. došlo do smanjenja broja slučajeva u kojima je pravilno i zakonito riješen zahtjev (tijekom 2024. su u 53,3% slučajeva pravilno i zakonito riješila zahtjev, a u 2025. u 31,7% slučajeva). Slijedom navedenog, došlo je do povećanja broja poništenih odluka s 35,6% slučajeva u 2024. na 60,9% u 2025. što ukazuje na potrebu dosljednije primjene ZPPI-ja te unaprjeđenja zakonitosti i pravilnosti u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama.

Informacije koje su se tražile od trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S odnosile su se, primjerice, na: isplate temeljem ugovora o djelu, ugovore o radu, zapisnike sa sjednica, cjenik usluga, uvid u natječajnu dokumentaciju, obračunske liste, knjigovodstvene kartice, izgradnju i priključenje na vodovodnu mrežu, ugovore o kupnji tramvaja i autobusa, presliku projektne dokumentacije i drugo.

#### **4.2.7. Tijela javne vlasti - agencije, zavodi, fondovi, centri**

Tijekom 2025. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene tijelima javne vlasti skupine agencije, zavodi, fondovi ili centri, Povjerenik je zaprimio 80 žalbi, od kojih 51 zbog šutnje uprave, 15 na odbijajuća rješenja, 10 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, jedna na odbacivanje žalbe te tri protiv rješenja o prigovoru.

Najviše žalbi tijekom 2025. kod ove skupine tijela javne vlasti zaprimili su: Agencija za odgoj i obrazovanje (23), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (9), Hrvatski zavod za zapošljavanje (6), Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (5), Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (4), Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (4), Hrvatska akademska istraživačka mreža (4), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (4), Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja (4).

Povjerenik je tijekom 2025. u radu zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog izvještajnog razdoblja imao ukupno 93 žalbe koja su se odnosile na ove kategorije tijela. Od toga je riješena 81 žalba (87,1%), od kojih se njih 50 (61,7%) odnosilo na šutnju uprave.

Žalbe koje su se odnosile na šutnju uprave su riješene na način da je u 20 (40%) predmeta podnesak odbačen jer se radilo o nepotpunoj, nepravovremenoj ili nedopuštenoj žalbi, u 12 (24%) predmeta je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, u 14 (28%) predmeta zahtjev je u međuvremenu riješen pa je postupak obustavljen, a u četiri (8%) predmeta žalba je odbijena kao neosnovana.

Iz navedenoga proizlazi da je u odnosu na postupanja tijela javne vlasti iz skupine agencije, zavodi, fondovi ili centri u 28% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 24% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva.

Kada je riječ o žalbama na rješenja predmetnih tijela, riješena je 31 (38,2%) žalba na način da je utvrđeno da su tijela pravilno i zakonito riješila u 15 (48,3%) predmeta, dok je u 14 (45,1%) predmeta utvrđeno da su rješenja nepravilna te su ista riješena na način da je Povjerenik poništio rješenje i omogućio pristup informaciji u šest predmeta, poništio rješenje i vratio predmet na ponovni postupak u šest predmeta, dok je u dva predmeta poništio rješenje i riješio zahtjev. Nadalje, Povjerenik je žalbu odbacio kao nepravovremenu ili nedopuštenu u dva predmeta (6,4%).

Iz obrađenih podataka proizlazi da odluke tijela javne vlasti skupine agencije, zavodi, fondovi ili centri u 45,1% slučajeva nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. Kada se usporede podaci iz prethodnog izvještajnog razdoblja, vidljivo je da je taj postotak u 2025. (45,1%) manji nego u 2024. (56%) iz čega proizlazi da je u promatranom razdoblju zabilježeno poboljšanje u postupanju ove skupine tijela javne vlasti, odnosno da je postotak odluka koje nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja smanjen. Navedeno upućuje na relativni napredak u usklađenosti postupanja s odredbama ZPPI-ja ali i dalje postoji potreba za daljnjim unapređenjem rada.

#### **4.2.8. Nepravilno 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.

U žalbenim predmetima šutnje uprave kao temeljni pokazatelj ocjene nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti uzet je podatak o broju rješenja u kojima je Povjerenik naložio tijelima da riješe zahtjev. Sukladno odredbama ZUP-a, Povjerenik nakon zaprimanja žalbe zbog šutnje uprave traži od tijela javne vlasti obavijest o razlozima za nerješavanje zahtjeva te jedan dio tijela javne vlasti u međuvremenu riješi zahtjev. U žalbenim predmetima u kojima Povjerenik donosi rješenje o nalaganju to ukazuje na daljnju nespremnost tijela javne vlasti da riješe zahtjev, iako su od dostave obavijesti Povjerenika o izjavljenoj žalbi mogli riješiti zahtjev.

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.

Obrađeni podaci koji se odnose na predmete u kojima su izjavljene žalbe zbog šutnje uprave tijekom 2025. pokazuju da 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 (34,3%). Nakon njih slijede trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (25%), agencije, zavodi, fondovi i centri (24%), trgovačka društava u vlasništvu RH (21,4%), tijela državne uprave (20,7%), pravosudna tijela (14,3%) i državna tijela (5,3%).

Analizom tijela koja najčešće donose nepravilna rješenja uočeno je da su tijekom 2025. najveći broj nepravilnih odluka donijela trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (60,9%). Nakon njih slijede trgovačka društva u vlasništvu RH (48,1%), agencije, zavodi, fondovi i centri (45,1%), JLP(R)S (37,9%), državna tijela (33,3%), pravosudna tijela (27,7%), a najmanje poništenih rješenja su imala tijela državne uprave (18,8%).

Analizirani podaci pokazuju da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kod državnih tijela došlo do neznatnog povećanja poništenih odluka (s 31,3% u 2024. na 33,3% u 2025.) te da je u predmetima šutnje uprave došlo do povećanja broja rješenja o nalaganju i to u 2024. kada nije bilo doneseno niti jedno rješenje o nalaganju na 5,3% u 2025.

Kod tijela državne uprave je u odnosu na 2024. došlo do smanjenja broja poništenih odluka kada je riječ o rješenjima o odbijanju ili odbacivanju, te se broj s 46,5% slučajeva smanjio na 18,8% u 2025., a u predmetima šutnje uprave je došlo malog smanjivanja broja rješenja o nalaganju i to s 21,1% u 2024. na 20,7% u 2025.

Analizirani podaci pokazuju da je kod JLP(R)S u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje došlo do povećanje broja poništenih rješenja s 29,5% na 37,9% u 2025., a također i do povećanja broja donesenih rješenja o nalaganju s 25,8% na 34,3% u 2025.

Kad je riječ o postupanju pravosudnih tijela, obrađeni podaci pokazuju da je došlo do povećanja broja poništenih rješenja u usporedbi s 2024. kada su imali 3,6% poništenih odluka u odnosu na 2025. kada ih je poništeno 27,7%. Također je došlo do povećanje broja donesenih rješenja u nalaganju s 4,8% u 2024. na 14,3% u 2025.

Obrađeni podaci pokazuju da je kod trgovačkih društava u vlasništvu RH došlo do smanjenja broja poništenih rješenja u 2025. na 48,1% u usporedbi s 2024. kada ih je poništeno 64,3%, te je i u odnosu na šutnju uprave došlo do smanjenja broja rješenja o nalaganju i to s 42,9% u 2024. na 21,4% u 2025.

Kod trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S tijekom 2024. je došlo do povećanje broja poništenih rješenja gdje se broj poništenih rješenja s 22,6% u 2024. povećao na 60,9% u 2025., a u predmetima šutnje uprave je došlo do smanjenja broja rješenja o nalaganju i to s 35,6% u 2024. na 25% u 2025.

Agencije, zavodi, fondovi i centri, nepravilna rješenja su donosili u 45,1% slučajeva, što predstavlja smanjenje u usporedbi s 56% u 2024., dok je u odnosu na šutnju uprave došlo do povećanja broj rješenja o nalaganju s 18,8% u 2024. na 24% u 2025.

Tablica 4.5. Objedinjeni podaci za odabrane kategorije tijela javne vlasti

Kategorija tijela javne vlasti	Poništene odluke o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva (%)		Rješenje o nalogu za rješavanja zahtjeva (šutnja uprave) (%)	
	2024.	2025.	2024.	2025.
Državna tijela	31,3	33,3	0	5,3
Tijela državne uprave	46,5	18,8	21,1	20,7
Općine, gradovi i županije	29,5	37,9	25,8	34,3
Pravosudna tijela	3,6	27,7	4,8	14,3
Trgovačka društva u vlasništvu RH	64,3	48,1	42,9	21,4
Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S	22,6	60,9	35,6	25
Agencije, zavodi, fondovi i centri	56	45,1	18,8	24

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

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2025. prema najčešće korištenim razlozima za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

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

Povjerenik je u 2025. zaprimio 114 žalbi (8,7% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) zbog odbijanja zahtjeva iz razloga što se traženje korisnika ne smatra traženjem informacije u smislu ZPPI-ja, pa je s prenesenih 25 žalbi iz prethodnog razdoblja u radu ukupno imao 139 predmeta. Ovdje je potrebno istaknuti kako su 23 predmeta sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a zaključcima spojeno, jer je u tri skupine predmeta bila riječ o bitno istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, pa se stoga analizira 116 predmeta u radu od kojih je riješeno 90 (77,6%). Povjerenik je u 64 (71,1%) slučaja donio rješenje kojim je odbio žalbu kao neosnovanu, dok je u 19 (21,1%) slučajeva poništio rješenje tijela, i to tako da je u 6 slučajeva rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u 11 slučajeva je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, a u dva slučaja je rješenje poništeno i riješen zahtjev. U 4 slučaja je prvostupanjsko rješenje oglašeno ništavim, a 3 žalbe su odbačene.

Analizom podataka uočeno je da se u najvećem dijelu radilo o odlukama Grada Zagreba (28), Dobrovoljnog vatrogasnog društva Višnjica (18), Općine Vir (8) i Općinskog državnog odvjetništva u Zlataru. U odnosu na odluke Grada Zagreba je utvrđeno kako se one odnose na više istovrsnih zahtjeva podnesenih od strane 3 korisnika, dok su Općini Vir zahtjeve podnosili različiti korisnici. O više zahtjeva jednoga pojedinačnog korisnika odlučivalo je Općinsko državno odvjetništvo u Zlataru, a također i Dobrovoljno vatrogasno društvo Višnjica.

Kada se analiziraju podaci o podnositeljima žalbi protiv rješenja u kojima je zahtjev odbijen jer nije bila riječ o traženju informacije u zakonskom smislu, vidljivo je da jedan korisnik prednjači po broju podnesenih žalbi (35), što predstavlja nastavak istovrsnog postupanja tog korisnika iz prethodnog izvještajnog razdoblja, pri čemu on unatoč mnogobrojnim obrazloženjima sadržanim u dosadašnjim prvostupanjskim i drugostupanjskim rješenjima o tome što se

smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja, uporno podnosi zahtjeve za pristup informacijama u kojima traži odgovore na pitanja, komentare i slično, a što ne ulazi u doseg primjene zakonske definicije informacije.

Obradom podataka predmeta u kojima su zahtjevi korisnika odbijeni iz razloga što se traženje ne smatra traženjem informacije u smislu ZPPI-ja, vidljivo je da je Povjerenik u 2025. poništio nešto manji broj odluka tijela (21,11%) nego u proteklom izvještajnom razdoblju (2024.-24,5%).

#### 4.3.2. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

U 2025. Povjerenik je zaprimio 93 žalbe (7,1% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) na rješenje o odbacivanju zahtjeva jer tijela ne posjeduju informaciju te ne znaju gdje se ona nalazi pa je, uz žalbe prenesene iz prethodnog razdoblja, ukupno u radu imao 121 takav predmet.

Ovdje se napominje kako je 1 predmet sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a zaključkom spojen s drugim predmetom, s obzirom na bitno istovjetnu činjeničnu i pravnu osnovu, pa se stoga analizira 120 predmeta u radu kod Povjerenika, od kojih su riješene 102 žalbe (85%), na način da je Povjerenik u 61 (59,8%) slučaju odbio žalbu i potvrdio rješenje tijela, u 25 ili 24,5% slučajeva je poništio rješenja, i to na način da je u šest slučajeva utvrdio da tijelo raspolaže informacijom te je omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, u 12 slučajeva je predmet vratio na ponovni postupak, a u 7 slučajeva riješio zahtjev. U tri predmeta je postupak obustavljen, u dva predmeta je prvostupanjsko tijelo samo promijenilo odluku i riješilo žalbu prema članku 113. ZUP-a, dok su u devet slučajeva žalbe odbačene te u dva slučaja rješenja oglašena ništavim.

Analizom podataka o rješavanju žalbi iz 2025. uočeno je da je razlog neposjedovanja traženih informacija bio drugi najčešći razlog za uskratu informacija od strane različitih tijela. Usporedbom s 2024. kada je u 75,3% slučajeva potvrđeno rješenja tijela, vidljivo je da je u 2025. taj postotak nešto niži što se tiče korištenja te pravne osnove za odbacivanje zahtjeva.

#### 4.3.3. Zloupotreba prava

U 2025. zaprimljene su ukupno 82 žalbe izjavljene na rješenja koja su donijela prvostupanjska tijela pozivajući se na zloupotrebu prava na pristup informacijama, odnosno 6,2% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi u 2025. Broj podnesenih žalbi radi zloupotrebe prava predstavlja pad od 18,8% u odnosu na prethodnu godinu, jer je tijekom 2024. zaprimljena 101 žalba.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama vidljivo je da su najveći broj žalbi, njih 75 podnijele fizičke osobe, od kojih je jedan žalitelj podnio 12, a jedan žalitelj 7 žalbi, jedan žalitelj 5 žalbi, 3 žalitelja po 4 žalbe, te da su ti žalitelji usmjereni na određena tijela.

Tijekom 2025. godine u radu je bilo ukupno 111 žalbi radi zloupotrebe prava, s obzirom da je broju zaprimljenih žalbi pribrojeno 29 prenesenih žalbi iz prethodnih razdoblja te je doneseno 20 zaključaka kojima su spojene upravne stvari, što znači da je u radu bio 91 predmet, od čega je ukupno riješeno 65 predmeta odnosno 85 predmeta (s obzirom da je 20 predmeta spojeno

zaključkom).

Povjerenik je 65 žalbi riješio na način da je u 27 (41,5%) slučajeva zlouporabe prava odbijena žalba žalitelja kao neosnovana, odnosno potvrđeno je rješenje prvostupanjskog tijela. U 36 (55,4%) žalbenih postupaka Povjerenik je poništio rješenja prvostupanjskog tijela, od kojeg broja je u 32 slučaja vratio prvostupanjskom tijelu predmet na ponovni postupak, te u tri žalbena postupka omogućen je odnosno djelomično omogućen pristup zatraženim informacijama, a u jednom žalbenom postupku Povjerenik je rješenje prvostupanjskog tijela poništio i sam je riješio zahtjev žalitelja. Nadalje, u jednom slučaju prvostupanjsko tijelo je riješilo žalbu žalitelja po članku 113. ZUP-a te je u jednom žalbenom postupku žalba žalitelja odbačena kao nepravovremena.

Najveći broj prvostupanjskih tijela na čija su rješenja radi zlouporabe prava korisnici ulagali žalbe jesu jedinice lokalne i područna (regionalna) samouprave, primjerice 10 žalbi je izjavljeno na rješenja Grada Lepoglave, 7 žalbi na rješenja Općine Seget, zatim 4 žalbe na rješenja Općine Pribislavec, dvije žalbe na rješenja Grada Zlatara. Osim toga tri žalbe su izjavljene na rješenja Glazbene škole Ivana Matetića Ronjgova Rijeka. Od ostalih kategorija tijela javne vlasti na čija su rješenja izjavljene žalbe radi zlouporabe za istaknuti su ustanove iz područja obrazovanja, znanosti i sporta, trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruge, ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima, pravosudna tijela i tijela državne uprave.

Uspoređujući podatke iz 2024. i uzimajući u obzir podatke iz ranijih razdoblja, proizlazi da je u 2025. zabilježena tendencija blagog pada zaprimljenih žalbi radi zlouporabe i slijedom toga manjeg broja žalbi u radu. No isto tako je vidljivo da je od ukupnog broja odbijenih zahtjeva u 2025. više od polovice odbijeno radi zlouporabe prava te da je u odnosu na 2024. zabilježen nešto veći broj poništenih rješenja prvostupanjskih tijela, što znači da se tijela često u svojim rješenjima neosnovano pozivaju na zlouporabu prava na pristup informacijama.

#### 4.3.4. Osobni podaci

Iz podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je Povjerenik tijekom 2025. zaprimio 78 (5,9% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) žalbi protiv odluka u kojima je zaštita osobnih podataka bila razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, pa je zajedno sa 35 prenesenih predmeta iz prethodne godine, u radu ukupno imao 113 takvih žalbenih predmeta, od kojih je riješeno 79.

Povjerenik je u 32 (40,5%) slučaja potvrdio odluku tijela, a u 40 (50,6%) je rješenje prvostupanjskog tijela poništeno kao nepravilno, od čega je u 28 slučajeva omogućen ili djelomično omogućen pristup informaciji, u 10 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak, a u dva slučaja je poništeno rješenje i riješen zahtjev. U pet predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo samo promijenilo svoju odluku, u jednom slučaju je rješenje oglašeno ništavim te je jedna žalba odbačena.

Prema podacima o zaprimljenim žalbama za 2025., vidljivo je da su ovo zakonsko ograničenje koristila različita tijela, odnosno da se niti jedno od njih ne ističe većim brojem slučajeva odbijanja zahtjeva zbog zaštite osobnih podataka.

Prema podacima o riješenim žalbama Povjerenika može se zaključiti kako je i u 2025. još uvijek prisutan dosta veliki postotak nepravilnosti u odlučivanju prvostupanjskih tijela kada koriste ograničenje pristupa informacijama zbog zaštite osobnih podataka, jer su u 51,29% slučajeva korisnicima neopravdano po toj osnovi uskratila informaciju.

Razmatranjem odluka Povjerenika po žalbama razvidno je da su često tražene informacije o zaposlenim osobama u tijela javne vlasti, isplatama tih tijela po različitim osnovama, projektima, nabavama, javnim natječajima i sl.. U navedenim žalbenim predmetima je, kao i u ranijim izvještajnim godinama, uočeno da tijela često ne primjenjuju odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja omogućuje djelomično omogućavanje pristupa informaciji, kao i da se u nekim slučajevima, unatoč tome što je člankom 16. stavkom 3. ZPPI-ja, propisana dostupnost imena i prezimena, iznosa i namjene sredstva bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u slučaju raspolaganja javnim sredstvima, navedeni test u odnosu na takve podatke od strane tijela provodi.

#### **4.3.5. Klasificirani podaci**

U 2025. zaprimljeno je 60 žalbi na rješenja u kojima su se prvostupanjska tijela pozivala na ograničenje pristupa informaciji (4,6% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) koja je klasificirana stupnjem tajnosti, a brojni od 60 žalbi dodana je i jedna prenesena žalba iz 2024. godine, pa je u radu bila ukupno 61 žalba. Od ukupnog broja žalbi u radu u 2025. riješeno je 60 žalbi na način da je u 59 slučajeva potvrđeno rješenje prvostupanjskog tijela te su žalbe odbijene kao neosnovane, dok je u jednom slučaju u žalbenom postupku Povjerenik poništio prvostupanjsko rješenje te je omogućen pristup informacijama, s obzirom da je utvrđeno da zatražena informacija nije klasificirana stupnjem tajnosti. Naime, u žalbenom postupku je utvrđeno da informacije koje je prvostupanjsko tijelo dostavilo kao informacije koje su predmet postupka nisu klasificirane stupnjem tajnosti te da slijedom navedenoga nisu ispunjeni uvjeti za pozivanje na odredbu članka 15. stavka 2. točke 1. ZPPI-ja kao razlog za ograničenje prava na pristup informacijama.

U 57 konkretnih slučajeva u kojima su žalbe odbijene kao neosnovane i gdje su potvrđena rješenja Ministarstva financija, različiti korisnici tražili su identičnu informaciju i to nagodbu između Vlade Republike Hrvatske i šest banaka (Zagrebačkom bankom, Privrednom bankom, Sberbankom, Erste, Raiffeisen i OTP bankom) sklopljene pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova. Zatražena informacija je klasificirana stupnjem tajnosti „POVJERLJIVO“, pa je prvostupanjsko tijelo kao vlasnik informacije nakon zatraženog i dobivenog mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost i provedenog testa razmjernosti i javnog interesa procijenilo da i dalje postoje razlozi zbog kojih je zatražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti i da razlozi za ograničenjem od pristupa prevladavaju nad razlozima za omogućavanjem pristupa traženoj informaciji, te je uskraćen pristup traženoj informaciji.

Uz podnesene žalbe u 2025. vezane za ograničenje pristupa informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti ističe se da se u velikoj mjeri radilo o istovrsnim postupcima Ministarstva financija u kojima su odbijani identični zahtjevi različitih korisnika koji traže informaciju čije ostvarenje pristupa je u interesu svih podnositelja zahtjeva, tako da se ne može zaključiti da postoji širi interes korisnika za informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti.

Potrebno je istaknuti da je veći broj žalbi uz ovo područje zabilježen 2017. kada je evidentirano 128 žalbi te 2018. godine sa evidentiranih 60 žalbi, no i tada se radilo o istovrsnim informacijama, kao što je i u slučajevima iz ovog izvještnog razdoblja.

#### **4.3.6. Poslovna i profesionalna tajna**

Povjerenik je tijekom 2025. zaprimio 28 žalbi (2,1% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) izjavljenih protiv rješenja u kojima su tijela koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva, pa je zajedno sa prenesenim žalbama iz prošlog izvještnog razdoblja imao u radu ukupno 35 takvih žalbenih predmeta.

Od 35 navedenih predmeta u radu riješene su 23 žalbe (65,7%), na način da je u 16 ili 69,9% slučajeva rješenje poništeno, te je u 13 slučajeva u cijelosti ili djelomično omogućen pristup informaciji, a u 3 slučaja predmet vraćen na ponovni postupak. Od riješenih predmeta, u 5 (21,7%) slučajeva je potvrđeno prvostupanjsko rješenje i odbijena žalba, u jednom slučaju je obustavljen postupak, a u jednom je tijelo samo promijenilo odluku.

Analizom žalbenih predmeta je utvrđeno da su se različita tijela, od kojih su u većini trgovačka društva koja predstavljaju tijela javne vlasti (18 predmeta), poslovnom tajnom koristila za odbijanje zahtjeva kojima su tražene informacije o sklopljenim ugovorima, troškovima manifestacija, isplatama tijela po različitim osnovama, o zaposlenima, pružanju odvjetničkih usluga, projektnoj dokumentaciji, inspeksijskim zapisnicima te informacije iz područja javne nabave i sl.

Kada se podaci iz 2025. usporede s podacima iz 2024., kada je u radu bilo 52 takva predmeta, vidljivo je da je u ovom izvještnom razdoblju došlo do smanjenja broja predmeta u kojima je bila riječ o ograničenju pristupa informacijama zbog poslovne ili profesionalne tajne.

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

U 2025. Povjerenik je zaprimio 25 žalbi protiv odluka u kojima je mogući utjecaj na vođenje nekog pravno uređenog postupka bio razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, (1,9% od ukupno 1.317 zaprimljenih žalbi) pa je zajedno s predmetima prenesenim iz ranijeg razdoblja (12) u radu bilo ukupno 37 predmeta, od kojih je riješeno 22 (59,5%), na način da je u 13 (59,1%) predmeta žalba odbijena kao neosnovana, a u osam predmeta (36,3%) rješenje je poništeno. Kod poništavanja prvostupanjskih rješenja Povjerenik je u četiri slučaja omogućio pristup informacijama, a u 4 slučaja predmet vratio na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu. U jednom slučaju je prvostupanjsko tijelo samo promijenilo svoju odluku.

Usporedbom podataka s 2024., u 2025. godini došlo je do povećanja potvrđenih prvostupanjskih rješenja u kojima je korišten ovaj razlog odbijanja zahtjeva te do smanjenja broja poništenih rješenja tijela.

#### 4.3.8. U ostalim slučajevima utvrđenim zakonom

U članku 15. stavku 2. točki 7. ZPPI-ja propisana je mogućnost ograničenja pristupa informacijama kada je to propisano drugim zakonom, a u kojem slučaju je prije donošenja odluke potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Povjerenik je u 2025. zaprimio 20 žalbi zbog odbijanja zahtjeva pozivom na ovo zakonsko ograničenje (1,5% od ukupno zaprimljenih žalbi), a s prenesenim žalbama iz ranijeg razdoblja (10) ukupno je u radu bilo 30 predmeta, od čega je riješeno 22 (73,3%), na način da je u osam (26,7%) slučajeva potvrđena odluka tijela. U 13 (59,1%) slučajeva poništeno je rješenje tijela javne vlasti te je u 10 predmeta omogućen pristup informacijama, a u 3 predmet vraćen na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu. Od riješenih predmeta u 8 slučajeva su žalbe odbijene te je u jednom slučaju prvostupanjsko rješenje oglašeno ništavim.

Kada se navedeni podaci usporede s 2024., vidljivo je da je u 2025. godini došlo do povećanja broja predmeta u kojima su prvostupanjska tijela koristila ovo zakonsko ograničenje, a također i broja poništenih prvostupanjskih rješenja u kojima su se kod odbijanja zahtjeva prvostupanjska tijela pozivala na članak 15. stavak 2. točku 7 ZPPI-ija.

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

Kada se govori o postupanju Povjerenika u žalbenim postupcima kod ponovne uporabe informacija ističe se da je u ovom području redovito mali broj podnesenih žalbi sa stalno prisutnim padom.

Povjerenik je u izvještajnom razdoblju u radu imao pet žalbi koje su se odnosile na postupanje prvostupanjskih tijela po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija, od čega su dvije zaprimljene u izvještajnom razdoblju i tri žalbe su prenesene iz 2024., a od ukupnog broja u 2025. riješene su četiri žalbe.

Žalbe vezane uz ponovnu uporabu informacija u žalbenim postupcima riješene su na način da je u jednom slučaju rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, u dva slučaja je odbijena žalba kao neosnovana te je u jednom slučaju obustavljen postupak.

U konkretnom slučaju Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac odbila je zahtjev za ponovnu uporabu informacija korisnika. Prvostupanjsko tijelo kao ustanova u kulturi smatralo je da je izuzeto od primjene odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama koje se odnose na ponovnu uporabu, ali je Povjerenik u žalbenom postupku utvrdio da je prvostupanjsko tijelo obveznik ZPPI-ja i u dijelu odredbi koje se tiču ponovne uporabe informacija jer obavlja djelatnost kao javnu službu sukladno Zakonu o ustanovama, Zakonu o muzejima i Statutu, kao javni muzej u okviru Sustava muzeja Republike Hrvatske.

Nadalje je u dva slučaja potvrđeno rješenje prvostupanjskog tijela, odnosno odbijena je žalba kao neosnovana.

Povjerenik je potvrdio rješenje Ministarstva unutarnjih poslova kojim je odbijen zahtjev korisnika za ponovnu uporabu informacija iz evidencije registriranih vozila putem REST sučelja za programiranje aplikacija (API-ja) u nekomercijalne svrhe jer se predmet žaliteljevog zahtjeva za ponovnu uporabu informacija odnosio na traženja ponovne uporabe baze podataka kojoj je pristup ograničen posebnim propisom. Potvrđeno je i rješenje Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije kojim je odbijen zahtjev korisnika za dostavom informacije vezano za sklapanje i prestanak braka iz državnih matica, jer je utvrđeno kako prvostupanjsko tijelo iz aplikacije koju koristi, a niti iz elektroničke baze podataka koju za prvostupanjsko tijelo održava i nadograđuje tvrtka APIS ne može jednostavnom obradom podataka i bez dodatnih troškova izvući podatke te da bi radi udovoljavanja zahtjevu trebalo vršiti dodatne radnje, kao što je između ostaloga i ručna obrada podataka, a za što ne postoji zakonska obveza prvostupanjskog tijela.

Povjerenik je u jednom slučaju obustavio postupak po žalbi, s obzirom da je prvostupanjsko tijelo, Ministarstva unutarnjih poslova riješilo zahtjev žalitelja i donijelo rješenje.

Povjerenik je u jednom slučaju obustavio postupak po žalbi, s obzirom da je prvostupanjsko tijelo, Ministarstva unutarnjih poslova riješilo zahtjev žalitelja i donijelo rješenje.

#### 4.5. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

Rješenja iz žalbenih postupaka za pristup i ponovnu uporabu informacija te ostali važni akti Povjerenika objavljuju se na internetskoj stranici <https://tom.pristupinfo.hr> kroz aplikaciju *Tražilica odluka i mišljenja (TOM)*.

U nastavku se daje pregled informacija koje trebaju biti javno dostupne uz eventualnu zaštitu određenih podataka, prema nekim od donesenih rješenja Povjerenika u 2025.:

- Zahtjev za odobrenje radova na javnoj površini sa svrhom izgradnje javne elektroničke komunikacijske mreže – VRGORAC Broj: EHR-2023:003670 Uhr od 6. listopada 2022. godine (tijelo javne vlasti: Grad Vrgorac), rješenje KLASA: UP/II-008-07/22-01/205,
- Rješenje o ispunjavanju sudačke dužnosti (tijelo javne vlasti: Općinski građanski sud u Zagrebu), rješenje KLASA: UP/II-008-07/25-01/837,
- Zamolba za unos prve procjene štete nastale od suše, KLASA: 320-03/22-01/01, URBROJ: 2109-26-03/1-22-3 od 16. rujna 2022. godine; Prvo priopćenje Općine Pribislavec od 19. rujna 2022. godine; Zaključak Državnog povjerenstva za procjenu šteta od prirodnih nepogoda, KLASA: 422-02/22-01/35, URBROJ: 513-06-02-22-3 od 7. listopada 2022. godine, (tijelo javne vlasti: Općina Pribislavec), rješenje KLASA: UP/II-008-07/25-01/921,
- Preslike rješenja Istarske županije (dodatak za uspješnost u radu), (tijelo javne vlasti: Istarska županija), rješenje KLASA: UP/II-008-07/25-01/785,
- Pregled obračuna drugog dohotka po primateljima, (tijelo javne vlasti: Hrvatska

- odvjetnička komora), rješnje KLASA: UP/II-008-07/25-01/534,
- Potvrde o isplaćenim dohocima, uplaćenim doprinosima, porezu i prirezu – nadzorni odbor (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Unikom d.o.o.), rješnje KLASA: UP/II-008-07/24-01/786,
  - Zapisnik Ministarstva znanosti i obrazovanja, Samostalni sektor prosvjetne inspekcije, Služba prosvjetne inspekcije Zagreb I, KLASA: UP/I-600-04/23-02/00096, URBROJ: 533-08-23-0001 od 24. ožujka 2023. godine (tijelo javne vlasti: Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih), KLASA: UP/II-008-07/25-01/439,
  - Prometni elaborat za područje grada Križevaca s prijedlogom tipskih rješnja za smirivanje prometa, uređenje biciklističke infrastrukture i autobusnih stajališta“ iz prosinca 2023. godine, Oznaka projekta: FPZ-ZGP-220354, kojeg je izradio Fakultet prometnih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; Prometni elaborat „Uređenje prometa – dodatok državne ceste“ iz rujna 2024. godine, Oznaka projekta: P-069-24, kojeg je izradilo trgovačko društvo SIGPROM d.o.o. (tijelo javne vlasti: Grad Križevci), KLASA: UP/II-008-07/25-01/243,
  - Aneksi Kolektivnog ugovora za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave i upravnim odjelima Istarske županije (tijelo javne vlasti: Istarska županija), rješnje KLASA: UP/II-008-07/25-01/342,
  - Dopis Povjerenstva za reizbor od 14. ožujka 2025. godine, Izjava o glavnom autorstvu, Dopis Sveučilišta u Splitu, Fakulteta elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje Klasa: 112-01/23-01/069, Ur. broj: 2181/206-3-3-24-10 od 14. ožujka 2024. godine (tijelo javne vlasti: Sveučilište u Splitu, Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje), rješnje KLASA: UP/II-008-07/25-01/113,
  - Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame sklopljenog između Grada Zagreba i trgovačkog društva Europlakat d.o.o.; Mišljenje Grada Zagreba, Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, Odjela za korištenje i zakup javnih površina, reklame i uređenje javnih gradskih prostora, Odsjeka za uređenje javnih prostora KLASA: 363-02/22- 018/555, URBROJ: 251-10-33-2/002-21-2 od 12. kolovoza 2022. godine (tijelo javne vlasti: Grad Zagreb), KLASA: UP/II-008-07/24-01/604,
  - Rješnje o ukidanju Rješnja Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša Osječko-baranjske županije KLASA: UP/I-351-02/22-01/2, URBROJ: 2158-16-03/02-22-15 od 17. svibnja 2022. godine, KLASA: UP/I-351-02/23-01/15, URBROJ: 2158-16/33-24-17 od 8. travnja 2024. godine (tijelo javne vlasti: Osječko-baranjska županija), KLASA: UP/II-008-07/24-01/536,
  - Zapisnik e-sjednice Upravnog odbora Hrvatske komore edukacijskih rehabilitatora, (tijelo javne vlasti: Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora), rješnje KLASA: UP/II-008-07/23-01/1077,
  - Podaci o vremenu održavanja, dnevnom redu sjednice i o nazočnim članovima na sjednici, Zapisnika II. i III. sjednice Povjerenstva za kadrove u ak. god. 2024./2025. i Zapisnika III. redovne sjednice Stručnog vijeća, Sveučilišnog odjela za forenzične znanosti Sveučilišta u Splitu, Sveučilišta u Splitu, Sveučilišnog odjela za forenzične znanosti (tijelo javne vlasti: Sveučilište u Splitu, Sveučilišni odjel za forenzične

- znanosti), KLASA: UP/II-008-07/24-01/992,
- Zapisnik o prikupljenim donacijama na manifestaciji „Stara jela z Dugog Sela 2025.“ od 21. rujna 2025. godine (tijelo javne vlasti: Grad Dugo Selo), rješenje KLASA: UP/II-008-07/25-01/984,
  - Pravilnik o organizaciji rada i sistematizaciji radnih mjesta Hrvatske odvjetničke komore, donesenog na sjednici Upravnog odbora Hrvatske odvjetničke komore održanoj dana 19. svibnja 2022. godine; kvalifikacije osoba koje su bile zaposlene u Hrvatskoj odvjetničkoj komori na dan 31. prosinca 2024. godine; bruto plaće zaposlenika (tijelo javne vlasti: Hrvatska odvjetnička komora), rješenje KLASA: UP/II-008-07/25-01/974,
  - Zapisnik Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih o nadzoru prosvjetne inspekcije KLASA: UP/I-600-04/24-01/00067, URBROJ: 533-08-24-0001 od 21. lipnja 2024. godine (tijelo javne vlasti: Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih), KLASA: UP/II-008-07/24-01/842 i
  - Godišnji raspored poslova za 2024. Općinskog suda u Crikvenici“, Broj: 5 Su-819/2023-1 od 30. studenog 2023. godine i „Izmjene godišnjeg rasporeda poslova za 2024.“, Broj: 5 Su-819/2023-10 od 8. srpnja 2024. godine (tijelo javne vlasti: Općinski sud u Crikvenici), rješenje KLASA: UP/II-008-07/24-01/718.

#### 4.6. Provedba izvršenja rješenja u 2025. godini

Člankom 25.a ZPPI-ja propisano je da su pravomoćna rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama obvezujuća i izvršna te da izvršenje navedenih rješenja provodi Povjerenik. Također je propisano da izvršenje rješenja provodi Povjerenik donošenjem rješenja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti, odnosno obustavom od plaće odgovornoj osobi.

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

Povjerenik je u 2025. godini sukladno odredbi ZPPI-ja donosio rješenja o izvršenju kao instituta koji ima za krajnji cilj rješavanje zahtjeva za pristup informacijama korisnika ili omogućavanje pristupa informacijama temeljem pravomoćnih rješenja kroz donošenje obvezujućih rješenja Povjerenika odnosno izravnih novčanih sankcioniranja čelnika tijela javne vlasti koja ne postupe po rješenju o izvršenju rješenja Povjerenika.

Tijekom 2025. godine Povjerenik je donio 3 rješenja o izvršenju rješenja na prijedlog stranaka u slučajevima u kojima tijela javne vlasti nisu postupila po rješenju Povjerenika te je u jednom slučaju naloženo da se zahtjev korisnika riješi u roku od 8 dana od dana primitka rješenja, a u ostala dva slučaja je naloženo da se postupi sukladno određenoj točki izreke rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja. U navedenim rješenjima Povjerenik je upozoravao čelnike tijela da će, ako ne izvrši obvezu iz rješenja, na izvršenje obveze biti prinuđen izricanjem novčane kazne u iznosu 650,00 EUR, koja će biti naplaćena prisilno putem tijela nadležnog za izvršenje novčanih kazni.

Tako je Povjerenik u 2025. godini donio po jedno rješenje o izvršenju rješenja u odnosu na predsjednika Hrvatske gospodarske komore, predsjednika Vatrogasne zajednice Zagrebačke županije te predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza.

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

U usporedbi s prošlim izvještajnim razdobljem kada je tijekom 2024. Povjerenik donio 5 rješenja o izvršenju vidljivo je smanjenje slučajeva donošenja rješenja o izvršenju. Navedeno ukazuje da tijela javne vlasti u velikoj mjeri postupaju po rješenjima Povjerenika i da su samo u 3 slučaja na prijedlog stranaka donesena rješenja o izvršenju.

## 5. Sudski nadzor

### 5.1. Postupci pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske

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

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

Statističke podatke koji se odnose na upravne sporove iz 2025. sadržava Tablica 5.1., pri čemu je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

#### 5.1.1. Podnošenje tužbi

Tijekom 2025. pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuto je 112 upravnih sporova, što ukazuje na povećanje broja upravnih sporova u odnosu na 2024. kad je pokrenuto 60 upravnih sporova, odnosno pokrenuto je 86,7% više upravnih sporova u odnosu na prethodno razdoblje.

Upravni sporovi su pokrenuti u 69 slučajeva (61,6%) protiv rješenja Povjerenika, dok je u 42 slučaja (37,5%) upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave), a u jednom predmetu (0,9%) tužba je pokrenuta protiv obavijesti Povjerenika o neprovođenju postupka prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika.

Kad se navedeni podaci usporede s prethodnim razdobljem, vidljiv je porast broja tužbi radi šutnje Povjerenika (čak 42 tužbe), što predstavlja povećanje od 200% u odnosu na 2024. kad je podneseno 14 tužbi radi šutnje Povjerenika, a razlog je u tome što tijela javne vlasti ne dostavljaju Povjereniku spise predmeta, ne dostavljaju informacije koje su predmet postupka ili ne dostavljaju, sukladno članku 121. ZUP-a, žaliteljima rješenja Povjerenika te žalitelji

nemaju saznanja da je žalba riješena.

Veći dio navedenih tužbi je podnesen od manjeg broja korisnika, pri čemu je naglasak bio na traženju troškova upravnog spora, a o čemu će biti više riječ u dijelu koji se odnosi na trošak upravnog spora.

Tijekom 2025. je izrađeno 110 odgovora na tužbu.

Tablica 5.1. Upravni sporovi u 2025.

Upravni sporovi i tužbe u 2025.	Broj	%
<b>Zaprimljene tužbe u 2025. prema osnovi</b>	112	100%
Tužbe protiv rješenja Povjerenika	69	61,6%
Tužbe zbog šutnje uprave	42	37,5%
Tužba protiv obavijesti Povjerenika	1	0,9%
<b>Odgovori na tužbu Povjerenika</b>	110	-

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

### 5.1.2. Podnositelji tužbi

Što se tiče broja tužbi, 88 tužbi (78,6%), **podnijeli su korisnici**, dok su 24 tužbe (21,4%) **podnijela tijela javne vlasti** nezadovoljna odlukama Povjerenika. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 5.2.

U cjelini, od ukupno 88 upravnih sporova koje su pokrenuli korisnici, 77 sporova pokrenule su fizičke osobe, a 11 pravne osobe, od čega 4 udruge te 7 trgovačka društva.

Što se tiče 24 upravna spora pokrenuta po tužbama tijela javne vlasti, najveći broj upravnih sporova pokrenule su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (7).

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

- 3 spora tijela državne uprave (Državni zavod za intelektualno vlasništvo 2, Ministarstvo financija - Porezna uprava 1)
- 1 spor državnih tijela (Hrvatska narodna banka 1)
- 7 sporova JLP(R)S (Općina Pribislavec 3, Grad Zagreb 2, Općina Nijemci 1, Grad Opatija 1)
- 2 spora agencija, zavoda i fondova (Hrvatska banka za obnovu i razvitak 1, Hrvatska agencija za osiguranje depozita 1)
- 4 spora trgovačkih društava u vlasništvu RH (Hrvatska pošta d.d. 4)
- 1 spor trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S (Stano-uprava d.o.o. 1)
- 3 spora ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska odvjetnička komora 1, Hrvatska gospodarska komora 1, Hrvatska veterinarska komora 1)
- 2 spora udruga s javnim ovlastima (Hrvatski atletski savez 1, Hrvatski olimpijski odbor 1)
- 1 spor ustanova - odgoj i obrazovanje (Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje u Splitu 1).

Tablica 5.2. Upravni sporovi u 2025. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe	
<b>Prema tužiteljima</b>	112	100%
korisnici	88	78,6%
tijela javne vlasti	24	21,4%
<b>Tužitelji korisnici</b>	88	100%
fizičke osobe	77	87,5%
udruge	4	4,5%
pravne osobe	7	8%
<b>Tužitelji tijela javne vlasti</b>	24	100%
tijela državne uprave	3	12,5%
državna tijela	1	4,1%
JLP(R)S	7	29,2%
agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	2	8,4%
trgovačko društvo – osnivač RH	4	6,7%
trgovačko društvo – osnivač jlp(r)s	1	4,1%
ostale pravne osobe s javnim ovlastima	3	12,5%
udruge s javnim ovlastima	2	8,4%
ustanove – odgoj i obrazovanje	1	4,1%

### 5.1.3. Sudske odluke po tužbama

Tijekom 2025. Povjerenik je zaprimio ukupno 96 odluka Visokog upravnog suda RH (presude i rješenja) u predmetima prava na pristup informacijama od čega se 79 odluka odnosi na upravne sporove pokrenute protiv rješenja Povjerenika, a 10 odluka na upravne sporove pokrenute radi šutnje Povjerenika, pa će navedeni broj (89) biti korišten za daljnju analizu.

Što se tiče preostalih 7 predmeta, u dva predmeta sud je donio rješenje o nastavku upravnog spora, dok je u tri predmeta odbijen zahtjev tužitelja za donošenjem dopunskog rješenja o trošku.

U jednom predmetu sud je donio dopunsko rješenje o trošku postupka, dok je u jednom predmetu odbačen zahtjev zainteresirane strane za izvršenje rješenja Povjerenika.

#### Sporovi protiv rješenja Povjerenika

Od 79 odluka u sporovima koji su pokrenuti protiv rješenja Povjerenika, u 9 predmeta je poništeno rješenje Povjerenika, iz čega proizlazi da je nastavljen trend velikog broja potvrđenih rješenja Povjerenika (88,6%).

Posebno se ističe da se dio potvrđenih rješenja Povjerenika odnosi na predmete u kojima je bio određen prekid upravnog spora do donošenja odluke Suda Europske unije o tome primjenjuju li se odredbe OD Direktive, osim na ponovnu uporabu informacija, i na postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama.

S obzirom da je Sud Europske unije u presudi broj C-336/21 od 21. studenog 2024. zaključio da se OD Direktiva ne primjenjuje na postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama, Visoki upravni sud RH je odbio prigovore tužitelja koji su se ticali primjene OD Direktive te je potvrdio rješenja Povjerenika.

### **Poništena rješenja Povjerenika**

U odnosu na poništena rješenja, u četiri predmeta poništena su rješenja Povjerenika i prvostupanjskog tijela iz formalnih razloga, odnosno jer je prvostupanjsko rješenje potpisao čelnik tijela, a ne službenik za informiranje kao mjerodavna osoba u smislu članka 13. ZPPI-ja, na koji način je Visoki upravni sud RH stabilizirao svoju praksu vezano uz ovlast za donošenje prvostupanjskog rješenja, koju i Povjerenik primjenjuje u svojoj praksi u granicama zahtjeva koje korisnici ističu u svojim žalbama.

U jednom predmetu koji se ticao statusa Hrvatskog ureda za osiguranje, Visoki upravni sud RH je zauzeo shvaćanje da Hrvatski ured za osiguranje ne predstavlja tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja te je poništeno rješenje Povjerenika kojim je Hrvatskom uredu za osiguranje naloženo rješavanje zahtjeva i odbačena žalba korisnika kao nedopuštena. U presudi je naglašeno da Hrvatski ured za osiguranje predstavlja neprofitni oblik udruživanja društava za osiguranje, te da poslovi koje obavlja Hrvatski ured za osiguranje ne predstavljaju poslove koji se obavljaju na temelju javnih ovlasti, iz kojeg razloga nisu prihvaćeni argumenti Povjerenika da Hrvatski ured za osiguranje predstavlja pravnu osobu s javnim ovlastima, a koja odluka je donesena na temelju shvaćanja tadašnjeg Ministarstva pravosuđa i uprave i Ministarstva financija o tome da Hrvatski ured za osiguranje ima javne ovlasti.

U četiri predmeta poništena rješenja su rezultat postojanja različite prakse Visokog upravnog suda RH, što se obrazlaže kako slijedi.

U jednom predmetu Visoki upravni sud RH je poništio rješenje Povjerenika kojim je odbijena žalba korisnika te je potvrđeno stajalište prvostupanjskog tijela da korisnik zloupotrebljava pravo na pristup informacijama. U navedenom predmetu Visoki upravni sud RH je istaknuo da iz odluke Povjerenika nije vidljiv broj zahtjeva koji je korisnik podnio, iako je u odnosu na istog korisnika i isto tijelo javne vlasti Visoki upravni sud RH ranije potvrđivao stajalište Povjerenika o zluporabi prava.

U drugom predmetu Visoki upravni sud RH je poništio rješenje Povjerenika i prvostupanjskog tijela te vratio predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu, navodeći da u rješenju Povjerenika nisu navedeni jasni razlozi za primjenu odredbe članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-ja, odnosno da nije jasno kako bi objava tražene informacije mogla ugroziti vođenje natječajnog postupka ako korisnik nije stranka u postupku. Pri tome se Visoki upravni sud RH pozvao na odluku koja je donesena po zahtjevu drugog korisnika koji je bio sudionik istog natječaja, a u kojem slučaju je prihvaćeno shvaćanje Povjerenika da bi objava informacija mogla ugroziti vođenje postupka, ako informacije traži korisnik koji je sudionik natječaja.

U trećem predmetu Visoki upravni sud RH je poništio rješenje Povjerenika te predmet vratio na ponovni postupak Povjereniku. Navedeni predmet ticao se isplata koje banka vrši odvjetnicima, a o čemu postoji ustaljena praksa Visokog upravnog suda RH, pa je Povjerenik postupao sukladno navedenoj praksi. Visoki upravni sud RH je zauzeo shvaćanje da Povjerenik

nije proveo test razmjernosti i javnog interesa, iako je u bitno istovrsnom predmetu Visoki upravni sud RH potvrdio rješenje Povjerenika s istim obrazloženjem. Povjerenik je postupio sukladno shvaćanju Visokog upravnog suda RH, te nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa donio rješenje kojim je kao i kod prethodno poništenog rješenja omogućio pristup zatraženoj informaciji, a protiv koje odluke nije pokrenut upravni spor.

U četvrtom predmetu Visoki upravni sud RH je također poništio rješenje Povjerenika s istim obrazloženjem da nije proveden test razmjernosti i javnog interesa, a predmet se ticao Hrvatske banke za obnovu i razvitak o kojoj postoji ustaljena praksa Visokog upravnog suda RH. Povjerenik je postupio sukladno shvaćanju Visokog upravnog suda RH te nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa donio rješenje kojim je kao i kod prethodno poništenog rješenja omogućio pristup zatraženoj informaciji, a koje je kasnije potvrdio Visoki upravni sud RH.

### **Sporovi radi nerješavanja žalbi u zakonskom roku (šutnje Povjerenika)**

U 2025. Povjerenik je zaprimio 10 sudskih odluka u predmetima šutnje Povjerenika, od čega je u 4 slučaja odbijen tužbeni zahtjev (40%), u 3 slučaja je postupak obustavljen jer je Povjerenik riješio žalbu (30%), u 2 slučaja je tužba odbačena (20%), dok je samo u jednom slučaju (10%) tužba prihvaćena te je naloženo Povjereniku da donese odluku o žalbi korisnika.

Što se tiče jednog predmeta u kojem je Povjereniku naloženo rješavanje žalbe te naknada troškova upravnog spora tužitelju u iznosu od 1.250 EUR, posebno se ističe da sukladno ustaljenoj upravnosudskoj praksi rok za rješavanje žalbe počinje teći od dana kad je Povjereniku dostavljen spis predmeta, odnosno kad su ispunjene pretpostavke za odlučivanje (presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-154/25 od 1. listopada 2025. i presuda poslovni broj: UsII-212/25 od 5. studenog 2025.).

Suprotno navedenoj praksi, u presudi poslovni broj: UsII-192/25 od 29. listopada 2025. Visoki upravni sud RH nije prihvatio navode Povjerenika iz odgovora na tužbu da mu unatoč požurnicama prvostupanjsko tijelo nije dostavilo spis predmeta, odnosno da ne raspolaže potrebnim podacima za donošenje odluke bez uvida u spis predmeta, te je naložio Povjereniku da donese odluku o žalbi korisnika i naknadi trošak upravnog spora tužitelju. Posebno se ističe da je u navedenom predmetu žalba bila izjavljena Povjereniku kao drugostupanjskom tijelu, koji je sukladno članku 110. ZUP-a žalbu dostavio na odlučivanje prvostupanjskom tijelu, te je zatražio dostavu spisa predmeta, ako prvostupanjsko tijelo ne odluči o žalbi sukladno svojim ovlastima iz članka 113. ZUP-a, odnosno dostavu obavijesti da je prvostupanjsko tijelo postupilo sukladno članku 113. ZUP-a. S obzirom na to prvostupanjsko tijelo nije dostavljalo spis predmeta, Povjerenik je ponovno zatražio dostavu spisa predmeta na nadležno postupanje, a prvostupanjsko tijelo nije dostavilo spis predmeta. Slijedom navedenog, navedena odluka posljedica je propusta prvostupanjskog tijela da Povjereniku dostavi spis predmeta na nadležno postupanje te neujednačenosti prakse Visokog upravnog suda RH.

Statistički podaci o zaprimljenim odlukama prikazani su u Tablici 5.3.

Tablica 5.3. Upravni sporovi u 2025. prema zaprimljenim odlukama

<b>Tužbe protiv rješenja</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
tužba odbijena potvrđena odluka Povjerenika	70	88,6%
poništeno rješenje Povjerenika	9	11,4%
<b>Tužbe zbog šutnje uprave</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>
postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet	3	30%
odbijen tužbeni zahtjev	4	40%
tužba odbačena	2	20%
tužba prihvaćena, naloženo rješavanje	1	10%

*Napomena: predmeti se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama*

### Značajnije presude Visokog upravnog suda RH

U nastavku dajemo prikaz značajnijih presuda Visokog upravnog suda RH zaprimljenih u 2025. kojima je potvrđeno rješenje Povjerenika i omogućen pristup informacijama:

- Grad Zagreb, analiza i pravno mišljenje vezano uz ugovor o financiranje, poslovni broj: UsII-79/25 od 10. lipnja 2025.
- HP-Hrvatska pošta d.d., izvještaj o rezultatima mjerenja kakvoće prijenosa pošiljaka, poslovni broj: UsII-40/25 od 30. travnja 2025.
- UTG Ragusa d.d., ugovor o zakupu poslovnog prostora, poslovni broj: UsII-233/24 od 14. veljače 2025.
- Hrvatska komora medicinskih sestara, preslika knjigovodstvene kartice, te isplate s osnova osobnih i intelektualnih usluga, poslovni broj: UsII-84/23 od 15. siječnja 2025.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, ugovori o poslovnoj suradnji – medijsko oglašavanje, poslovni broj: UsII-142/24 od 8. listopada 2024.
- Grad Opatija, zahtjev za kupnju stana s prekrivenim osobnim podacima, poslovni broj: UsII-60/25 od 21. svibnja 2025.
- Hrvatska veterinarska komora, podaci o isplaćenim putnim troškovima, isplate temeljem ugovora o djelu, poslovni broj: UsII-173/24 od 16. travnja 2025.
- Hrvatski nogometni savez, isplate sucima arbitražnog suda, poslovni broj: UsII-212/23 od 16. srpnja 2025.
- Hrvatska banka za obnovu i razvitak, podaci o financiranju izvoznika (krediti, osiguranje izvoza i garancije), poslovni broj: UsII-90/25 od 12. lipnja 2025.
- Hrvatska narodna banka, podaci o isplatama zaposlenicima, poslovni broj: UsII-39/24 od 14. veljače 2025.

Odluke Visokog upravnog suda RH su javno objavljene na poveznici:

<https://sudovi.hr/hr/vusrh/pristup-informacijama/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2024-godina>.

#### 5.1.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2020.-2025.

Prema statističkim podacima u razdoblju 2021.-2025., ukupno je pokrenuto 5998 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 404 upravnih sporova (6,7% u odnosu na broj žalbenih postupaka). Dakle, u promatranom razdoblju u 93,3% 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 2021.-2025. (Tablica 5.3.) vidljiv je trend smanjivanja broja upravnih sporova od 2021. do 2023., a porast broja upravnih sporova u 2024. i 2025. rezultat je sve većeg broja tužbi radi šutnje Povjerenika iz razloga što tijela javne vlasti ne dostavljaju Povjereniku spise predmeta ili informacije koje su predmet postupka te ne dostavljaju žaliteljima rješenja Povjerenika.

Posebno se ističe nastavak trenda rješavanja preko 1.000 žalbi godišnje u navedenom periodu.

Tablica 5.4. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2021.- 2025.

<i>Godina</i>	<i>Podnesene žalbe</i>	<i>Tužbe</i>	<i>Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi</i>	<i>Udio tužbi u postupcima (%)</i>	<i>Riješene žalbe</i>	<i>Odnos broja riješenih žalbi i broja tužbi</i>	<i>Udio tužbi (%)</i>
<b>2021.</b>	958	112	8,6	11,7	1.077	9,6	10,4
<b>2022.</b>	1.554	69	22,5	4,4	1.147	16,6	6,0
<b>2023.</b>	1.179	51	23,1	4,3	1.002	19,6	5,1
<b>2024.</b>	987	60	16,5	6,1	1.029	17,2	5,8
<b>2025.</b>	1.320	112	11,8	8,5	1.207	10,7	9,2
<b>Ukupno</b>	<b>5.998</b>	<b>404</b>	<b>14,8</b>	<b>6,7</b>	<b>5.462</b>	<b>13,5</b>	<b>7,4</b>

#### 5.1.5. Troškovi upravnog spora

Prema članku 144. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 36/24) troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni tijekom ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

Sukladno članku 147. Zakona o upravnim sporovima propisano je da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. Sud može odlučiti da jedna stranka nadoknadi sve troškove koje je protivna stranka imala ako protivna stranka nije uspjela samo u razmjerno nezatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog tog dijela nisu nastali posebni troškovi. Stranka je dužna neovisno o ishodu spora nadoknaditi protivnoj stranki troškove koje je uzrokovala svojom krivnjom ili slučajem koji se njoj dogodio. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. Ako je spor obustavljen nakon što je tuženik postupio po tužbenom zahtjevu, tužitelj ima pravo na naknadu troškova spora.

Prema podacima iz odluka Visokog upravnog suda RH u 2025., proizlazi da je samo u jednom

predmetu pokrenutom protiv rješnja Povjerenika naloženo Povjereniku da tužitelju naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 415 EUR, a riječ je o prethodno opisanom predmetu koji se vodio po tužbi Hrvatskog ureda za osiguranje.

U odnosu na sporove radi šutnje uprave, Povjerenik je zaprimio dvije odluke u kojima je naložena naknada troškova upravnog spora tužitelju; u prvom Povjereniku je naloženo rješavanje žalbe te je određen trošak upravnog spora u iznosu od 1.250 EUR, a u drugom je obustavljen spor te je određen trošak u iznosu od 1.250 EUR za tužitelja.

Imajući na umu da korisnici pri podnošenju zahtjeva nisu dužni navoditi razloge podnošenja zahtjeva sukladno članku 18. stavku 4. ZPPI-ja, da se ne plaćaju upravne i sudske pristojbe u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama, te veliki broj žalbi koji Povjerenik godišnje ima u radu (preko 1.000), postoji realna mogućnost podnošenja velikog broja žalbi koje Povjerenik neće moći pravovremeno riješiti, a time i troškova za državni proračun.

To najbolje potvrđuje činjenica da se u 2025. povećao broj tužbi radi šutnje Povjerenika (s 14 u 2024. na 42 u 2025., odnosno 200%), i to na način da više korisnika podnosi žalbe prvostupanjskim tijelima tražeći u bitnom istovrsne informacije, a u upravnom sporu angažiraju odvjetnika te traže trošak upravnog spora u iznosu od 1.250 EUR (1.000 EUR+PDV 25%), pri čemu u pravilu nisu zainteresirani za odluku Povjerenika jer u takvim sporovima obično ne proširuju tužbeni zahtjev na odluku Povjerenika koja je naknadno donesena.

Naime, tarifni broj 27. točka 1. alineja 2. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ne pravi razliku između upravnih sporova protiv rješnja i upravnih sporova radi šutnje uprave, već samo propisuje da odvjetniku u neprocjenjivim predmetima pripada nagrada od 500 bodova, odnosno 1.000 EUR za sastavljanje tužbe, pri čemu se ukazuje na činjenicu da je presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj Usoz-55/24 (Usoz-60/24, Usoz-84/24 i Usoz-87/25) od 18. srpnja 2025. odbijen zahtjev za ocjenu zakonitosti tarifnog broja 27. točke 1. alineje 2. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.

Sve navedene okolnosti upućuju na mogućnost financijskog opterećenja za državni proračun, posebno imajući u vidu da postojeći Zakon o upravnim sporovima ne radi razliku između obustave upravnog spora (kad je Povjerenik naknadno donio odluku u žalbi) i nalaganja Povjereniku da donese odluku o žalbi korisnika, odnosno u oba slučaja tužitelju pripada pravo na naknadu troškova upravnog spora, pri čemu Povjerenik ne može utjecati na broj podnesenih žalbi.

Pri tome treba imati u vidu i ranije opisanu, neujednačenu praksu Visokog upravnog suda RH, a koja može dovesti do toga da Povjerenik snosi troškove upravnog spora povodom tužbi radi šutnje uprave, iako ne postoji propust Povjerenika koji bez spisa predmeta ne može donijeti odluku o žalbi korisnika.

## **5.2. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske**

Povjerenik je u 2025. podnio jedan prijedlog Državnom odvjetništvu RH za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-196/24 od 13. veljače 2025. Navedenom presudom Visokog upravnog suda RH poništeno je

rješenje Povjerenika i prvostupanjskog tijela Katoličkog bogoslovnog fakulteta u Splitu te je predmet vraćen na ponovni postupak jer je prvostupanjsko rješenje donio dekan, a ne službenik za informiranje toga tijela. Povjerenik je podnio prijedlog smatrajući da se čelniku tijela ili osobi koja tijelo zastupa i predstavlja – odgovornoj osobi, ne može oduzeti ovlast donošenja rješenja u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, neovisno o tome što tijelo javne vlasti ima određenog službenika za informiranje. Državno odvjetništvo RH je odbilo navedeni prijedlog uz obrazloženje da prihvaća obrazloženje presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-196/24 od 13. veljače 2025.

Povjerenik je dostavio odgovor Vrhovnom sudu RH na zaprimljeni zahtjev Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-234/23 od 18. prosinca 2024. Navedenom presudom odbijen je tužbeni zahtjev Hrvatske odvjetničke komore za poništenje rješenja Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023., kojim je djelomično poništeno rješenje Hrvatske odvjetničke komore broj: 5096-2020-7 od 28. srpnja 2022. i djelomično omogućen pristup informacijama o imenima i prezimenima zaposlenih u Hrvatskoj odvjetničkoj komori te ostvarenim bruto plaćama u 2019. Postupak pred Vrhovnim sudom RH je u tijeku.

### **5.3. Postupci pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske**

#### **5.3.1. Ustavne tužbe**

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2025. zaprimio 12 ustavnih tužbi vezano uz zaštitu ustavnog prava građana na pristup informacijama odnosno ustavnih tužbi podnesenih u povodu odluke donesene po ZPPI-ju, po kojima je donio odluku u 1 predmetu u kojem je ustavna tužba odbačena, dok u 11 predmeta postupak nije bio dovršen u 2025.

#### **5.3.2. Zaprimljene odluke**

U 2025. Povjerenik je zaprimio dva rješenja Ustavnog suda RH i to: rješenje Broj: U-III-1243/25 od 29. svibnja 2025. kojim je privremeno odgođeno izvršenje rješenja Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1499, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023. te rješenje Broj: U-III-945/25 od 29. svibnja 2025. kojim je privremeno odgođeno izvršenje rješenja Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023., oba do okončanja postupaka pred Ustavnim sudom RH.

Hrvatska odvjetnička komora podnijela je ustavnu tužbu u povodu presude i rješenja Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-233/2023-8 od 18. prosinca 2024. kojom je odbijen tužbeni zahtjev Hrvatske odvjetničke komore za poništenjem rješenja tuženika Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1499, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023. kojim je poništeno rješenje Hrvatske odvjetničke komore broj: 6672-2020-13 od 28. listopada 2022. i djelomično omogućen pristup informacijama o isplaćenim naknadama na ime autorskih honorara i ugovora o djelu te naknada putnih troškova osobama koje nisu ni zaposlenici ni

članovi Hrvatske odvjetničke komore.

Druga ustavna tužba Hrvatske odvjetničke komore odnosi se na presudu i rješenje Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-234/23-8 od 18. prosinca 2024. kojom je odbijen tužbeni zahtjev Hrvatske odvjetničke komore za poništenjem rješenja tuženika Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023. kojim je djelomično poništeno rješenje Hrvatske odvjetničke komore broj: 5096-2020-7 od 28. srpnja 2022. i djelomično omogućen pristup informacijama o imenima i prezimenima zaposlenih u Hrvatskoj odvjetničkoj komori te ostvarenim bruto plaćama u 2019.

## **6. Predstavke na rad tijela javne vlasti, inspekcijski nadzor i davanje mišljenja o primjeni ZPPI-ja**

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.

Inspekcijskim nadzorom nadzire se objavljuju li tijela informacije na svojim internetskim stranicama (proaktivna objava), provode li postupke savjetovanja s javnošću i osiguravaju li javnost rada sukladno ZPPI-ju, nadzire se pravilna primjena odredbi ZPPI-ja povodom rješavanja zahtjeva te se utvrđuje je li u tijelu određen službenik za informiranje, postupa li u skladu sa ZPPI-jem propisanim ovlastima i vodi li tijelo poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

### **6.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti**

Postupajući po predstavkama, Ured povjerenice upozorava tijela na nepravilno postupanje te traži uklanjanje nepravilnosti. Riječ je o tzv. predinspekcijskom postupku odnosno načinu postupanja koji ima za cilj na brži i jednostavniji način uskladiti postupanje tijela sa Zakonom, kako bi se izbjeglo provođenje inspekcijskog nadzora. U slučajevima nepostupanja po upozorenju, provodi se ciljani posredni inspekcijski nadzor i po potrebi izriču mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nepravilnosti.

Ured povjerenice zaprimio je u 2025. godini 480 predstavki, što predstavlja rast od 40% u odnosu na 2024. godinu kada su bile zaprimljene 343 predstavke. Iz ranijeg razdoblja ostala je neriješena 41 predstavka te je u 2025. godini ukupno u radu bila 521 predstavka. Ukupno je riješeno 495 predstavki (95%), i to 470 predstavki iz 2025. (98%) i 25 predstavki iz ranijih godina (61%), dok su neriješene predstavke prenijete u 2026. godinu i u postupku su rješavanja.

Tablica 6.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2025.	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2025.	Riješeno u 2025. (%)	Preneseno u 2026.
predstavke iz prethodnih godina	41	25	61%	16
predstavke u 2025.	480	470	98%	10
<b>UKUPNO</b>	<b>521</b>	<b>495</b>	<b>95%</b>	<b>26</b>

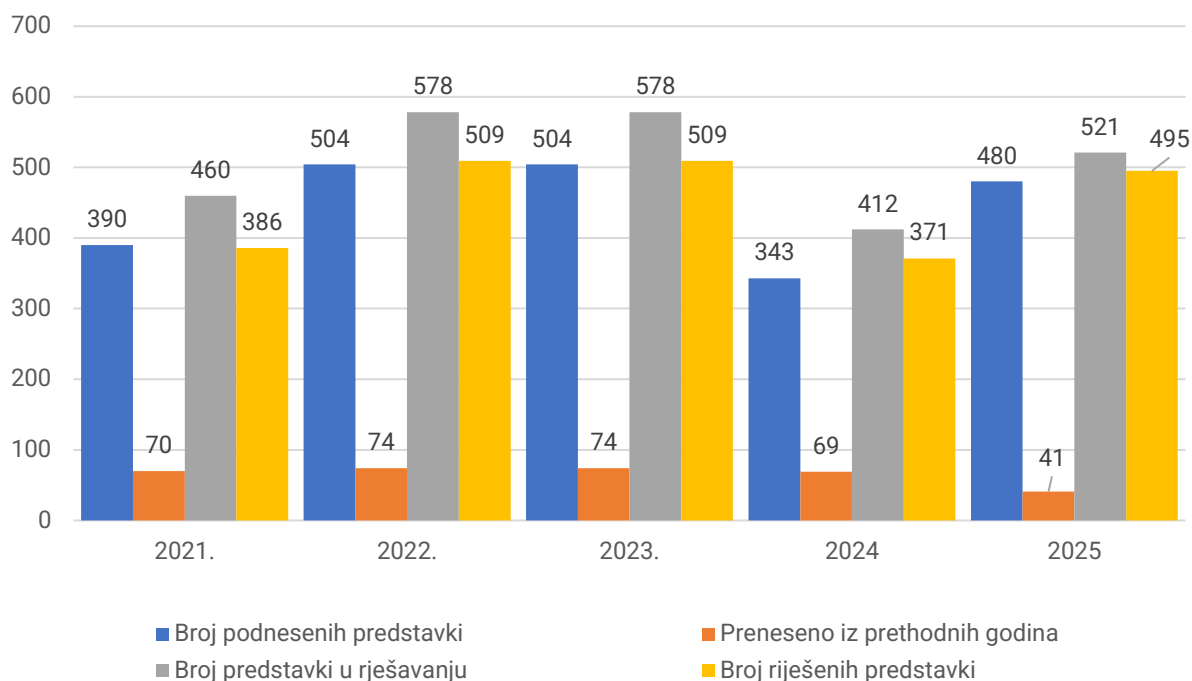
Od 480 predstavki zaprimljenih u 2025., najveći broj (342 predstavke, odnosno 71% svih zaprimljenih predstavki) riješen je postupanjem tijela javne vlasti, koja su po izdanim upozorenjima uklonila uočene nepravilnosti. U pojedinim slučajevima tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavi, naročito ako se predstavka odnosila na nepostupanje po zahtjevima, neispunjavanje cjelokupne obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada. Po završetku postupanja, o poduzetim mjerama i uklanjanju nepravilnosti obaviješteni su i podnositelji predstavki. U odnosu na tijela koja nisu postupila ni nakon višekratnog upozorenja, manji dio (četiri predstavke) riješen je kroz posredni inspekcijski nadzor, dok se u odnosu na deset podnesenih predstavki planira provedba neposrednog inspekcijskog nadzora u 2026. godini.

Tablica 6.2. Način postupanja Ureda povjerenika

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti postupanjem TJV)	342	71
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2025.)	10	2
Posredni inspekcijski nadzor	4	1
Neposredni nadzor (planiran u 2025.)	10	2
Ustupanje predmeta	6	1
Odgovor podnositelju (nema osnove za postupanje)	108	23
<b>UKUPNO</b>	<b>480</b>	<b>100</b>

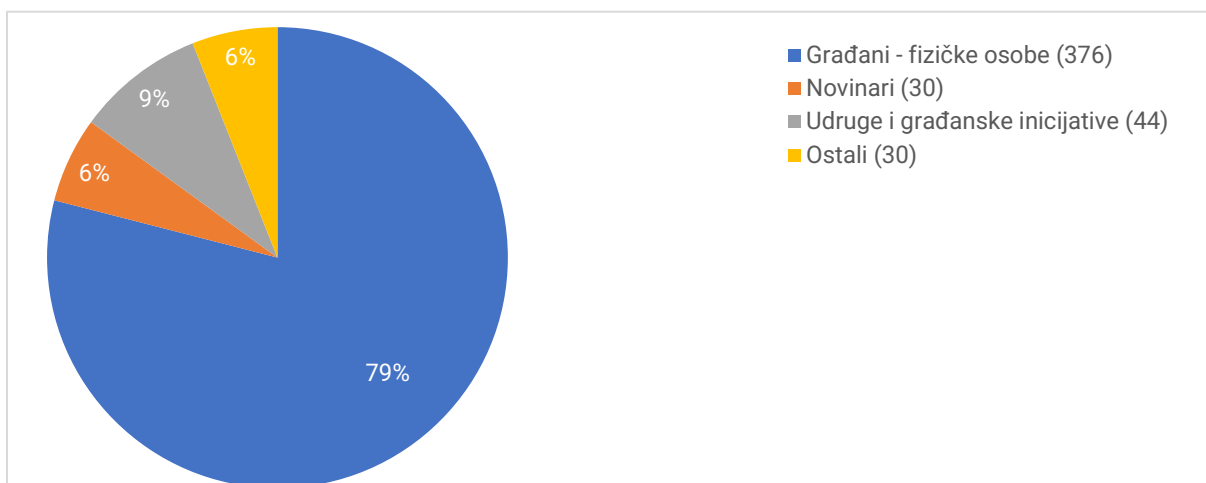
Značajan udio u ukupnom broju svih zaprimljenih predstavki u 2025. (114 ili 24%) čine predstavke po kojima nije bilo pravne osnove za postupanje jer se ne radi o kršenju odredbi ZPPI-ja, već o predstavkama koje se odnose na primjenu propisa iz nadležnosti drugih tijela. U tim slučajevima korisnicima je dan obrazloženi odgovor s uputama za daljnje postupanje ili je predstavka dostavljena stvarno nadležnom tijelu uz obavijest korisnicima.

Slika 6.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2021. - 2025.



Iz prikaza strukture predstavki po podnositeljima (Slika 6.2.) proizlazi da su u 2025., kao i ranijih godina, najveći broj predstavki podnijeli građani. U ukupnom broju, udio predstavki građana kao i predstavki podnesenih od strane udruga građana i građanskih inicijativa zadržao se na razini prethodnih godina, dok je zabilježen porast predstavki podnesenih od strane predstavnika medija.

Slika 6.2. Struktura predstavki po podnositeljima



Promatrajući po kategorijama tijela (Tablica 6.3.), najviše se podnesenih predstavki, iako nešto manje nego ranijih godina, odnosilo na rad JLP(R)S (148 predstavki, odnosno 31%). U odnosu na ranije godine, zabilježen je nešto veći broj predstavki na rad tijela državne uprave (101 predstavka, odnosno 21%), kao i na rad agencija, zavoda, centara i fondova (39 predstavki,

odnosno 8% svih predstavki), dok se, u odnosu na 2024. godinu, udio predstavki na rad tijela javne vlasti iz kategorija ustanova smanjio za gotovo trećinu (80 predstavki odnosno 17% udjela u svim zaprimljenim predstavkama).

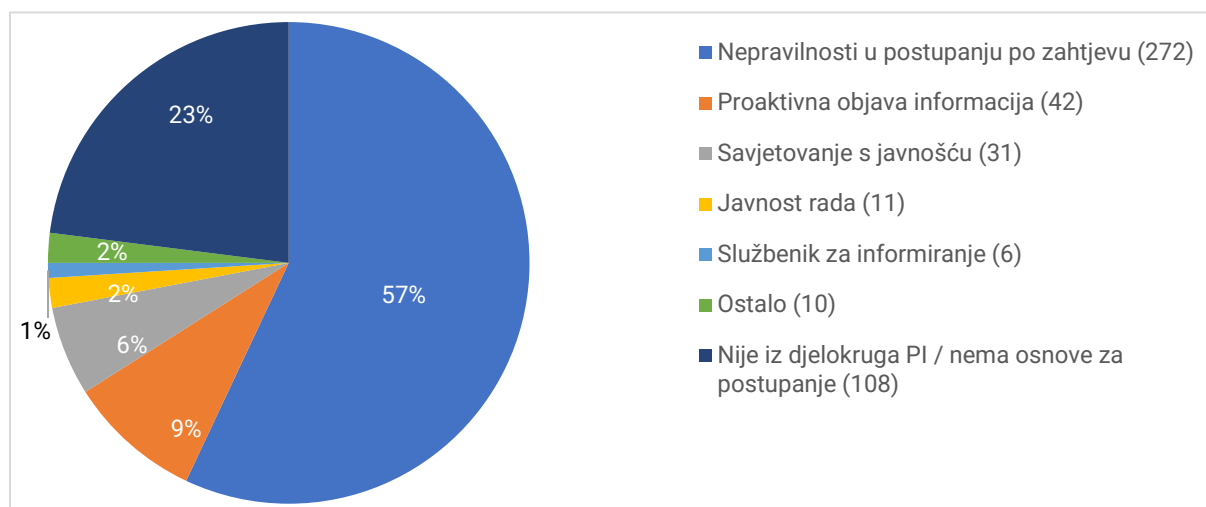
Kao i u ranijim izvještajnim razdobljima, zaprimljen je veći broj predstavki koje se odnose na rad pojedinih tijela javne vlasti: od ukupnog broja predstavki zaprimljenih u 2025. – više od trećine predstavki (172, odnosno 36%) odnosi se na 15 tijela na čiji je rad zaprimljeno pet ili više predstavki. Najveći broj predstavki odnosi se na postupanje Grada Zagreba (20) i Državnog inspektorata (18), a slijede Hrvatski zavod za socijalni rad (15), Ministarstvo unutarnjih poslova (13), Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (12), Ministarstvo zdravstva (11), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (11), Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (10), Općina Lećevica (10), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (9), Glazbena škola Ivana Matetića Ronjgova (9), Zagrebački holding d.d. (8), Hrvatska elektroprivreda - HEP d.d. (7), Općina Pribislavec (7), Sveučilište u Zagrebu (6), Agencija za odgoj i obrazovanje (5). Međutim, potrebno je naglasiti da za više od trećine predstavki koje se odnose na rad tih tijela (60 predstavki) nije postojala osnova za postupanje Povjerenika za informiranje.

Tablica 6.3. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	n	%
Državna tijela	21	4
Tijela državne uprave	101	21
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	148	31
Agencije, zavodi, centri, fondovi	39	8
Ustanove	80	17
Trgovačka društva	43	9
Udruge	5	1
Ostala TJV	43	9
<b>UKUPNO</b>	<b>480</b>	<b>100</b>

Promatrajući prema pojedinim razlozima podnošenja u ukupnom broju podnesenih predstavki (Slika 6.3.), primjetan je značajan pad u udjelu predstavki koje se odnose na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, odnosno na nerješavanje zahtjeva u zakonskom roku (sa 74% u 2024. na 57% u 2025. godini), dok je udio predstavki zbog ostalih nedostataka u primjeni ZPPI-ja (proaktivna objava, savjetovanje s javnošću, javnost rada tijela javne vlasti) u blagom porastu u odnosu na ranije godine.

Slika 6.3. Struktura predstavki prema razlozima podnošenja predstavki



Za naglasiti je kako je tijekom 2025. godine zaprimljena i jedna predstavka vezana uz način rješavanja zahtjeva za pristup informacijama u kojoj je utvrđeno, imajući u vidu sadržaj postavljenog zahtjeva, da je moguće riječ o informacijama o okolišu. Stoga je od tijela javne vlasti zatraženo postupanje na način da ako se utvrdi da je riječ o zahtjevu za pristup informacijama o okolišu da ga treba riješiti na jedan od načina propisan u Zakonu o zaštiti okoliša, a ako se utvrdi da je riječ o zahtjevu za pristup informacijama, da ga treba riješiti sukladno odredbama ZPPI-ja. Tijelo javne vlasti na kraju je riješilo zahtjev prema ZPPI-ju, dostavom tražene informacije.

## 6.2. Inspekcijski nadzor

Provedba inspekcijskih nadzora tijekom kalendarske godine ovisi o broju zaprimljenih predstavki (tzv. predinspekcijski postupak) te o administrativnim mogućnostima ovlaštenih službenika Službe za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama koji uz inspekcijske poslove i rad po predstavkama odgovaraju na stručne upite, izrađuju analitička praćenja, osmišljavaju edukativne programe i provode edukacije iz područja primjene ZPPI-ja, pripremaju i objavljuju odluke i mišljenja u Tražilici TOM i u internetskoj rubrici „Iz prakse Povjerenika“ te sudjeluju u provedbi međuinstitucionalne i međunarodne suradnje.

Za naglasiti je kako su odredbe ZPPI-ja o nadzoru (članci 41.-59. ZPPI-ja) preuzete iz ranije važećeg Zakona o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, br. 63/08) i nisu mijenjane od 2013. godine niti su bile obuhvaćene radom evaluacijskog tima za provedbu projekta vrednovanja učinaka ZPPI-ja koji je realiziran u okviru mjere iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026., C2.6.R2 „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“, dok praksa ukazuje na potrebu redefiniranja propisanog načina rada u svrhu bržih i efikasnijih provedbi inspekcijskih nadzora.

U 2025. godini proveden je ukupno 31 inspekcijski nadzor.

Tijekom izvještajnog razdoblja Ured povjerenika je provodio neposredne (ciljane) inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada u nadziranom tijelu) i posredne ciljane inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju s fokusom na neispunjavanje zakonske obveze ili predmet predstavke). Većina inspekcijskih nadzora provedena je u određenom ciljanom segmentu primjene ZPPI-ja (ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. točaka 3., 7. i 12. ZPPI-ja, ispunjavanje obveze objave dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću prema članku 11. ZPPI-ja i obveze javnosti rada prema članku 12. ZPPI-ja).

### 6.2.1. Neposredni inspekcijski nadzor

U 2025. je provedeno 8 neposrednih ciljanih inspekcijskih nadzora po službenoj dužnosti. Nijedno od nadziranih tijela nije iskoristilo mogućnost prigovora na zapisnik.

Tablica 6.4. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2025.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
JLP(R)S	6	Gradovi: Jastrebarsko, Sveta Nedelja, Novska, Popovača, Hrvatska Kostajnica Općine: Klinča Sela	18
Ustanove	2	Sveučilište u Zagrebu, Pučko otvoreno učilište Samobor	11
<b>UKUPNO:</b>	<b>8</b>		<b>29</b>

Provedeni neposredni ciljani inspekcijski nadzori pokazali su da nadzirana tijela u pravilu ne ispunjavaju u potpunosti obvezu objave informacija u svrhu provedbe savjetovanja s javnošću prema članku 11. ZPPI-ja (najčešće kroz neobjavu plana savjetovanja s javnošću i izvješća o provedenim savjetovanjima). Pučko otvoreno učilište Samobor, iako je obveznik predmetne zakonske obveze jer pripada u kategoriju pravne osobe s javnim ovlastima, do provedbe inspekcijskog nadzora nije provodilo predmetnu zakonsku obvezu.

U odnosu na obvezu javnosti rada, provedeni neposredni ciljani inspekcijski nadzori pokazali su da nadzirana tijela u pravilu ne objavljuju obavijest o mogućnosti neposrednog uvida u rad tijela javne vlasti te o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.

Najmanju razinu neusklađenosti sa ZPPI-jem nadzirana tijela pokazala su u ispunjavanju obveze objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 7. ZPPI-ja koja se odnosi na objavu proračuna, financijskog plana ili drugog dokumenta kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podataka i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta.

### 6.2.2. Posredni inspekcijski nadzor

U 2025. godini provedena su ukupno 23 posredna ciljana inspekcijska nadzora. (18 po službenoj dužnosti, 1 posredni inspekcijski nadzor obavljen je po prijedlogu Općinskog državnog odvjetništva u Čakovcu a 4 su inicirana predstavkama i nepostupanjem TJV po

aktima upozorenja Povjerenika za informiranje). Nijedno od nadziranih tijela nije iskoristilo mogućnost prigovora na zapisnik.

Tablica 6.5. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden posredni ciljani inspekcijski nadzor u 2025.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
JLP(R)S	2	Gradovi: Split Općine: Pribislavec	3
Ustanove	19	Gradska knjižnica Samobor, Gradska knjižnica Zadar, Gradska knjižnica Županja, Gradska knjižnica i čitaonica Metel Ožegović, Gradska knjižnica Mato Lovrak Grubišno Polje, Narodna knjižnica i čitaonica Lipovljani, Narodna knjižnica i čitaonica Murter, Narodna knjižnica Knin, Narodna knjižnica u Supetru, Općinska knjižnica Hrvatska čitaonica Bol, Općinska narodna knjižnica Drenovci, Kulturno-informativni centar, Gradski muzej Bjelovar, Suvremeno učilište u Splitu, Gradski muzej Makarska, Hrvatski pomorski muzej Split, Lošinjski muzej, Pomorski muzej Orebić, Prirodoslovni muzej Metković	20
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	1	Turistička zajednica mjesta Ičići	2
Udruge	1	Dobrovoljno vatrogasno društvo Pribislavec	3
<b>UKUPNO:</b>	<b>23</b>		<b>28</b>

Najveći broj ciljanih posrednih inspekcijskih nadzora u 2025. godini proveden je nad narodnim knjižnicama, muzejima i drugim ustanovama u području kulture i obrazovanja.

Naime, tijekom kolovoza i rujna 2025. godine provedeno je analitičko praćenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama narodnih knjižnica, muzeja i centara za kulturu (članak 10. stavak 1. točka 13. Zakona), objavljeno na poveznici: <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/>.

Rezultati provedenog analitičkog praćenja pokazali su da 18 narodnih knjižnica, muzeja i centara za kulturu nije na internetskim stranicama uspostavilo funkcionalnu i dostupnu rubriku o pravu na pristup informacijama te time nije ispunilo zakonsku obvezu objave informacija o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama. Stoga su nad tim TJV izvršeni posredni inspekcijski nadzori radi neispunjavanja obveze proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 13. Zakona.

### 6.3. 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 bazira se na pisanim odgovorima (uglavnom elektroničkom poštom) te u manjoj mjeri i sastancima s predstavnicima tijela javne vlasti.

U namjeri da se na jednostavniji i pristupačniji način omogući korištenje dugogodišnje prakse postupanja Povjerenika, nastavljena je objava kratkih prikaza pravnih standarda, mišljenja i komentara u odnosu na primjenu Zakona na mrežnim stranicama Povjerenika te je u rubrici „Iz prakse povjerenika“ u 2025. godini objavljeno 16 takvih tekstova (ukupno 58).

U 2025. godini zaprimljeno je ukupno 344 pisanih upita korisnika i tijela javne vlasti, odnosno traženja mišljenja o provedbi Zakona, što predstavlja nastavak trenda smanjenja broja upita u odnosu na ranije godine (Tablica 6.6.).

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 zahtjeva za pristup informacijama ili potrebi i načinu proaktivnog objavljivanja pojedinih informacija na internetskoj stranici.

Tablica 6.6. Broj zaprimljenih upita u razdoblju 2021. - 2025.

Godina	Broj upita	+/- (%)
2021.	500	-
2022.	484	-3
2023.	445	-8
2024.	385	-20
2025.	385	-13,5

S pet prenesenih neodgovorenih upita iz 2024., Ured je imao na rješavanju ukupno 349 upita, a do kraja 2025. odgovoreno je i dano mišljenje na 347 (99,4%) svih upita u radu, dok su dva upita preneseno u rad u 2026. godinu.

Iz analize upita zaprimljenih u 2025. po podnositeljima (Tablica 6.7.), vidljivo je da se, kao i prethodnih godina, Povjereniku za informiranje s upitima obraćao podjednak broj tijela javne vlasti i korisnika.

Tablica 6.7. Struktura upita prema podnositeljima

Podnositelj	Broj upita	%
Tijela javne vlasti	161	47
Građani - fizičke osobe	161	47
Mediji	4	1
Udruge i građanske inicijative	7	2
Ostalo	11	3
<b>UKUPNO</b>	<b>344</b>	<b>100,0</b>

Prema sadržaju, najznačajniji dio upita tijela javne vlasti (Tablica 6.8.) se, kao i ranijih godina, odnosi na način rješavanja zahtjeva za pristup informacijama te na provedbu savjetovanja i proaktivnu objavu informacija.

Tablica 6.8. Struktura upita tijela javne vlasti prema sadržaju

Sadržaj upita – tijela javne vlasti	n	%
Rješavanje zahtjeva	77	48
Provedba savjetovanja	43	27
Proaktivna objava	9	6
Ponovna uporaba informacija	3	2
Javnost rada	4	2
Ostalo*	25	15
<b>UKUPNO</b>	<b>161</b>	<b>100,0</b>

Iz perspektive korisnika (Tablica 6.9.), upiti su usmjereni većim dijelom na ostvarivanje prava na pristup informacijama postupanjem po zahtjevu i traženjem mišljenja o pravilnoj primjeni pojedinih odredbi Zakona, pri čemu nema većih odstupanja od ranijih godina. Međutim, uočljiv je daljnji porast broja upita koji se ne odnose na djelokrug Povjerenika, a koji su u 2025. godini činili gotovo dvije trećine svih postavljenih upita (112 upita, odnosno 61%). Iz sadržaja tih upita vidljivo je kako se Povjereniku za informiranje vrlo često obraćaju korisnici koji traže informacije koje se odnose na djelokrug tijela javne vlasti ili koji ne znaju kojem tijelu se mogu obratiti.

Tablica 6.9. Struktura upita korisnika prema sadržaju

Sadržaj upita - korisnici	n	%
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	37	20
Novinarski upit Povjereniku za informiranje	4	2
Savjetovanje s javnošću	10	6
Proaktivna objava informacija	2	1
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika	18	10
Ostalo (nije djelokrug PI)	112	61
<b>UKUPNO</b>	<b>183</b>	<b>100</b>

Nastavno na višegodišnju praksu, Ured je odgovarao na upite i putem info-telefona. Interes za davanjem brzih informacija putem info-telefona prvenstveno iskazuju službenici za informiranje tijela javne vlasti, tražeći uputu o načinu rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a u manjem broju i korisnici, među kojima se značajan broj želi informirati o statusu njihovih žalbenih predmeta.

U 2025. godini Ured je zaprimio sveukupno 539 poziva na info-telefonu (Tablica 6.10.), što predstavlja povećanje od 9% u odnosu na 2024. godinu, kada je bilo zaprimljeno ukupno 510 poziva. Pozivima na info-telefonu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda.

Tablica 6.10. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

<b>Struktura upita - po podnositeljima</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Tijela javne vlasti	379	70
Korisnici	154	29
Mediji	6	1
<b>UKUPNO</b>	<b>539</b>	<b>100</b>

Velika većina podnesenih predstavki bila je konstruktivne prirode i njima podnositelji, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, ukazuju na uočene nepravilnosti vezane uz proaktivnu objavu informacija, osiguravanje javnosti rada na sjednicama tijela i provedbu savjetovanja s javnošću te detektiraju tijela koja nemaju imenovanog službenika za informiranje. Potrebno je naglasiti i da, za razliku od prethodnih godina, u 2025. godini nije zabilježeno neopravdano podnošenje većeg broja predstavki prema jednom tijelu/više tijela od strane jednog podnositelja.

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

## 7. Sankcije

Odredbom članka 35. ZPPI-ja Povjereniku je dano ovlaštenje za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje, dok su u članku 61. i 62. ZPPI-ja sadržane prekršajne odredbe vezano za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija. Zakonom o izmjenama i dopunama ZPPI-ja (NN 69/22) došlo je do izmjena na način da je propisano izvršenje rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Zbog takvog pravnog uređenja došlo je do brisanja 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.

Navedene izmjene ZPPI-ja dovele su i do određenih promjena u primjeni prekršajnih odredbi u odnosu na prijašnja izvještajna razdoblja, a koja se odnose na podnošenje optužnih prijedloga koje je Povjerenik podnosio prema odredbama tada važećeg članka 61. stavka 1. ZPPI-ja.

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

U 2025. Povjerenik je izdao 3 prekršajna naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti (2 gradonačelniku Grada Dubrovnika i 1 načelniku Općine Primošten).

Dva izdana prekršajna naloga Povjerenika odnosila su se na prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja koji se izriče odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke.

Jedan izdani prekršajni nalog odnosio se na prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 4. ZPPI-ja koji se izriče odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako nije u zapisniku određenom roku otklonila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom.

Na izdane prekršajne naloge izjavljeni su prigovori te su postupci u tijeku.

Povjerenik ima ovlast podnijeti optužni prijedlog zbog počinjenja prekršaja iz članka 61 ZPPI-ja. Prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja (NN 69/22) Povjerenik je podnosio optužne prijedloge zbog prekršaja iz tada važećeg članka 61. stavka 1. ZPPI-ja i to zbog nepostupanja u skladu s odlukom Povjerenika iz članka 25. stavka 7. ZPPI-ja ili nepostupanja u roku koji je određen odlukom Povjerenika. Brisanje odredbe prijašnjeg članka 61. stavka 1. ZPPI-ja rezultiralo je time da Povjerenik u izvještajnom razdoblju nije podnosio optužne prijedloge jer nije utvrdio da je došlo do prekršaja iz važećeg članka 61. stavka 1. i 2. ZPPI-ja (prekršaj za fizičku osobu koja ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama, prekršaj za fizičku osobu, odnosno pravnu osobu koja upotrijebi informacije protivno objavljenim uvjetima za ponovnu uporabu informacija iz članka 31. ZPPI-ja).

U ovom izvještajnom razdoblju Povjerenik je izrekao manje prekršajnih naloga u odnosu na 2024., kada je izrečeno 8 prekršajnih naloga iz razloga što su tijela javne vlasti postupala u većem broju predmeta (nekada uz upućene požurnice) po traženju Povjerenika za dostavom informacije koje su predmet postupka ili su u roku koji je određen u zapisniku otklonila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom te stoga nije bilo potrebno izricati prekršajne naloge.

Tablica 7.1. Prekršajni postupci 2021.-2025.

	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	19	3	0	0	0
Podneseni optužni prijedlozi	9	0	0	0	0
Izrečeni prekršajni nalozi Povjerenika	8	6	22	8	3

## 7.2. Odlučivanje prekršajnih sudova

Tijekom izvještajnog razdoblja zaprimljeno je 6 odluka prekršajnih sudova, od kojih je 1 odluka Visokog prekršajnog suda RH i 5 odluka prekršajnih sudova, i to četiri presude Općinskog suda u Zadru i jedna presuda Općinskog suda u Zlataru, Stalne službe u Donjoj Stubici.

Općinski sud u Zadru donio je dvije presude kojima je proglasio krivim načelnika Općine Vir (izrečene novčane kazne od 300 eura) zbog počinjenja prekršaja iz članka 62. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja jer nije omogućio Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, zatim jednu presudu kojom je oslobodio optužbe načelnika Općine Vir da bi počinio prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja jer nije omogućio Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka te jednu presudu kojom je oslobodio optužbe direktora Turističke zajednice Općine Vir da bi počinio prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 1. ZPPI-ja jer nije postupio po nalogu Povjerenika.

Povjerenik je protiv oslobađajućih presuda Općinskog suda u Zadru izjavio žalbe te su postupci pred Visokim prekršajnim sudom RH u tijeku.

Općinski sud u Zlataru, Stalna služba u Donjoj Stubici donio je presudu kojom je oslobodio optužbe gradonačelnika Grada Oroslavja, u vrijeme počinjenja prekršaja, jer je odredbom članka 13. stavka 1. i članka 13.a Prekršajnog zakona propisano da prekršajni progon zastarijeva nakon četiri godine, a počinje teći od dana kad je prekršaj počinjen, s obzirom da je optužnim prijedlogom okrivljeniku stavljeno na teret da nije postupio po odluci nadležnog državnog tijela do 23. prosinca 2020., a do toga datuma mu nije dokazana krivnja, sud ga je oslobodio od optužbe sukladno članku 182. točki 3. Prekršajnog zakona.

Visoki prekršajni sud RH je u 2025. donio 1 odluku kojom je usvojio žalbu Povjerenika protiv presude Općinskog suda u Zadru kojom je oslobođen optužbe direktor Turističke zajednice Općine Vir i predmet je vraćen prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje.

Podaci o odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 7.2.

Tablica 7.2. Način odlučivanja prekršajnih sudova 2021.-2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
Odluke prvostupajskih prekršajnih sudova – ukupno	17	8	8	7	5
Presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	4	1	4	3	3
Rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	0	0	0	0	0
Rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	0	0
Izdan prekršajni nalog	2	0	0	0	0
Presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	3	6	3	3	2
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	0	1	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	8	1	0	0	0
Odluke Visokog prekršajnog suda RH -ukupno	9	0	8	4	1
Presuda kojom se odbija optužba zbog zastare/ primjene blažeg propisa	1	0	0	3	0
Presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	7	0	1	0	0
Presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prekršajnog suda	0	0	5	0	1
Presuda kojom se preinačuje prvostupajnska presuda po službenoj dužnosti	0	0	0	1	0
Rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	0
Rješenje kojim se VPS ili PS proglašava stvarno nenadležnim	0	0	2	0	0
Presuda kojom se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana	0	0	1	0	0
Rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak	1	0	0	0	0

### 7.3. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Povjerenik je tijekom 2025. izrekao prekršajne naloge iz članka 62. ZPPI-ja jer odgovorna osoba u tijelu javne vlasti nije omogućila Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, odnosno jer nije dostavila tražene podatke i iz razloga što odgovorna osoba u tijelu javne vlasti u postupku inspekcijskog nadzora nije u roku određenom zapisnikom otklonila utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke te što nije dostavila izvješće i dokaze o izvršenju mjera koje su im naređene tim zapisnikom. Na izdane prekršajne naloge odgovorne osobe su izjavile prigovor te su postupci u tijeku.

U odnosu na izvještajno razdoblje važno je ukazati na neujednačenost prakse Općinskog suda u Zadru prema kojoj je u jednom predmetu oslobodio krivnje načelnika Općine Vir da bi počinio prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja jer nije omogućio Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, uz obrazloženje da nalog Povjerenika za dostavom informacija nije napisan u formi rješenja. Istu praksu primijenio je Općinski sud u Zadru u predmetu koji se vodio protiv direktora Turističke zajednice Općine Vir kojeg je oslobodio krivnje da bi počinio isti prekršaj, uz obrazloženja da nalog Povjerenika nije napisan u formi rješenja.

Ujedno, isti Sud je u dva predmeta proglasio krivim načelnika Općine Vir zbog počinjenja

prekršaja iz članka 62. stavka 1. točke 2. ZPPI-ja jer nije omogućio Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, iako ni u tom slučaju nalog Povjerenika nije bio napisan u formi rješenja (pri čemu ZPPI ne propisuje donošenje rješenja za takve slučaje).

Zaključno, u izvještajnom razdoblju pokrenuto je manje prekršajnih postupaka imajući u vidu primjenu odredbe o izvršenju rješenja kojeg Povjerenik provodi donošenjem rješenja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti i što su tijela javne vlasti postupala u većem broju predmeta po nalogu Povjerenika. Međutim ukazuje se, kao i u proteklim Izvješćima o provedbi ZPPI-ja, na dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili postupaka po žalbi pred Visokim prekršajnim sudom RH te neujednačenoj praksi pojedinih sudova.

## **B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

### **8. Praćenje prava na pristup informacijama**

Povjerenik sustavno prati i analizira provedbu ZPPI-ja, određuje sadržaj izvješća te prikuplja izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona. Prikupljeni podaci se obrađuju i koriste pri izradi godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja. Uz to, redovito se izrađuju i objavljuju analize koje se odnose na provedbu pojedinih zakonskih odredbi u određenim skupinama tijela javne vlasti.

Rezultati dobiveni kroz provedena praćenja koriste se kao podloga za planiranje i provedbu inspeksijskih nadzora, unaprjeđenje kvalitete edukacijskih aktivnosti te izradu smjernica koje doprinose učinkovitijoj provedbi Zakona.

#### **8.1. Proaktivna objava informacija**

Proaktivna objava informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti predstavlja jedan od ključnih mehanizama informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu.

Člankom 10. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) propisana je obveza tijela javne vlasti da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju određene dokumente i informacije na svojim internetskim stranicama, s ciljem njihove lake dostupnosti široj javnosti. Time se građanima omogućuje učinkovit alat demokratskog nadzora nad radom i financiranjem tijela javne vlasti, kao i mogućnost informiranog sudjelovanja u procesima donošenja odluka. Istodobno, provedba ove obveze u skladu sa zakonskim zahtjevima u praksi predstavlja izazov službenicima za informiranje te drugim zaposlenicima zaduženima za pripremu sadržaja i održavanje internetskih stranica tijela.

Zakonom su taksativno navedene informacije koje tijela trebaju objavljivati na svojim internetskim stranicama: 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 njihovim ishodima (t.10.), podaci 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 i informacije o načinu podnošenja upita (t.14.).

Navedene informacije potrebno je objavljivati pravodobno te osigurati njihovu ažurnost, pri čemu članak 10. stavak 1. Zakona predstavlja minimalni standard proaktivne objave, ne ograničavajući tijela u objavi dodatnih informacija od javnog interesa.

Povjerenik kontinuirano potiče tijela javne vlasti na proaktivnu objavu što većeg opsega informacija od javnog značaja, s ciljem postizanja veće razine transparentnosti. Iako bi objava informacija na internetskim stranicama, u skladu s načelima lake pretraživosti i, gdje je primjenjivo, strojne čitljivosti, trebala biti sastavni dio procesa izrade dokumenta ili informacije za koju je propisana proaktivna objava, u praksi se ova obveza često pokazuje zahtjevnom. To je osobito izraženo zbog toga što pojedine odredbe članka 10. stavka 1. Zakona nisu primjenjive na sva tijela javne vlasti, a činjenica da su mnoge informacije predmet objave i prema posebnim propisima dodatno stvara pravne i sadržajne nedoumice.

Na neke od poteškoća u primjeni ove obveze ukazali su i rezultati evaluacije učinaka ZPPI-ja u okviru projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“, te je evaluacijski tim iznio, između ostalih, preporuke i teze za unaprjeđenje ZPPI-ja u dijelu proaktivne objave informacija. Uz iznesene preporuke i teze, potrebno je dodatno razmotriti i pitanje izmjena odredbi članka 10. Zakona.

Primjerice, strojno čitljivi oblik nije primjenjiv na sve informacije koje se objavljuju u okviru proaktivne objave, budući da se taj pojam, sukladno definiciji iz članka 5. Zakona, prvenstveno odnosi na informacije namijenjene ponovnoj uporabi podataka. S obzirom na to da se znatan dio informacija koje tijela objavljuju sastoji od tekstualnih dokumenata, navedena obveza u praksi nije primjenjiva na sve kategorije informacija iz članka 10. Zakona. Stoga je potrebno razmotriti pitanje drugačijeg formuliranja obveze objave svih informacija „u strojno čitljivom obliku“ na način da se jasnije propiše kako se u strojno čitljivom obliku objavljuju one informacije koje se izrađuju u strukturiranom obliku datoteke, odnosno u formatu koji omogućuje jednostavnu obradu podataka putem programskih aplikacija.

Nadalje, potrebno je razmotriti i pitanje izmjene strukture informacija koje se objavljuju na temelju pojedinih točaka stavka 1. spomenutog članka 10. Zakona. Primjerice, premještanje financijskih izvješća iz točke 4., koja se odnosi na planske i strateške dokumente, u točku 7., koja se odnosi na objavu financijskih podataka, čime bi se osigurala sadržajna povezanost informacija koje se odnose na financijsko poslovanje tijela javne vlasti.

Osim navedenog, potrebno je razmotriti i pitanje izmjene sadržaja točaka 5., 12. i 13., u odnosu na vezane članke, odnosno posebne odredbe koje se odnose na ponovnu uporabu informacija, osiguravanje javnosti rada na sjednicama i službenika za informiranje, kao i pitanje vremenske dostupnosti proaktivno objavljenih informacija.

Od najveće koristi za ostvarivanje više razine transparentnosti i otvorenosti u proaktivnom objavljivanju dokumenata, bilo bi da tijela u što je moguće manjoj mjeri koriste skenirani PDF, koji je potpuno neupotrebljiv s aspekta bilo kakve analize, pretraživanja ili ponovne uporabe.

Kao i svake godine, tako i ove valja ukazati da neka manja tijela javne vlasti, koja nemaju dostatne stručne, financijske ili tehničke kapacitete za ispunjenje ove zakonske obveze, još uvijek nisu osigurala preduvjete za objavu informacija na vlastitim internetskim stranicama.

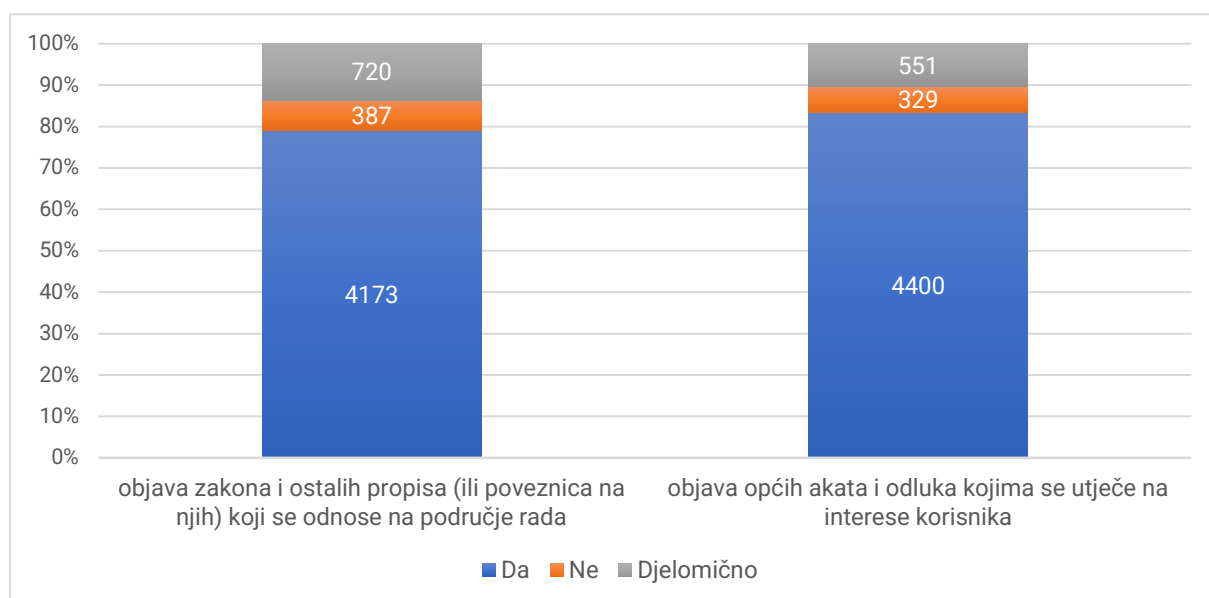
Uvidom u Popis tijela javne vlasti, utvrđeno je da 512 od 5.740 ili 8,9% tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu, niti je Povjereniku dostavilo poveznicu na podstranicu drugog tijela na kojem objavljuje informacije iz svog djelokruga. Prethodne godine bila je riječ o 9,4% tijela, što znači da je došlo do zanemarivog poboljšanja u ovom dijelu osiguravanja preduvjeta za ispunjavanje obveza koje propisuje članak 10. stavak 1. Zakona.

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

U nastavku se prikazuju odgovori 5.280 tijela koja su dostavila godišnje izvješće za 2025. po određenim kategorijama informacija.

### 8.1.1. Propisi, opći akti i odluke

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



U 2025. godini, gotovo 79% tijela izvijestilo je da na svojim internetskim stranicama objavljuje zakone, druge propise ili poveznice na njih, dok dodatnih oko 14% tijela navodi da to čini djelomično. Ovi su rezultati vrlo slični onima iz 2024. godine, kada je gotovo 80% tijela potvrdilo objavu propisa, a 13% djelomičnu objavu.

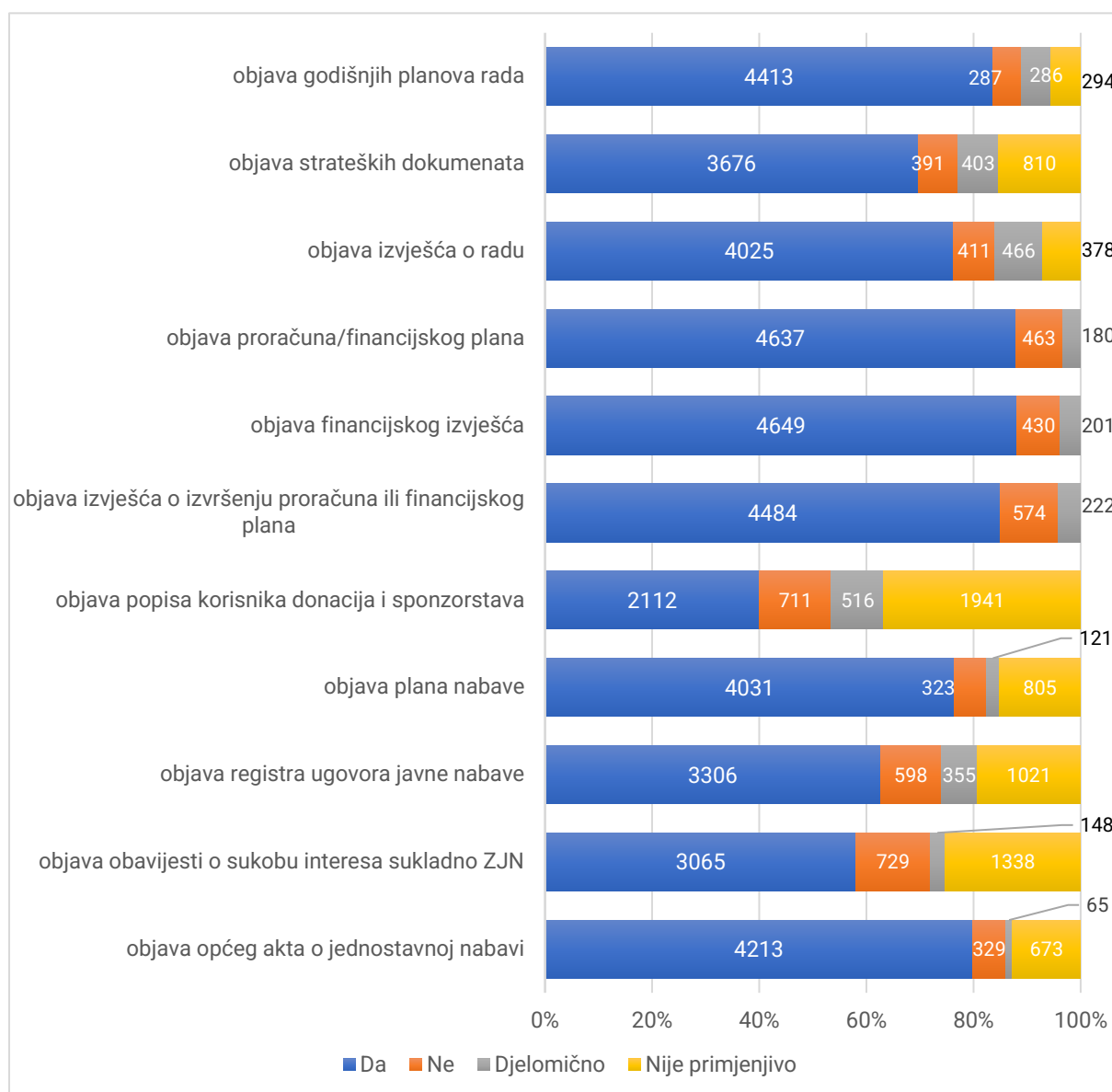
Međutim, u praksi se i dalje često uočava da velik broj tijela ovu obvezu ne ispunjava u potpunosti. Posebno je izražen problem ažurnosti objave, odnosno redovitog unošenja svih izmjena i dopuna propisa koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti.

Što se tiče objave općih akata i odluka kojima se utječe na interese korisnika, u 2025. se bilježi blagi porast u odnosu na prethodnu godinu – oko 83% tijela navodi da objavljuje ove dokumente (u 2024. je taj udio iznosio približno 80%). Ipak, i dalje se u praksi primjećuju nedostaci u načinu objave. Česta je pojava da tijela ne objavljuju opće akte i odluke u skladu s načelom lake pretraživosti, kao i da su dostupni akti često neažurni i nepregledni. Oko 7% tijela koja su dostavila izvješće za 2025. navodi da uopće nema objavljene informacije o zakonima, propisima, općim aktima i odlukama, što je slično postotku iz prethodnih izvještajnih razdoblja.

Poseban problem predstavlja i format objave dokumenata. Mnoga tijela i dalje objavljuju skenirane PDF dokumente, ne samo u slučaju propisa i općih akata, već i kad objavljuju druge važne dokumente iz svog djelokruga, poput planova, strateških dokumenata, izvješća i zaključaka sa sjednica. Takav format nije pretraživ i otežava pristup informacijama, stoga bi se njegova uporaba trebala izbjegavati kad god je to moguće, u korist strojno čitljivih i lako pretraživih formata, odnosno uz objavu takvog formata bilo bi poželjno objaviti i format koji je lako pretraživ.

### 8.1.2. Planiranje i izvještavanje

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



U ovoj skupini dokumenata i u 2025. godini zadržana je relativno visoka razina objave, uz manja odstupanja u odnosu na prethodnu godinu.

Najviša razina objave i dalje je uočena kod financijskih dokumenata. Čak 4.637 tijela (oko 88%) navelo je da objavljuje proračun odnosno financijski plan, dok 4.649 tijela (također oko 88%) objavljuje financijska izvješća. Izvješće o izvršenju proračuna ili financijskog plana objavljuje 4.484 tijela, odnosno približno 85% tijela koja su dostavila izvješće. Navedeni rezultati potvrđuju da je upravo u području financijskog izvještavanja razina transparentnosti i dalje najviša.

Što se tiče dokumenata koji se odnose na planiranje i izvještavanje o radu tijela, godišnje planove odnosno programe rada objavljuje 4.413 tijela (oko 84%), dok izvješća o radu objavljuje 4.025 tijela (oko 76%). Strateške dokumente objavljuje 3.676 tijela, odnosno približno 70% tijela koja su dostavila izvješće. U odnosu na prethodnu godinu, razina objave ovih dokumenata ostaje stabilna, uz blaga povećanja u pojedinim kategorijama.

Kada je riječ o dokumentima iz područja javne nabave, i dalje je vidljiva relativno visoka razina objave među tijelima na koja se primjenjuju obveze iz Zakona o javnoj nabavi. Plan nabave objavljuje 4.031 tijelo, dok je registar ugovora o javnoj nabavi objavilo 3.306 tijela. Kao i prethodnih godina, uočava se određeno odstupanje u odgovorima tijela, s obzirom na to da 725 tijela više navodi da objavljuje plan nabave, ali ne i registar ugovora, iako obveza objave plana nabave u pravilu podrazumijeva i obvezu objave registra ugovora. Ova obveza se smatra ispunjenom i u slučaju objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, uz poveznicu na internetskoj stranici tijela.

Slično kao i ranijih godina, najniža razina objave zabilježena je kod objave popisa korisnika donacija, sponzorstava i drugih bespovratnih sredstava. Samo 2.112 tijela (oko 40%) navelo je da objavljuje navedeni popis. Istodobno je 1.941 tijelo (oko 37%) istaknulo da se predmetna obveza na njih ne odnosi, dok je 711 tijela (oko 13%) navelo da takav popis ne objavljuje, a 516 tijela (oko 10%) da ga objavljuje djelomično.

Vezano uz predmetnu obvezu iz članka 10. stavka 1. točke 8. ZPPI-ja, Povjerenik je u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ već u 2024. objavio mišljenje prema kojem se ova obveza smatra ispunjenom ako tijelo pravilno primjenjuje Napatuk o okvirnom sadržaju, minimalnom skupu podataka te načinu javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama JLP(R)S te proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i JLP(R)S, koji je u primjeni od siječnja 2024. godine.

Prema navedenom Napatku, JLP(R)S te njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici dužni su na mjesečnoj razini objavljivati informacije o svim isplatama pravnim i fizičkim osobama iz proračuna odnosno financijskog plana, po bilo kojoj osnovi, izuzev informacija koje predstavljaju klasificirani podatak ili čija bi objava bila protivna posebnim propisima. Objavljene informacije moraju biti lako dostupne, pretražive i u strojno čitljivom obliku, kako je propisano Zakonom. Primatelji sredstava, sukladno članku 3. Napatka, obuhvaćaju i korisnike bespovratnih sredstava, donacija, sponzorstava i pomoći dodijeljenih putem javnih poziva ili javnih natječaja.

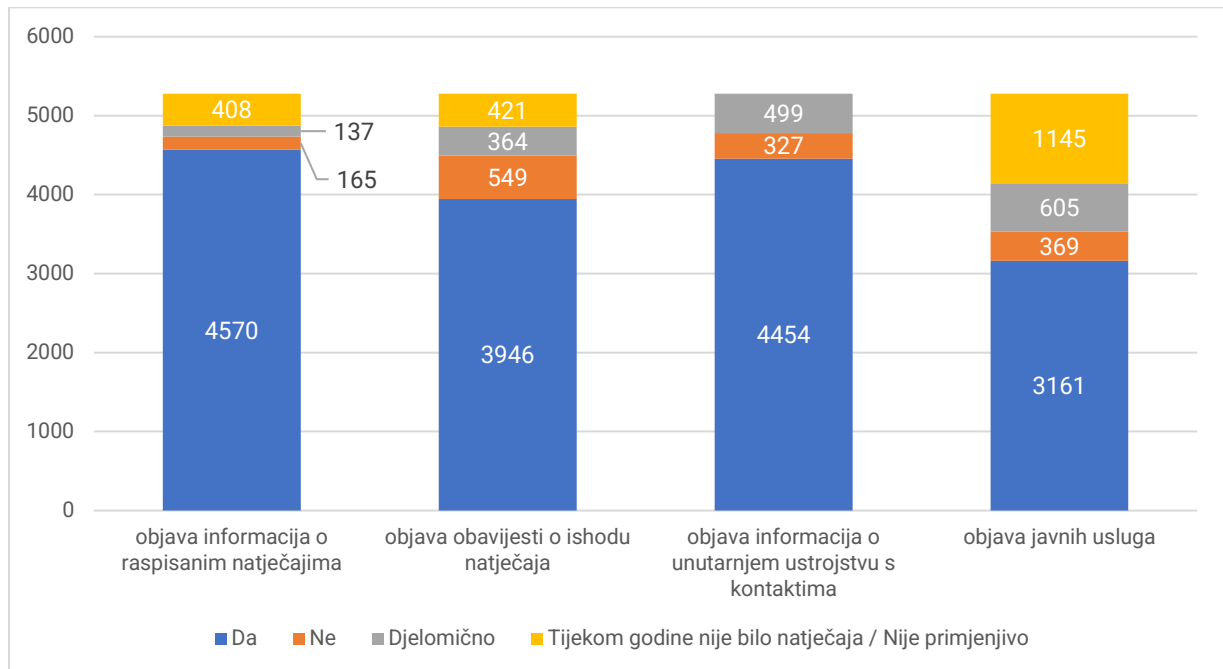
Stoga se, iz perspektive ZPPI-ja, objavom mjesečnih XLS tablica o isplatama, sukladno Napatku, smatra ispunjenom i obveza objave popisa donacija, sponzorstava i drugih bespovratnih sredstava iz članka 10. stavka 1. točke 8. Zakona. Unatoč tome, i u ovom izvještajnom razdoblju vidljivo je da dio tijela i dalje ne prepoznaje ovu povezanost, što može

biti jedan od razloga relativno niskog broja pozitivnih odgovora na pitanje o objavi predmetnog popisa.

Kada je riječ o preglednosti, ažurnosti i formatu objave, i dalje se u praksi uočava da dio tijela ne ispunjava u potpunosti obveze objave informacija o planiranju i izvještavanju iz članka 10. stavka 1. točaka 4., 7., 8. i 9. ZPPI-ja. Iako odgovori iz dostavljenih izvješća upućuju na relativno visoku razinu formalnog ispunjavanja obveza, provjerom internetskih stranica tijela često se utvrđuje da dokumenti nisu objavljeni u strojno čitljivom formatu, da nisu ažurirani ili da nije dostupna arhiva dokumenata za prethodne godine, što smanjuje njihovu stvarnu dostupnost i uporabljivost za javnost.

### 8.1.3. Organizacija i rad

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



Pravodobna i potpuna objava informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela, dostupnim kontaktima, natječajnim postupcima te javnim uslugama koje tijela pružaju predstavlja važan preduvjet za transparentno djelovanje i učinkovitu komunikaciju s građanima i drugim korisnicima. Dostupnost takvih informacija omogućuje javnosti bolji uvid u način rada tijela, olakšava ostvarivanje prava i usluga te pridonosi većoj otvorenosti javne uprave.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2025. godinu, 86,5% tijela navelo je da na svojim internetskim stranicama objavljuje informacije o raspisanim natječajima, što je jednaka razina kao i u 2024. godini. Istodobno, 75% tijela izjavilo je da objavljuje obavijesti o ishodima natječajnih postupaka, što predstavlja određeni napredak u odnosu na 71% zabilježenih godinu ranije. Unatoč tom poboljšanju, i dalje postoji znatan broj tijela koja objavljuju informacije o raspisivanju natječaja, ali ne i o njihovim rezultatima. Tako je čak 624 tijela koja su navela da objavljuju natječaje odgovorilo da ne objavljuje obavijesti o njihovom ishodu, premda je taj broj manji nego prethodne godine (783 tijela).

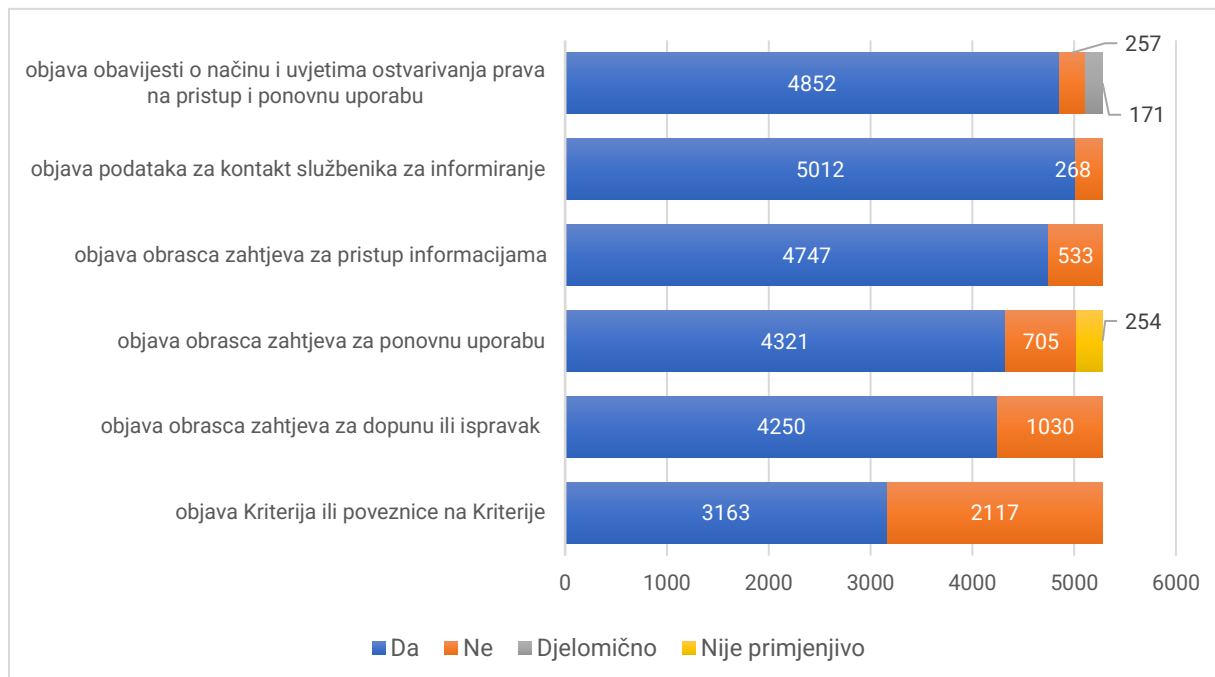
Informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela i kontakt podacima prema vlastitim navodima objavljuje oko 84% tijela, što je na razini rezultata iz 2024. godine. Međutim, uvidom u sadržaj internetskih stranica tijela prilikom praćenja i nadzora i dalje je vidljivo kako objava tih informacija nije uvijek potpuna. U praksi se nerijetko događa da tijela objave osnovni prikaz ustrojstva, ali pritom izostave imena voditelja pojedinih ustrojstvenih jedinica, osobito na nižim razinama organizacije, kao i njihove izravne kontakt podatke.

Kada je riječ o objavi informacija o javnim uslugama koje tijela pružaju, u 2025. godini zabilježeno je blago poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu. Oko 60% tijela navelo je da objavljuje informacije o uslugama koje pruža, što je približno dva postotna boda više nego u 2024. godini. S druge strane, gotovo 7% tijela izjavilo je da takve informacije ne objavljuje, dok jednak udio tijela kao i prethodne godine (22%), smatra da se navedena obveza na njih ne odnosi.

U pogledu ove kategorije informacija i dalje se uočavaju određene nepravilnosti u praksi. Na internetskim stranicama pojedinih tijela obrasci potrebni za ostvarivanje pojedinih usluga često su objavljeni u formatima koji otežavaju njihovo preuzimanje ili daljnju obradu, dok su opisne informacije o samoj usluzi, postupku njezina ostvarivanja i potrebnoj dokumentaciji ponekad nedostatne ili nejasne. Zbog toga korisnici nerijetko nemaju potpuni uvid u način ostvarivanja pojedine usluge, što može otežati ili usporiti postupak njezina korištenja.

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

Slika 8.4. Objava informacija o pravu na pristup i ponovnoj uporabi informacija



Gotovo 92% tijela odgovorilo je da ima objavljenu obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija te njih još oko 5% da je to učinilo djelomično. U odnosu na 2024. godinu bilježi se blagi porast u pogledu formalnog ispunjavanja ove obveze.

Međutim, u praksi se i dalje često uočava nesklad između odgovora koje tijela navode u upitnicima i stvarnog stanja na njihovim internetskim stranicama. Pregledom rubrika posvećenih pravu na pristup informacijama nerijetko se utvrđuje da su objavljene obavijesti vrlo sažete, sadržajno nepotpune ili neažurirane. Također je česta pojava da su na stranicama i dalje dostupne zastarjele verzije relevantnih dokumenata, dok se pitanje ponovne uporabe informacija u mnogim slučajevima uopće ne spominje ili je obrađeno tek marginalno.

Kontakt podatke službenika za informiranje objavilo je 95% tijela, što je jednaka razina kao i prethodne godine. Kada je riječ o objavi pomoćnih obrazaca za ostvarivanje prava, i dalje se uočava razlika u zastupljenosti pojedinih obrazaca. Najmanji broj tijela objavljuje obrazac zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije (80,5%), dok obrazac zahtjeva za pristup informacijama objavljuje oko 90% tijela.

U pogledu obrasca zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, 254 tijela (oko 5%) navela su da se obveza njegove objave na njih ne odnosi. Naime, tijela iz članka 29. stavka 2. Zakona nisu obvezna postupati po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija pa samim time nisu dužna ni objaviti predmetni obrazac. Kada se izuzmu ta tijela, proizlazi da je 86% tijela na koje se obveza odnosi navelo da obrazac ima objavljen na svojim internetskim stranicama.

Što se tiče objave Kriterija ili poveznice na njih, ove godine 60% tijela izjavilo je da ih objavljuje, što predstavlja blagi porast u odnosu na 58% zabilježenih u 2024. godini.

Unatoč relativno visokom postotku tijela koja formalno navode da ispunjavaju ove obveze, u postupcima nadzora i praćenja provedbe Zakona i dalje se uočavaju nepravilnosti u ovom segmentu proaktivne objave informacija. Najčešće se radi o slučajevima u kojima tijela objavljuju vlastite odluke o visini troškova umjesto da primjenjuju Kriterije Povjerenika, kao i o objavi internih pravilnika o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija koji više nisu usklađeni s važećim pravnim okvirom. Uz to, na internetskim stranicama tijela još se uvijek mogu pronaći zastarjeli katalozi informacija i drugi dokumenti koji više nisu relevantni. Takve dokumente tijela bi trebala ukloniti sa svojih internetskih stranica, odnosno iz rubrika posvećenih pravu na pristup informacijama, kako bi informacije koje se javnosti pružaju bile točne, ažurne i u skladu s važećim propisima.

Temeljem prikazanih podataka i analize dostavljenih izvješća za 2025. godinu, može se zaključiti da je razina proaktivne objave informacija tijela javne vlasti u odnosu na prethodnu godinu ostala stabilna, s određenim pozitivnim pomacima u pojedinim segmentima. Gotovo 79% tijela objavljuje zakone, propise ili poveznice na njih, a oko 83% objavljuje opće akte i odluke kojima se utječe na interese korisnika, što je blagi rast u odnosu na 2024. godinu. Najviša razina transparentnosti i dalje je vidljiva u segmentu financijskih dokumenata, gdje oko 88% tijela objavljuje proračune, odnosno financijske planove, financijska izvješća i izvješća o izvršenju proračuna, odnosno financijskog plana. Međutim, kao i ranijih godina, najniža razina objave bilježi se kod popisa korisnika donacija, sponzorstava i drugih bespovratnih sredstava.

Analiza odgovora tijela i rezultati nadzora upućuju na značajne izazove u praksi. Često se uočava da tijela formalno navode ispunjavanje obveza, no stvarna objava informacija na internetskim stranicama nije potpuna, ažurna ili u skladu s načelima lake pretraživosti i strojne čitljivosti. Poseban problem predstavlja objava dokumenata u obliku skeniranih PDF-a, što onemogućava jednostavnu analizu i ponovnu uporabu podataka. Također, nešto manje od 9%

tijela s Popisa još uvijek nema vlastite internetske stranice ili tehničke kapacitete za ispunjenje zakonskih obveza.

Nepravilnosti i nerazumijevanje zakonskih obveza često dovode do pogrešnog izvještavanja, osobito u segmentima poput objave popisa donacija, gdje dio tijela ne prepoznaje da ispunjavanje obveze putem mjesečnih izvještaja sukladno Naputku zadovoljava propise ZPPI-ja. Slična situacija je i s objavom informacija o natječajnim postupcima i njihovim ishodima, gdje i dalje postoji značajan broj tijela koja objavljuju natječaje, ali ne i rezultate.

Iako formalni odgovori tijela pokazuju relativno visoku razinu ispunjenja zakonskih obveza, u praksi se i dalje uočavaju značajne nepravilnosti, poput nedostatne ažurnosti u objavi propisa i općih akata, korištenja formata koji nisu lako pretraživi ili strojno čitljivi, nepotpune objave informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontaktima, kao i o javnim uslugama, te općenito pogrešnog izvještavanja tijela o stvarnoj objavi informacija na internetskim stranicama.

Navedeni rezultati potvrđuju potrebu za pojednostavljenjem i preciziranjem odredbi članka 10. stavka 1. Zakona, kako bi se olakšala primjena obveze proaktivne objave i osigurala viša razina transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

Povjerenik kontinuirano koristi prikupljene podatke za planiranje inspekcijskih nadzora, organiziranje edukacija i razvoj smjernica, s ciljem unaprjeđenja provedbe ZPPI-ja.

Kao zaključak, i dalje postoji potreba za:

- povećanjem tehničkih i organizacijskih kapaciteta tijela
- poboljšanjem ažurnosti i kvalitete objava
- primjenom standardiziranih, lako pretraživih i strojno čitljivih formata
- edukacijom i podrškom službenicima za informiranje
- omogućavanjem preduvjeta da sva tijela javne vlasti, uključujući ona manjih kapaciteta, ispunjavanju zakonsku obvezu proaktivne objave informacija
- izmjenama odredbi zakona.

Vrijedi istaknuti i da je Povjerenik za informiranje uključen u inicijativu Koalicije predvodnika (Coalition of the Frontrunners) za razvoj smjernica/međunarodnih standarda za smislenu proaktivnu objavu informacija (meaningful proactive disclosure), koju je pokrenula Nizozemska OGP inicijativa (Partnerstvo za otvorenu vlast), a podržala OECD-ova radna skupina za otvorenu vlasti (WPOG). Ured povjerenice je tijekom 2025. sudjelovao na pripremnim sastancima s drugim državama članicama (Armenija, Brazil, Kanada, Estonija, Finska, Njemačka, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Škotska) te izrazio spremnost za razmjenu iskustava i davanje doprinosa u daljnjem radu Koalicije.

## **8.2. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske**

Članak 10. a ZPPI-ja dijelu tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, pravne osobe koje RH osniva zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) nalaže obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH radi njihove trajne dostupnosti i informiranja javnosti, koja je

dodatno uređena Pravilnikom o Središnjem katalogu („Narodne novine“, broj 123/22) i kojeg vodi i održava tijelo nadležno za razvoj digitalnog društva, od svibnja 2024. MPUDT.

U Izvešću o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2025., navedeno je da je u 2025. u Središnji katalog uključeno 1.229 novih pravnih propisa, 28 međunarodnih ugovora, 4.982 svezaka službenih glasnika JLP(R)S te 2.085 ostalih dokumenata i publikacija. Također, navedeno je da su dostavu izvršile 171 općina, 95 gradova, 19 županija, 7 ministarstava, Ured predsjednika RH i ostala tijela, kao što su sudovi, agencije, instituti, arhivi, komore, razne ustanove itd.

### **8.3. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti**

Tijekom 2025. godine nastavljene su aktivnosti praćenja provedbe savjetovanja s javnošću, postupanja po predstavkama te davanja mišljenja tijelima javne vlasti o obvezi provedbe savjetovanja s javnošću u postupcima pripreme zakona i podzakonskih propisa te općih akata i strateških i planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Prilikom utvrđivanja opsega i načina praćenja, Ured povjerenice 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.

Davanjem mišljenja i preporuka tijelima javne vlasti nastoji se doprinijeti standardizaciji primjene obveze savjetovanja s javnošću, s obzirom da zakonske odredbe o provedbi savjetovanja s javnošću ostavljaju prostor za različite interpretacije, poput one o trajanju savjetovanja od „u pravilu 30 dana“.

Ured povjerenice redovito provodi edukacije o provedbi savjetovanja s javnošću za službenike za informiranje, koordinatore za savjetovanje, ali i druge službenike koji u svom radu primjenjuju odredbe ZPPI-ja.

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

Dodatno, Ured povjerenice je tijekom 2025. godine proveo dva praćenja na određene dane tijekom kojih su utvrđena odstupanja u postupanju tijela koja koriste portal e-Savjetovanja.

#### **8.3.1. Izvešća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću**

Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti ukazuje da se 35% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke, prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što predstavlja povećanje od 3% u odnosu na prethodnu godinu.

Iako članak 11. ZPPI-ja propisuje da su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću tijela državne uprave, druga državna tijela, JLP(R)S i pravne osobe s javnim ovlastima, da nisu obveznici provedbe savjetovanja izjasnilo se 9 državnih tijela, 2 JLP(R)S te čak 3.323 ostale

pravne osobe (među kojima su pravne osobe s javnim ovlastima, agencije, ustanove, trgovačka društva i udruge).

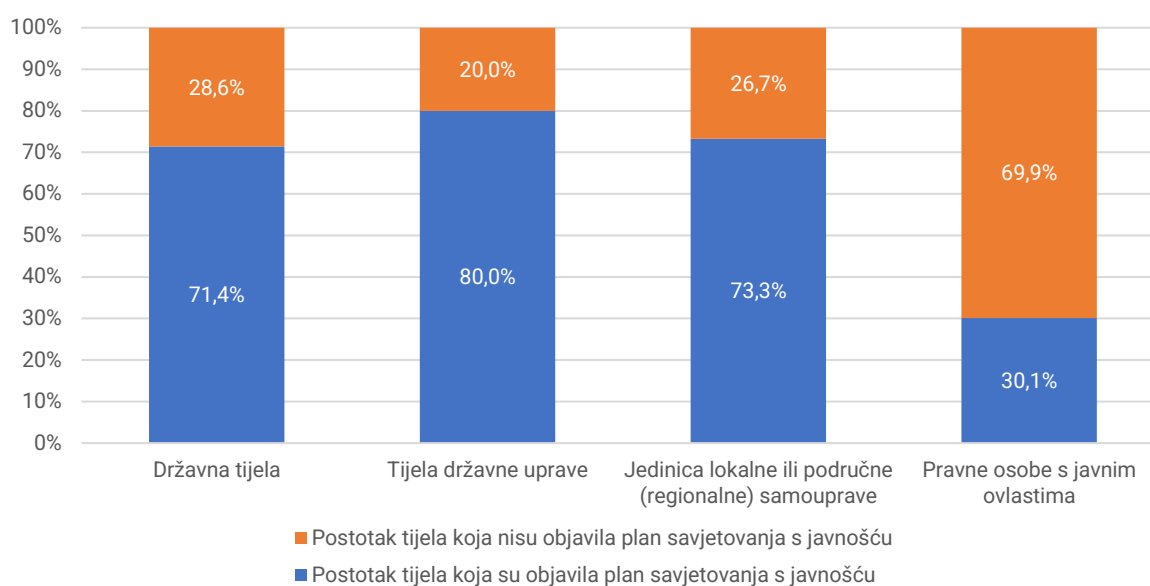
### Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

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.

Plan savjetovanja s javnošću objavilo je 520 tijela, odnosno 57,6% tijela koja se smatraju obveznicima provedbe savjetovanja, što je povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada je plan savjetovanja objavilo 49,2% tijela.

Iz podataka (Slika 8.5.) je vidljivo da ovu zakonsku obvezu u najvećoj mjeri ispunjavaju tijela državne uprave, dok je vrlo niska razina objave kod pravnih osoba s javnim ovlastima (trgovačka društva, ustanove, udruge).

Slika 8.5. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2025.



Iako je postignut određeni napredak u ispunjavanju dijela zakonske obveze koja se odnosi na objavljivanje plana savjetovanja, činjenica da više od 40% tijela i dalje ne donosi i ne objavljuje planove savjetovanja s javnošću kao prvi i temeljni korak u provedbi savjetovanja, ukazuje na potrebu kontinuiranog 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 zahtijeva timski rad unutar tijela i ažuriranje plana prema potrebi.

### Provedba savjetovanja s javnošću

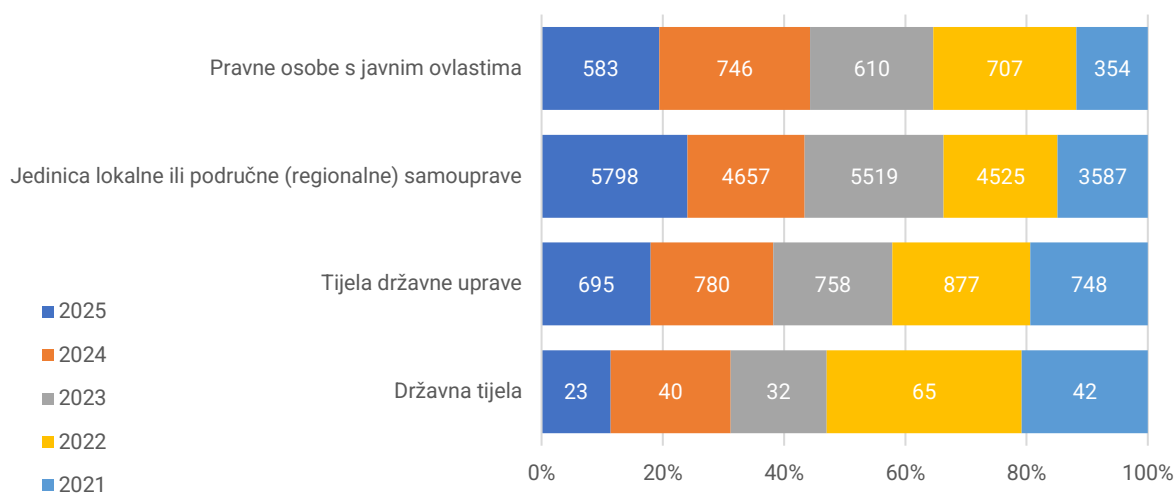
Prema dostavljenim podacima tijela javne vlasti, u 2025. provedeno je ukupno 7.099 savjetovanja, što je čak 14% više provedenih savjetovanja nego u 2024. Ujedno, to je najveći broj provedenih savjetovanja u jednoj godini do sada.

Ako se analizira kategorije tijela, značajan porast broja savjetovanja vidljiv je kod JLP(R)S.

Kao i u prethodnim razdobljima, najviše savjetovanja su provele JLP(R)S – njih 5.798 (u 2024. provedeno 4.657 savjetovanja na lokalnoj razini). Tijela državne uprave provela su ukupno 695 savjetovanja, pravne osobe s javnim ovlastima 583 savjetovanja, a državna tijela 23 savjetovanja.

Komparativni prikaz broja provedenih savjetovanja za razdoblje 2021.-2025. prema vrsti obveznika provedbe savjetovanja prikazan je na slici 8.6.

Slika 8.6. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2021.-2025.



### Trajanje savjetovanja s javnošću

Dostavljeni podaci o trajanju savjetovanja pokazuju da su tijela javne vlasti provodila savjetovanja u prosječnom trajanju od 23,5 dana, što predstavlja blagi pad u odnosu na 2024. kad su se savjetovanja provodila u prosječnom trajanju od 24,3 dana. Rezultati praćenja rokova provedbe savjetovanja s javnošću utemeljeni na podacima tijela podudaraju se s podacima portala e-Savjetovanja, koji ukazuju na prosječno trajanje savjetovanja od 24 dana.

Slika 8.7. Prosječni rokovi provedbe savjetovanja u danima



Zakonom propisani rok provedbe savjetovanja od, u pravilu, 30 dana najuspješnije ispunjavaju JLP(R)S koje su u izvještajnom razdoblju provodile savjetovanja u prosječnom trajanju od 29,9 dana. Tijela državne uprave, kao i pravne osobe s javnim ovlastima, provodila su savjetovanja u prosječnom trajanju od 27 dana, a državna tijela u prosječnom trajanju od 19,6 dana.

Međutim, i dalje zabrinjava činjenica da se skraćivanje roka provedbe savjetovanja ne događa samo u iznimnim i opravdanim situacijama, već je često rezultat neadekvatnog planiranja unutar tijela javne vlasti.

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 roka odnosno odstupanje od pravila potrebno je obrazložiti opravdanim i izvanrednim razlozima u dokumentu koji se objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Prema prikupljenim podacima od tijela koja su provodila savjetovanja u 2025., njih 70% je objavljivalo ili djelomično objavljivalo obrazloženje razloga za skraćivanje roka provedbe savjetovanja s javnošću, što predstavlja povećanje od 9% u odnosu na prethodnu godinu. Mahom se radi o tijelima državne uprave, državnim tijelima i JLP(R)S. Navedena su obrazloženja osobito važna, jer predstavljaju jedan od mehanizama kontrole sukladnosti postupanja tijela s odredbama Zakona.

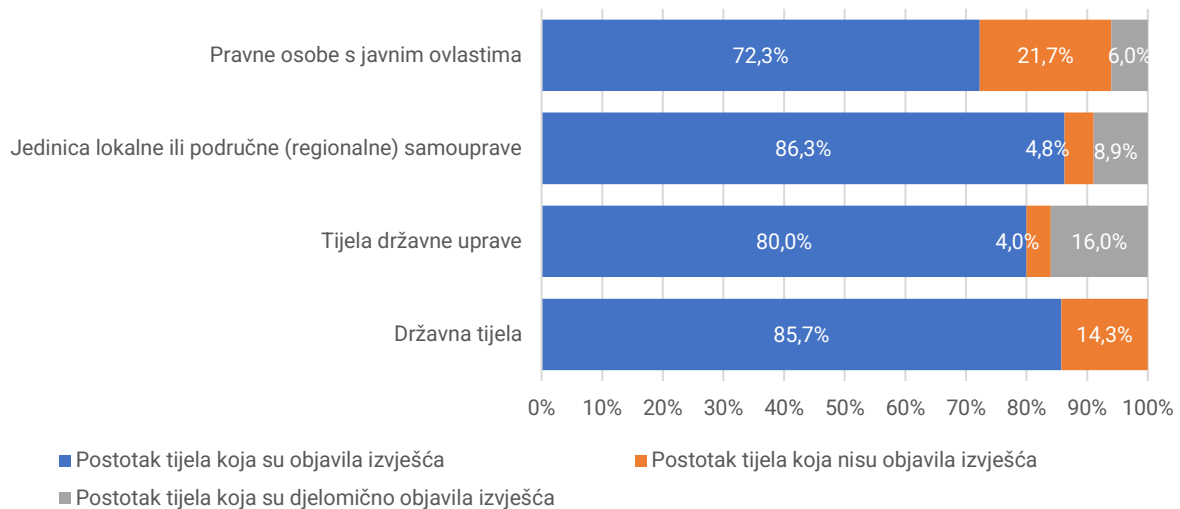
Kada je u pitanju objava dokumenta za savjetovanje s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem akta o kojem se provodi savjetovanje, 78% tijela javne vlasti izvijestilo je da je u 2025. objavljivalo navedene dokumente. S obzirom na to da je riječ o samoprocjeni, navedeni podatak treba uzeti s dozom opreza, jer praćenja Ureda ukazuju da tijela državne uprave, ali i JLP(R)S-i, često ne objavljuju poseban dokument koji na sažet način obrazlaže razloge i ciljeve koji se žele postići donošenjem akta. Naime, sadržaj koji je propisan poslovnica (ocjena stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti, posljedice koje će proizaći, obrazloženje), a koji se objavljuje u sklopu nacрта akata na savjetovanju, u pravilu je preopsežan i nedovoljno pregledan te se ne smatra obrazloženjem razloga i ciljeva u smislu ZPPI-ja.

Prilikom pokretanja savjetovanja s javnošću potrebno je objaviti i sastav radne skupine koja je izradila nacrt ako je odlukom čelnika tijela radna skupina osnovana. Prema dostavljenim podacima, sastave radnih skupina objavljivalo je 32% tijela javne vlasti, dok je njih 37% izvijestilo da ova zakonska odredba na njih nije bila primjenjiva. Isto predstavlja blago poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu kada je sastave radnih skupina objavljivalo 29% tijela javne vlasti, dok je njih 35% izvijestilo da ova zakonska odredba na njih nije bila primjenjiva. Ukoliko za pojedine akte nije bila osnovana radna skupina, preporuka je Povjerenika da se ta informacija svakako objavi prilikom pokretanja savjetovanja s javnošću, kako bi bilo jasno da u tom slučaju sastav radne skupine nije ni moguće objaviti.

### Objava izvješća o provedenom savjetovanju

Jedan od ključnih koraka provedbe savjetovanja s javnošću jest objava izvješća o provedenom savjetovanju (s odgovorima na pristigle komentare, mišljenja i prijedloge), kao posljednji korak dijaloga s javnošću u postupku pripreme akata i drugih propisa. 89% tijela javne vlasti je izvijestilo kako objavljuju izvješća ili to čine makar djelomično, što je povećanje od 9% u odnosu na prethodnu godinu. Valja naglasiti da izostanak objave izvješća bitno narušava odnos povjerenja i suradnje između građana i javne uprave, posebno na lokalnoj razini.

Slika 8.8. Objava izvješća o savjetovanjima u 2025.



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

Povjerenik redovito, postupajući po predstavkama ili samoinicijativno, prati provedbu savjetovanja s javnošću uvidom u internetske stranice tijela javne vlasti i portal e-Savjetovanja.

Najčešće nepravilnosti utvrđene praćenjima odnosile su se na trajanje savjetovanja i nedostatak obrazloženja za skraćivanje roka trajanja savjetovanja. U situacijama kada je akt još bio u proceduri donošenja, Povjerenik je tražio produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka za akte o kojima savjetovanje još nije bilo zatvoreno. Tijela koja su bila stručni nositelji izrade akta upućivalo se na ispravnu procjenu valjanih razloga za skraćivanje roka provedbe

savjetovanja, kao i na objavu argumentiranog obrazloženja za skraćivanje roka u dokumentu uz savjetovanje koji se, prema ZPPI-ju, objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Korisnici su, osim skraćivanja roka, ukazivali i na neobjavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju te na neobjavljivanje i neažuriranje plana savjetovanja s javnošću. Osim navedenog, korisnici su u svojim predstavkama ukazivali i na izostanak provedbe savjetovanja s javnošću o aktima koje donose JLP(R)S, a koje još uvijek nedovoljno precizno identificiraju akte za koje je potrebno provoditi savjetovanje s javnošću.

Međutim, korisnici su podnosili i predstavke vezane za već donesene akte o kojima prethodno nije bilo provedeno savjetovanje. Povjerenik je u takvim slučajevima upućivao korisnike na mogućnost pokretanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta pred Visokim upravnim sudom RH, jer Povjerenik nema ovlast obustave ni stavljanja akata izvan snage u slučaju nepravilno provedenog postupka savjetovanja.

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

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

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

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

U 2025. godini pregled savjetovanja na portalu izvršen je na dane 30. lipnja i 20. studenog studenoga te se pregledom utvrđivalo: 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. Traženjem postupanja zbog uočenih nepravilnosti bili su obuhvaćeni Ministarstvo zdravstva (30. lipnja 2025.), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (30. lipnja 2025.), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (30. lipnja 2025.), Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (20. studenog 2025.) i Ministarstvo kulture i medija (20. studenog 2025.).

Nadalje, provedeno je dubinsko analitičko praćenje provedbe savjetovanja u 2025. godini za tri ministarstva: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Ministarstvo financija i Ministarstvo unutarnjih poslova.

Provedenim praćenjima se ujedno ispunjavaju aktivnosti br. 109. i 110. Akcijskog plana za razdoblje od 2025. do 2027. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine. Nalazi analitičkih praćenja su se razlikovali za svako pojedino tijelo, a

preporuke Povjerenika su se odnosile na potrebu redovitog ažuriranja plana savjetovanja s javnošću koji treba uključivati sve akte o kojima se planira provesti savjetovanje; na ustrojavanje rubrike vezane za savjetovanja s javnošću na internetskoj stranici; na informiranje javnosti o otvaranju savjetovanja s javnošću putem svoje internetske stranice; na objavljivanje dokumenta s adekvatnim obrazloženjem opravdanosti razloga koji su doveli do skraćivanja roka savjetovanja; na objavljivanje sastava radne skupine koja je izradila nacrt ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana, kao i obavijesti da za izradu akta nije osnovana radna skupina; na vođenje računa o kvalitetnoj i argumentiranoj obradi pristiglih komentara i prijedloga javnosti i dr.

Dodatno praćenje, nazvano Ispunjenje obveze savjetovanja s javnošću tijela javne vlasti, provedeno je za potrebe edukacija o provedbi savjetovanja s javnošću koje Povjerenik kontinuirano provodi putem Državne škole za javnu upravu. Predmetnim praćenjem analizirane su internetske stranice tijela javne vlasti čiji službenici su bili polaznici edukacija te su rezultati analiza prikazani na edukacijama. Tijekom 2025. godine u Državnoj školi za javnu upravu održane su tri poludnevne edukacije „Provedba savjetovanja s javnošću sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama“.

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

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

Važan segment za praćenje trendova ispunjavanja zakonske obveze savjetovanja s javnošću su informacije o korištenju portala e-Savjetovanja. Portal koriste sva tijela državne uprave, druga državna tijela, ali i tri jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, kao rezultat projekta „e-Savjetovanja - proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću“, u svibnju 2024. pušten je u rad unaprjeđeni portal te je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućeno provođenje savjetovanja putem portala.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, putem portala je u 2025. provedeno ukupno 809 savjetovanja, što je nešto manje provedenih savjetovanja u odnosu na 2024. kada su ukupno provedena 896 savjetovanja.

Kada je riječ o trajanju savjetovanja, podaci iz sustava e-Savjetovanja pokazuju kako su savjetovanja prosječno trajala 24 dana za propise svih razina, što predstavlja povećanje u odnosu na podatke iz 2024., kad su savjetovanja u prosjeku trajala 22 dana.

Od ukupno 809 provedenih savjetovanja, njih 94, odnosno 12% trajalo je 30 ili više dana, dok je preostalih 715 savjetovanja trajalo do 30 dana. Praćenja Povjerenika pokazala su da tijela često dan postavljanja nacrta akta na savjetovanje uračunavaju u rok provedbe savjetovanja, te posljedično određen broj savjetovanja provode zapravo u trajanju od 28 ili 29 dana.

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2025. proveli su Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (142) i Ministarstvo financija (110), zatim slijede Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (59) te Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (58).

U 2025. godini putem portala e-Savjetovanja ukupno je zaprimljeno 25.657 komentara od strane 6.911 osoba (najčešće pojedinci, trgovačka društva, udruge).

Sukladno članku 30. Zakona o instrumentima politike boljih propisa, Vlada RH, na prijedlog Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, usvaja Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa u prvom tromjesečju tekuće godine za prethodnu godinu. Stoga će detaljni podaci o broju pristiglih komentara, broju i sastavu sudionika u savjetovanjima te udjelima prihvaćenih i neprihvaćenih komentara u okviru savjetovanja provedenih putem portala e-Savjetovanja biti sadržani u predmetnom izvješću.

### 8.3.5. Davanje mišljenja tijelima javne vlasti o provedbi savjetovanja

U 2025. godini Povjerenik je nastavio s praksom davanja mišljenja i preporuka tijelima javne vlasti s ciljem ujednačene primjene članka 11. ZPPI-ja. Poseban izazov tijelima predstavlja identificiranje akata za koje je potrebno provesti postupak savjetovanja s javnošću, odnosno utvrđivanje općih akata te strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba.

Povjerenik ukazuje da tijelo javne vlasti (koje je nositelj izrade nacrt/prijedloga akta) s obzirom na karakter i vrstu akta kojeg donosi (ili čije donošenje predlaže) treba samostalno utvrditi utječe li se tim aktom na interese građana i pravnih osoba i je li prilikom njegovog donošenja dužno provesti postupak savjetovanja s javnošću.

Iako ZPPI ne propisuje iznimke od provedbe savjetovanja s javnošću, u praksi se pokazalo da postoje slučajevi kada provedba savjetovanja s javnošću nije svrsishodna. Sukladno tome, Povjerenik je u Smjernicama za primjenu članka 11. ZPPI-ja zauzeo stav kako za izmjene i dopune akata koje se odnose na tehničko usklađivanje s aktima više razine (primjerice prilagodba akata u smislu izmjene naziva tijela i slično) nije potrebno provoditi savjetovanja, uz uvjet da se izmjene odnose samo na spomenute izmjene tehničkog karaktera. Također, Povjerenik je ukazao da opći akti koji imaju interni karakter u smislu primjene na samo unutarnje funkcioniranje tijela (npr. strateški planovi sukladno Zakonu o proračunu, godišnji plan rada), nisu akti za koje je potrebno provoditi savjetovanja s javnošću.

Uzimajući u obzir dugogodišnju praksu, ali i sve češće zahtjeve tijela za tumačenjem mogućih iznimki od provedbe savjetovanja, utvrđeno je kako je potrebno odrediti eventualne iznimke od provedbe savjetovanja s javnošću. Isto tako, iako Zakon ne propisuje mogućnost skraćivanja roka savjetovanja, u praksi se pojavljuju situacije kada objektivno nije moguće provesti savjetovanje u roku od 30 dana, stoga je potrebno razmotriti određivanje situacija u kojima savjetovanje iznimno može trajati kraće od 30 dana.

U 2025. godini tijela javne vlasti provela su ukupno 7.099 savjetovanja s javnošću, što je najviše savjetovanja s javnošću od početka praćenja ispunjavanja ove zakonske obveze.

Uočen je blagi napredak u ispunjavanju razine zakonske obveze koja se odnosi na objavu plana savjetovanja s javnošću, iako i dalje tek nešto više od polovice tijela objavljuje planove savjetovanja, što ukazuje na nedovoljnu razinu planiranja unutar tijela javne vlasti.

Slijedom navedenog, dolazi do skraćivanja rokova provedbe savjetovanja s javnošću, što je razvidno i iz dostavljenih podataka tijela javne vlasti koja su u 2025. provodila savjetovanja u prosječnom trajanju od 24 dana.

Sukladno uputi Povjerenika da je skraćivanje roka provedbe savjetovanja opravdano samo u iznimnim slučajevima i da je u tim slučajevima nužno objaviti obrazloženje razloga koji su doveli do skraćivanja roka, tijela sve više objavljuju takva obrazloženja, što potvrđuju i podaci prema kojima se povećao broj tijela koji objavljuju obrazloženja s razlozima skraćivanja rokova za 9%.

Samo trećina tijela javne vlasti objavljivala je sastave radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje. S obzirom da iz navedenih podataka (kada podaci o radnim skupinama nisu objavljeni) nije razvidno jesu li radne skupine bile osnovane ili nisu, uputa je Povjerenika da se svakako objavi i informacija o neosnivanju radne skupine ako ista nije bila osnovana.

U 2025. došlo je do povećanja od čak 9% u ispunjavanju obveze objave izvješća o provedenim savjetovanjima.

Iako je u gotovo svim segmentima provedbe savjetovanja s javnošću došlo do blagog poboljšanja, potrebno je i dalje kontinuirano provoditi edukacije službenika za informiranje, koordinatora za savjetovanje, ali i drugih službenika koji u svom radu primjenjuju odredbe ZPPI-ja, o pravilnoj primjeni članka 11. Zakona.

### 8.3.6. Sudska praksa

U postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija sudski nadzor je u isključivoj nadležnosti Visokoga upravnog suda RH. Stoga će u nastavku biti iznesene značajnije sudske odluke koje se, u rješavanju o tužbama pokrenutim radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, odnose i na proaktivnu objavu informacija u smislu ZPPI-ja. Također, prikazana je i sudska praksa Ustavnog suda RH u postupku ocjene suglasnosti drugog propisa s Ustavom RH i praksa Visokog upravnog suda RH u postupcima ocjene zakonitosti općih akata, zbog neprovedbe savjetovanja s javnošću prema članku 11. ZPPI-ja (tzv. formalni nedostatak).

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usoz-268/2023 od 27. siječnja 2025. godine, kojom je ukinuta Odluka o proglašenju javnog parkinga Žbare - javnim dobrom u općoj uporabi, KLASA: 024-01/23-01/4, URBROJ: 2181-6-02-01-23-2 od 17. ožujka 2023. („Glasnik Grada Makarske“, 5/23.), zauzeto je stajalište da je osporenom Odlukom jedna nekretnina u gradu Makarskoj proglašena javnim dobrom u općoj uporabi iz čega valja zaključiti da je riječ o općem aktu koji uređuje pitanja od interesa za građane na području Grada Makarske. Dakle, predmetna je Odluka opći akt jedinice lokalne samouprave kojim se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane na području Grada Makarske. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-ja.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usoz-303/2023 od 27. siječnja 2025. godine, kojom je ukinuta Odluka o proglašenju Kačićevog trga - javnim dobrom u općoj uporabi,

KLASA: 024-01/23-01/1, URBROJ: 2181-6-02-1-23-1 od 6. listopada 2023. („Glasnik Grada Makarske“, 21/23.), zauzeto je stajalište da je osporenom Odlukom jedna nekretnina (trg) u središtu grada Makarske proglašena javnim dobrom u općoj uporabi iz čega valja zaključiti da je riječ o općem aktu koji uređuje pitanja od interesa za građane na području Grada Makarske. Dakle, predmetna je Odluka opći akt jedinice lokalne samouprave kojim se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane na području Grada Makarske. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-ja.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usoz-118/2023 od 27. veljače 2025. godine, kojim nije prihvaćen prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o radu upravnih tijela Katoličkog bogoslovnog fakulteta, zauzeto je stajalište da nije riječ o aktu kojim se utječe na interese građana i pravnih osoba u smislu članka 11. stavka 1. ZPPI-ja, već je riječ o internom općem aktu koji je objavljen na mrežnim stranicama i na oglasnoj ploči fakulteta, čime je dana mogućnost njegovim adresatima da se upoznaju sa sadržajem osporavanog Pravilnika, slijedom čega pri njegovu donošenju nije postojala obveza provođenja savjetovanja s javnošću sukladno članku 11. ZPPI-a.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usoz-295/2023 od 31. ožujka 2025. godine, kojom je ukinut članak 22. stavak 4. i članak 123. alineja 16. Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20, 3/22), zauzeto je stajalište da bi se ostvario cilj savjetovanja s javnošću sukladno članku 11. stavku 2. ZPPI-ja (upoznavanje javnosti sa razlozima i ciljevima koji se žele postići donošenjem akta te informirano sudjelovanje javnosti u procesu donošenja propisa) potrebno je nacrt općeg akta objaviti u integralnom obliku i sadržaju, jer se podnošenje prijedloga i mišljenja javnosti, da bi bila ostvarena suština ove zakonske obveze, mora omogućiti u odnosu na svaku odredbu Odluke.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usoz-251/2023 od 30. listopada 2025. godine, kojom je ukinuta Odluka o mjerilima za utvrđivanje učešća roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja te skrbi o djeci predškolske dobi DJEČJEG VRTIĆA BUJE – ASILO INFANTILE BUIE I TALIJANSKOG DJEČJEG VRTIĆA MRVICA – SCUOLA D'INFANZIA ITALIANA FREGOLA – BUIE („Službene novine grada Buja“, broj: 13/23.), zauzeto je stajalište da je ZPPI kao pravilo trajanja savjetovanja s javnošću odredio 30 dana, te je odstupanje od tog pravila dopušteno samo u iznimnim i opravdanim okolnostima. Dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila moglo bi dovesti u pitanje primjenu propisanog roka uopće. Uz to Sud napominje i da prema smjernicama Povjerenika za informiranje za primjenu članka 11. ZPPI-ja od 21. prosinca 2016., u kojima se u odnosu na trajanje savjetovanja navodi da savjetovanje s javnošću može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku, s time da je u tom slučaju razlog za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje. Eventualno kašnjenje u izradi nacrta akta i kratkoća vremena do sazivanja sjednice Gradskog vijeća na kojoj je trebalo razmotriti prijedlog Odluke te time ispoštovati rok za utvrđivanje ekonomske cijene programa kao i potreba primjene Odluke sa početkom sljedeće pedagoške godine, te propust u planiranju rada u samom tijelu, ne može se smatrati opravdanim razlogom za skraćeno trajanje savjetovanja i odstupanja od zakonom propisanog pravila. Činjenica što je javnost bila upoznata sa izradom i pripremom nacrta

prijedloga Odluke, te što na isti nisu dostavljene primjedbe, nije odlučna. Donositelj općeg akta dužan je pridržavati se zakonom propisanog postupka za donošenje odluka iz svoje nadležnosti, čime se osiguravaju formalni uvjeti za zakonitost njegovog postupanja i donesene odluke.

Presudom Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Uoz-172/2024 od 26. studenoga 2025. godine, kojom je ukinuta Odluka o ograničenju korištenju prometnica u Park-šumi Marjan („Službeni glasnik Grada Splita“, 67/24.), zauzeto je stajalište da postupak koji je prethodio donošenju osporene Odluke nije proveden u skladu sa ZPPI-jem, jer je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta kojim se uređuju navedena pitanja bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-ja, zbog čega osporena Odluka nije zakonita u formalnom smislu.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-660/2025 od 10. prosinca 2025. godine, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenulo trgovačko društvo Vrana d.o.o., Biograd na Moru i kojim je ukinuta presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Uoz-94/2024-7 od 17. prosinca 2024., u odlomku „Mjerodavno pravo“ spominje i Smjernice Povjerenika za informiranje o primjeni članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, KLASA: 008-01/14-01/01, URBROJ: 401-01/13-16-01 od 21. prosinca 2016.

#### **8.4. Javnost rada**

Obveza osiguravanja javnosti rada iz članka 12. ZPPI-ja u širem smislu obuhvaća i obvezu proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-ja.

Tijela javne vlasti dužna su objavljivati informacije o dnevnom redu sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada, zaključke sa službenih sjednica i službene dokumente usvojene na tim sjednicama, informacije o formalnim radnim tijelima te obavijest o omogućavanju neposrednog uvida u rad na sjednicama (prisustvovanje javnosti).

ZPPI ne propisuje izuzetke od obveze objave informacija koje se odnose na javnost rada u odnosu na vrstu službenog tijela unutar TJV.

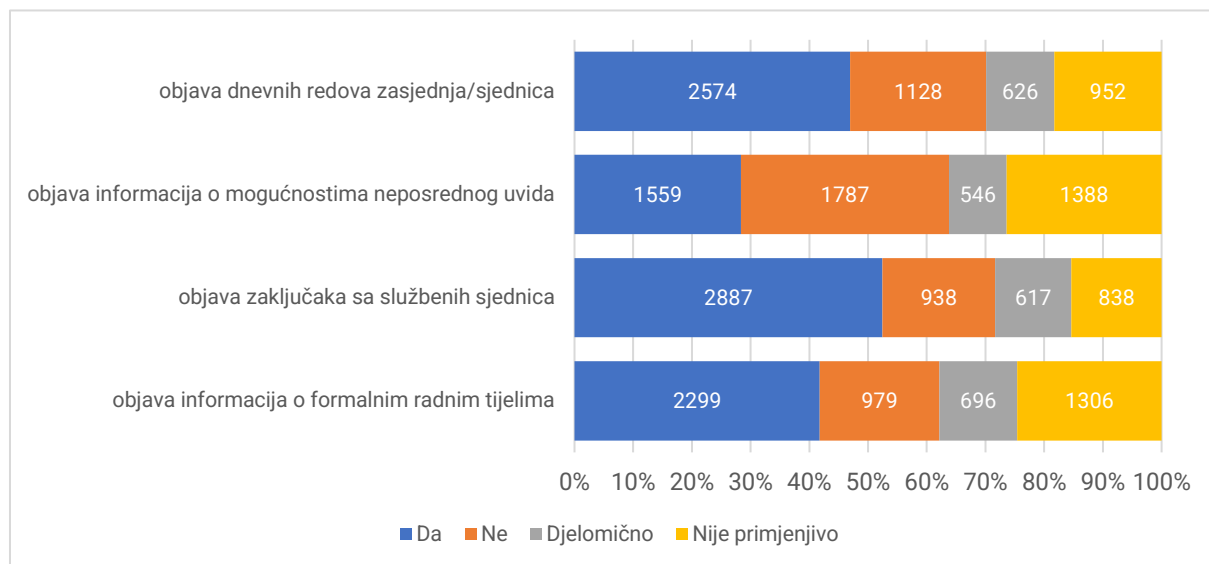
Sukladno odredbi članka 12. ZPPI-ja tijela javne vlasti trebaju objavljivati dnevne redove zasjedanja i sjednica službenih tijela kao i vrijeme njihovog održavanja jer se radi o obvezama koje su određene kogentnim pravnim normama prema stajalištu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske izraženom u više presuda (npr., poslovni brojevi: UsII-286/17 od 20. rujna 2018. godine, UsII-287/17 od 20. rujna 2018. godine, UsII-182/2023-5 od 11. siječnja 2024.). Izuzetak od obveze javnosti rada propisan je u članku 12. stavku 2. ZPPI-ja i odnosi se isključivo na osiguravanje neposrednog uvida u rad.

U odnosu na obvezu objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-ja, izuzetak od predmetne obveze propisan je u članku 10. stavku 2. ZPPI-ja i odnosi se na informacije za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ZPPI-ja.

Kogentnost ovih zakonskih odredbi utječe na kompleksnost ispunjavanja predmetnih obveza jer neka TJV imaju veliki broj službenih tijela za koja trebaju objavljivati propisane informacije,

a nisu prepoznali da se obveznost objave informacija odnosi na sva službena tijela unutar TJV koja rade na sjednicama.

Slika 8.9. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela



TJV su u 2025. najviše objavljivala zaključke sa službenih sjednica (55% prema 52% u 2024.), pri čemu 16% TJV smatra da navedena obveza na njih nije primjenjiva (tri JLP(R)S - gradovi Oroslavje i Županja te Općina Slivno, i cijeli niz javnih ustanova i trgovačkih društava, koji pogrešno smatraju da se obveza objave zaključaka na njih ne odnosi).

Dnevne redove objavljuje 49% TJV (godinu ranije 47%), a 18 % TJV smatra da se predmetna obveza na njih ne odnosi. I dalje predmetnu obvezu ne prepoznaju sedam JLS: (2024. – devet,) i to općine Donji Vidovec, Kijevo, Podturen, Slivno, Svetvinčenat, Voćin i Zažablje, što ukazuje na to da i dalje postoji nerazumijevanje u osiguravanju javnosti rada predstavničkog tijela. Ovu obvezu ne ispunjava 21% TJV, u koja spadaju 36 JLS (prethodne godine - 43), te obrazovne, znanstvene i druge javne ustanove i trgovačka društva, koji su dužna ispunjavati ovu obvezu.

Razina objave informacija o mogućnostima neposrednog prisustvovanja sjednicama je u porastu u odnosu na godinu prije, te iznosi 30% (2024. – 28%). Njih 34% (2024.-35%) ne objavljuje navedene informacije (među kojima i 107 JLS), dok Grad Valpovo i Općine Slavonski Šamac, Slivno, Svetvinčenat i Voćin pogrešno smatraju da ta obveza nije na njih primjenjiva.

Informacije o formalnim radnim tijelima objavljuje 44% TJV (2024. - 42%), dok navedene informacije ne objavljuje 19% (u 2024. - 20%). Ove godine 30 JLS (pet gradova i 25 općina) smatra da ova obveza na njih nije primjenjiva (godinu ranije ih je bilo 31), iako su u statutima propisali da predstavnička tijela JLS imaju formalna radna tijela (odbore, komisije, povjerenstva).

Zaključno, u 2025. godini je prema prikazanim rezultatima došlo do blagog napretka u ispunjavanju zakonske obveze javnosti rada (najviše se objavljuju dnevni redovi i zaključci sa službenih sjednica). Razina objave ZPPI-jem propisanih informacija u odnosu na druga službena tijela (tzv. stručna, savjetodavna, nadzorna, izvršna, disciplinska i dr.) izrazito je niska

i odnosi se eventualno na objavu informacija o radu tih službenih tijela kroz objavu statuta i poslovnika.

Međutim, Povjerenik kontinuirano ističe da je za ispunjavanje ove obveze nužna podrška čelnika tijela i ostalih zaposlenika tijela javne vlasti, poglavito onih zaduženih za provođenje sjednica, kako bi se pravodobno, potpuno i točno objavljivale sve propisane informacije.

Sve navedeno utječe da se ova zakonska obveza u pravilu ne ispunjava na zadovoljavajući način jer se propisane informacije objavljuju samo u odnosu na upravljačka službena tijela i to djelomično, dok se u pravilu ne objavljuju za druga službena tijela.

Osim navedenog, a u svrhu lakše primjene zakonske obveze, potrebno je i razmotriti pitanje sadašnjeg uređenja članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-ja i članka 12. ZPPI-ja na način da sve obveze koje se odnose na objavu informacija o sjednicama budu sadržane u jednoj zakonskoj odredbi, te da se propiše obveza objave sastava službenog tijela kao temeljne informacije o nekom službenom tijelu.

Naime, sadašnje normiranje u praksi dovodi do niza sadržajnih i jezičnih dvojbi jer se u predmetnim odredbama govori o službenim sjednicama, službenim dokumentima i sjednicama službenih tijela, iako samo neka tijela javne vlasti odlučuju na (službenim) sjednicama, dok druga tijela javne vlasti imaju svoja tijela koja rade na sjednicama.

Također, ZPPI propisuje i obvezu objave informacija o formalnim radnim tijelima koja odlučuju o pravima i interesima korisnika, iako u pravilu navedena tijela ne odlučuju o pravima i interesima korisnika.

## **8.5. Analitička praćenja proaktivne objave informacija**

Povjerenik je nastavio s provedbom analitičkih praćenja ispunjenja proaktivne objave informacija na internetskim stranicama odabranih tijela javne vlasti. Ukupno je objavljeno sedam analitičkih izvješća o provedenim praćenjima internetskih stranica, od kojih su se pet odnosila na ispunjenje obveze provedbe savjetovanja s javnošću.

Vezano za konkretna praćenja pojedinih segmenata članka 10. ZPPI-ja, praćene su internetske stranice 100 narodnih knjižnica, muzeja i centara za kulturu (točka 13. članka 10. i članak 13. ZPPI-ja), a u zasebnom izvješću prikazani su i rezultati segmentiranih praćenja provedenih uoči održanih edukacija tijekom 2025. (tri osnovna modula Pravo na pristup informacijama u DŠJU), vezano za ispunjenje obveze osiguravanja javnosti rada sjednica tijela javne vlasti - polaznika edukacije, sukladno odredbama članka 10. stavka 1. točke 12. i članka 12. ZPPI-ja (obuhvaćeno ukupno 40 tijela). U izvješćima su prikazani uočeni nedostaci u ispunjavanju zakonskih obveza te su tijelima dane preporuke za usklađenje. Također, vezano za narodne knjižnice, muzeje i centre za kulturu za koje je praćenjem utvrđeno da ne ispunjavaju obveze propisane člankom 10. stavkom 1. točkom 13. i člankom 13. ZPPI-ja, provedeni su posredni inspekcijski nadzori.

Sva analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-objave/publikacije/analiticka-izvjesca/>.

## 8.6. Ponovna uporaba informacija

Podaci koje tijela javne vlasti u okviru obavljanja poslova iz svoje nadležnosti prikupljaju, obrađuju i pohranjuju u obliku baza podataka, registara, upisnika, popisa ili drugih skupova podataka predstavljaju važan resurs s velikim gospodarskim i društvenim potencijalom.

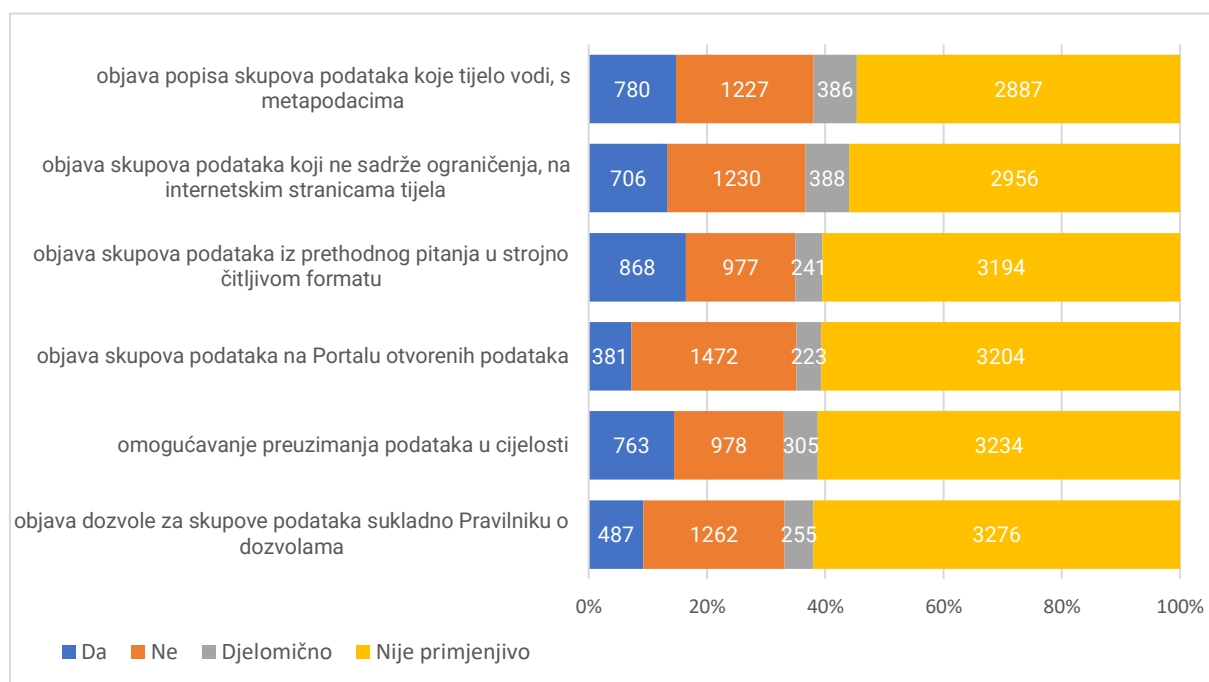
### 8.6.1. Registri i evidencije tijela javne vlasti

Temeljni preduvjet ispunjenja zakonske obveze iz članka 10. stavka 1. točke 5. 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.

Asset liste, odnosno popisi skupova podataka koje tijelo vodi, s metapodacima, preduvjet su ostvarivanja transparentnosti i informiranja korisnika o registrima i bazama podataka te o načinu i opsegu pristupa istima.

U nastavku se prikazuju odgovori 5.280 tijela koja su dostavila godišnje izvješće za 2025., u dijelu koji se odnosi na navedenu zakonsku obvezu objave asset lista i otvorenih podataka.

Slika 8.10. Objava registara / evidencija i informacija o registrima / evidencijama tijela javne vlasti



U 2025. godini je 22% tijela navelo da ispunjava zakonsku obvezu objave asset liste (15% ispunjava i 7% djelomično ispunjava), dok ih 56% smatra da se na njih navedena obveza ne odnosi, među kojima i 29 JLS (u 2024. - 30), 16 agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, 3 tijela državne uprave i 13 državnih tijela. Također, 22% tijela odgovorilo je da nemaju objavljenu asset listu, iako su očito svjesni predmetne obveze (čak 158 JLP(R)S).

Za razliku od prethodnih godina, ove godine je vidljiva usuglašenost odgovora koji se odnose na objavu skupova podataka koja ne sadrže ograničenja i njihovu objavu u strojno čitljivom formatu (21%).

Broj tijela koji objavljuje skupove podataka u realitetu je daleko manji, a što je vidljivo iz odgovora tijela koja su odgovorila potvrdno (škole, vrtići, ustanove iz sustava socijalne skrbi i razna druga tijela koja u okviru svog djelokruga ne vode skupove podataka) jer su zapravo trebali odgovoriti s „nije primjenjivo“.

Kao i prošle godine, zakonsku obvezu objave skupova podataka dostupnih za ponovnu uporabu na Portalu otvorenih podataka, zajedno s metapodacima i u skladu s otvorenim standardima, ispunilo je tek 11% tijela (7% u potpunosti i 4% djelomično).

### 8.6.2. Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka

Portal otvorenih podataka Republike Hrvatske predstavlja centralno mjesto za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka tijela javne vlasti i jedinstveno mjesto pristupa otvorenim podacima za ponovnu uporabu od strane svih građana. Portal predstavlja svojevrsni katalog metapodataka putem kojega korisnici pretragom lakše dolaze do željenih javnih podataka, odnosno informacija.

Portal otvorenih podataka trenutačno sadrži 3.213 objavljenih skupova podataka, što predstavlja povećanje od oko 14% u odnosu na 2024. godinu. Više od polovice skupova podataka objavljeno je u formatima kao što su CSV, JSON, KML, SHP ili XML/HTML, što znači da su podaci strojno čitljivi i strukturirani te koriste URL identifikatore pri označavanju, čime dosežu razinu otvorenosti od tri zvjezdice ili više prema modelu procjene otvorenosti podataka.

Tijekom 2025. godine broj izdavača skupova podataka na Portalu povećao se s 486 na 786, odnosno za gotovo 62%. Izdavači s najvećim brojem objavljenih skupova podataka su:

1. Grad Rijeka (236)
2. Grad Zagreb (210)
3. Državna geodetska uprava (203)
4. Ministarstvo unutarnjih poslova (104)
5. Državni zavod za statistiku (99)

Na Portalu je objavljeno deset aplikacija koje koriste otvorene podatke. Budući da ne postoji obveza objave aplikacija na Portalu, potrebno je dodatno promovirati Portal kako bi se potaknulo što više razvojnih inženjera da svoje aplikacije razvijene na temelju otvorenih podataka objave na nacionalnom Portalu otvorenih podataka.

Tijekom 2025. godine na Portalu je zaprimljeno 257 prijedloga za unaprjeđenje, ispravak ili objavu novog skupa podataka, koji su proslijeđeni nadležnim izdavačima na postupanje.

U 2025. godini na Portalu je implementirana nova verzija standarda DCAT-AP, čime je dodatno unaprijeđena interoperabilnost metapodataka. Time je omogućeno redovito prikupljanje (harvestiranje) metapodataka s nacionalnog portala od strane Europskog portala podataka (data.europa.eu), uključujući metapodatke o zaštićenim i visokovrijednim skupovima

podataka. Nacionalni Portal otvorenih podataka ujedno je na europskom portalu registriran kao nacionalna jedinstvena informacijska točka za zaštićene podatke.

Tijekom 2025. godine u evidenciji drugih portala otvorenih podataka koju vodi Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije evidentirano je sedam portala otvorenih podataka: Portal otvorenih podataka Grada Velike Gorice, Portal otvorenih podataka Grada Rijeke, Portal otvorenih podataka Grada Zagreba, Portal otvorenih podataka Grada Krka, Portal otvorenih podataka Općine Grožnjan-Grisignana, Portal otvorenih podataka Brodsko-posavske županije i Portal otvorenih podataka Grada Obrovca.

### **8.6.3. Politika otvorenih podataka**

Vlada Republike Hrvatske donijela je na 93. sjednici dana 27. svibnja 2025. novu Politiku otvorenih podataka koja predstavlja strateški smjer daljnjeg razvoja otvorenosti i transparentnosti podataka javne uprave, a donosi se kao slijedni dokument nakon prethodne Politike otvorenih podataka iz 2018. godine.

Politika otvorenih podataka Republike Hrvatske definira načela i ciljeve za otvaranje i ponovnu uporabu podataka javnog sektora u Republici Hrvatskoj. Politika naglašava važnost otvorenih podataka kao temelja za digitalnu transformaciju, inovacije, gospodarski rast te jačanje transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti. Dokument uključuje pravni okvir EU-a i Republike Hrvatske te propisuje načine osiguravanja dostupnosti visokovrijednih skupova podataka. Također, definiraju se mehanizmi koordinacije i praćenja provedbe politike, uloga Portala otvorenih podataka, kao i planovi za budući razvoj i suradnju na nacionalnoj i europskoj razini.

Akcijski plan za provedbu Politike otvorenih podataka za razdoblje do kraja 2026. godine usvojen je na 136. sjednici Vlade Republike Hrvatske dana 30. prosinca 2025. godine.

Cilj donošenja Akcijskog plana je postići povećanje objave i kvalitete otvorenih podataka, uložiti daljnje napore u osiguravanju dostupnosti visokovrijednih skupova podataka, kao i svih ostalih skupova podataka, ukloniti prepreke za objavu podataka te osigurati automatiziranu objavu skupova podataka. Također, nužno je potaknuti svijest o mogućnostima korištenja otvorenih podataka kako bi se kreirao politički, društveni, okolišni i ekonomski utjecaj prilikom njihovog korištenja.

Provedbu aktivnosti utvrđenih Akcijskim planom prati Koordinacija za provedbu Politike otvorenih podataka koju čine predstavnici Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Državne geodetske uprave i Povjerenika za informiranje.

### **8.6.4. Zrelost otvorenih podataka**

Prema Izvešću o zrelosti otvorenih podataka za 2025. godinu (Open Data Maturity Report), Hrvatska se u 2025. godini nalazi na 28. mjestu od ukupno 36 zemalja koje sudjeluju u istraživanju.

Zrelost otvorenih podataka procijenjena je na temelju četiri ključna pokazatelja: nacionalne politike i strategije u i instrumenti provedbe, značajke nacionalnih portala otvorenih podataka, kvaliteta objavljenih podataka te društveni i gospodarski utjecaj ponovne uporabe podataka.

Hrvatska je u 2025. godini ostvarila vidljiv napredak u području otvorenih podataka, ponajprije kroz unapređenje funkcionalnosti nacionalnog portala i poboljšanje kvalitete metapodataka. Portal data.gov.hr moderniziran je tako da korisnicima nudi bolje mogućnosti pretraživanja, jasniju kategorizaciju skupova podataka i preglednije vizualizacije njihove uporabe, što doprinosi većoj pristupačnosti i boljem korisničkom iskustvu. Uz to, uvedeni su europski standardi poput DCAT-AP 2.0 te je uspostavljen poseban odjeljak za visokovrijedne skupove podataka, čime se Hrvatska dodatno uskladila s europskim regulatornim okvirom.

Prema rezultatima istraživanja, Republika Hrvatska ostvarila je poseban napredak u odnosu na indikator kojim se ocjenjuju nacionalne politike i strategije, kao rezultat donošenja Politike otvorenih podataka te osnivanja Koordinacije za provedbu politike otvorenih podataka kao tijela koje nadzire provedbu aktivnosti utvrđenih Akcijskim planom za provedbu Politike otvorenih podataka.

Ipak, unatoč tim naprecima, i dalje postoje određeni nedostaci. Najvažniji među njima je izostanak sustavnog praćenja stvarne ponovne uporabe otvorenih podataka, zbog čega je otežano procijeniti njihov konkretan učinak na društvo i gospodarstvo. Upravo taj segment predstavlja ključan prostor za daljnje poboljšanje kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal otvorenih podataka u Hrvatskoj.

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

Prema podacima koje je Povjereniku za informiranje dostavila Nacionalna i sveučilišna knjižnica (NSK), u 2025. godini nastavljen je program redovne digitalizacije knjižnične građe NSK i proveden je projekt Digitalizacija i dostupnost zbirke Croatica: stare novine, časopisi i knjige uz financijsku potporu Ministarstva kulture i medija. U 2025. digitalizirano je ukupno 332.943 stranice knjižnične građe.

U sustave Digitalne knjižnice NSK (Digitalne zbirke NSK, HAW, ZIR, DR i Repozitorij NSK) u 2025. uneseno je 50.231 jedinica građe te su sustavi krajem 2025. sadržavali 525.925 jedinica građe, što je u odnosu na 2024. godinu rast od skoro 13%. U sklopu 15. pobiranja (harvestiranja) hrvatske domene (.hr) prikupljeno je 111.791 mrežnih stranica (URL-ova).

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

Na Portalu otvorenih podataka Republike Hrvatske dostupno je ukupno 13 objavljenih skupova otvorenih podataka NSK u Zagrebu (<https://data.gov.hr/ckan/organization/nacionalna-i-sveucilisna-knjiznica>). Objavljena su četiri nova skupa otvorenih podataka - adresari za sve vrste knjižnica za 2024. godinu (Adresar specijalnih knjižnica za 2024. godinu, Adresar narodnih knjižnica za 2024. godinu, Adresar sveučilišnih, visokoškolskih i znanstvenih knjižnica za 2024. godinu, Adresar školskih knjižnica za 2024. godinu).

NSK od 2022. godine održava portal otvorenih podataka data.nsk.hr na kojem objavljuje podatkovne setove bibliografskih podataka u formatima rdf, json i marcxml prema zahtjevima korisnika. Objavljeno je ukupno četiri seta otvorenih podataka za koje je omogućeno pretraživanje putem upitnog jezika sparql.

NSK je, kao jedna od četiri partnerske institucije u nacionalnom infrastrukturnom projektu e-Sveučilišta: digitalna preobrazba visokih učilišta u Republici Hrvatskoj (NPOO 2021. - 2026.), započela aktivnosti digitalne transformacije knjižničnog poslovanja NSK te knjižnica visokog obrazovanja i znanosti implementacijom platforme knjižničnih usluga u oblaku Alma/Primo VE te je uspostavila hrvatski visokoškolski knjižnični sustav u oblaku - Bukinet koji funkcionalno povezuje NSK i 82 knjižnice visokog obrazovanja i znanosti. Novi knjižnični sustav Bukinet korisnicima omogućuje:

- javno dostupno objedinjeno pretraživanje metapodataka za tiskanu i digitalnu građu te elektroničkih izvora znanstvenih informacija u cjelovitom tekstu,
- pretraživanje Skupnog kataloga koji sadrži više od 4,1 milijun bibliografskih zapisa te pruža informacije o statusu primjerka građe za korištenje u realnom vremenu,
- visoku primjenu međunarodnih smjernica i direktiva vezanih uz kibernetičku sigurnost i razmjenu podataka,
- interoperabilnost kroz primjenu API-ja te protokola za prijenos i razmjenu podataka sa sustavima iz okoline (Z39.50, OAI-PMH, SUSHI),
- primjenu generativne umjetne inteligencije kao podrške istraživanju i učenju,
- brzu digitalnu dostavu poglavlja u znanstvenim knjigama i člancima (RapidILL)
- primjenu otvorenog bibliografskog formata BIBFRAME za izradu otvorenih povezanih podataka (linked open data).

NSK je u okviru projekta e-Sveučilišta započela aktivnosti izrade i objave otvorenih digitalnih obrazovnih sadržaja (DOS) koje će objavljivati u digitalnom repozitoriju digitalnih obrazovnih sadržaja.

Otvoreni digitalni obrazovni sadržaji NSK dio su provedbe aktivnosti ulaganja u nabavu digitalne tehnologije radi transformacije tradicionalnog knjižničnog prostora u digitalno zrelo okolinu za učenje i istraživanje u NSK. U okviru uspostave digitalno zrele okoline za učenje i istraživanje tijekom 2025.godine nabavljene su dodatno još tri kabine za digitalno učenje koje omogućuju korisnicima NSK samostalno i suradničko učenje na daljinu, povećavaju prilike za pristup digitalnim obrazovnim sadržajima i digitalnoj građi te korištenje suvremene digitalne tehnologije za potrebe učenja istraživanja.

Omogućavanjem besplatne ponovne uporabe otvorenih podataka, kako u komercijalne tako i u nekomercijalne svrhe, stvaraju se preduvjeti za razvoj inovativnih proizvoda i usluga s dodanom vrijednošću. Time se potiče gospodarski rast, otvaranje novih radnih mjesta i privlačenje ulaganja.

Otvoreni podaci ujedno pridonose većoj transparentnosti rada tijela javne vlasti, jačaju njihovu odgovornost prema građanima, unaprjeđuju učinkovitost njihova djelovanja te smanjuju rizik od koruptivnih praksi. Koncept njihove ponovne uporabe temelji se ponajprije na obvezi

proaktivne objave informacija, uključujući registre i baze podataka iz nadležnosti pojedinih tijela, uz jasno naznačene uvjete pristupa i mogućnosti ponovne uporabe.

Tijela javne vlasti obvezna su, radi poticanja i olakšavanja ponovne uporabe podataka u elektroničkom obliku, na jednostavno pretraživ način objavljivati takve informacije na Portalu otvorenih podataka. Podaci pritom trebaju biti popraćeni odgovarajućim metapodacima te dostupni u strojno čitljivom, otvorenom i pristupačnom formatu, u skladu s važećim otvorenim standardima.

Portal otvorenih podataka pritom ima središnju ulogu u prikupljanju, razvrstavanju i distribuciji podataka javnog sektora, omogućujući njihovu dostupnost u otvorenom i računalno čitljivom obliku. Takvi podaci su javno dostupni, besplatni i namijenjeni daljnjoj uporabi u različite svrhe.

Unatoč kontinuiranom rastu broja objavljenih skupova podataka i uključenih izdavača, i dalje su prisutni određeni izazovi. Skupovi podataka često nisu objavljeni u formatima prikladnima za ponovnu uporabu, što umanjuje njihovu korisnost, kvaliteta metapodataka nerijetko je nedostatna, a dio poveznica vodi na neaktivne ili nepostojeće stranice.

Prema odgovorima iz dostavljenih izvješća, 56% tijela smatra da se na njih ne odnosi obveza omogućavanje ponovne uporabe informacija jer ne raspolažu registrima, bazama i skupovima podataka za ponovnu uporabu.

Dodatno, analize i godišnja izvješća ukazuju da značajan broj tijela javne vlasti (22%) još uvijek ne ispunjava obvezu proaktivne objave informacija o registrima, bazama i skupovima podataka za ponovnu uporabu (asset liste).

Donošenjem Politike otvorenih podataka i pripadajućeg Akcijskog plana postavljeni su temelji za sustavnije rješavanje uočenih nedostataka i unapređenje područja otvorenih podataka.

## 9. Promicanje prava na pristup informacijama

Ured kontinuirano provodi različite edukativne i promotivne aktivnosti usmjerene na jačanje znanja i svijesti o ostvarivanju prava na pristup informacijama i njihove ponovne uporabe. Aktivnosti su usmjerene kako prema tijelima javne vlasti i službenicima za informiranje, tako i prema korisnicima – udrugama, medijima, građanima i drugim zainteresiranim dionicima. Tijekom 2025. godine nastavljeno je s održavanjem specijaliziranih edukacija i radionica, organizacijom i sudjelovanjem na javnim događanjima, aktivnostima informiranja javnosti te razvojem međuinstitucionalne i međunarodne suradnje, uz provedbu aktivnosti predviđenih relevantnim strateškim dokumentima.

### 9.1. Edukacijske aktivnosti

U okviru promicanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija i zadaće predlaganja i provođenja mjera za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u

tijelima javne vlasti te upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ZPPI-ja, Ured kontinuirano održava besplatne edukacije, samostalno i u suradnji s drugim tijelima.

Vezano za održavanje edukacija o pravu na pristup informacijama u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, u 2025. je nastavljeno s osnovnim i naprednim modulom, pri čemu se osnovni izvodi kao dvodnevna radionica (3 edukacije, 46 polaznika), a napredni kao jednodnevna (3 edukacije, 31 polaznik), kako bi se kroz primjere iz prakse i rad u grupama moglo polaznike dodatno educirati o pravilnoj primjeni zakonskih odredbi. U okviru osnovnog modula se polaznicima edukacije daje prikaz ispunjenja obveza proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada na sjednicama, a na naprednom modulu je fokus na vježbama izrade primjeraka akata iz različitih faza postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Dodatno su održane tri regionalne edukacije pod nazivom „Pravo na pristup informacijama i transparentnost tijela javne vlasti“, i to u Umagu, Vinkovcima i Makarskoj (97 polaznika).

Održane su i tri poludnevne edukacije o savjetovanjima s javnošću (38 polaznika), koje Ured provodi samostalno i na kojima se, u svrhu prikaza ispunjenja obveze savjetovanja s javnošću od strane tijela javne vlasti čiji su se službenici prijavili za sudjelovanje na predmetnoj edukaciji, prikazuju rezultati analize internetskih stranica navedenih tijela (skupni rezultati segmentiranih praćenja objavljuju se u rubrici „Analitička izvješća“).

Nastavljeno je s provedbom online edukacije o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima putem e-tečaja na Moodle platformi Državne škole, koja je od ožujka 2025. postala trajno dostupan program (ukupno 45 polaznika tijekom godine). Ujedno je uspostavljena nova radionica „Upravljanje otvorenim podacima“ (održane 2 edukacije s 27 polaznika).

Također, Ured nastavio je održavati i kratke webinare za službenike za informiranje i druge zaposlenike tijela javne vlasti koji u svom radu primjenjuju Zakon. U 2025. je održano 14 tematskih webinarâ sa 126 sudionika, a dodatno su održana i dva webinarâ „Otvoreni podaci i informacije za ponovnu uporabu“ te webinar „Izrada i objava informacija o registrima i bazama podataka – asset lista“ (14 sudionika).

Glede edukacija namijenjenih korisnicima prava na pristup informacijama, Ured je u studenom održao predavanje za studente Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku (40 studenata) te u travnju u Kući Europe u Zagrebu, svojevrsnu radionicu, odnosno briefing s udrugama (6 predstavnika udruga). Što se tiče provedbe specijaliziranog modula namijenjenog novinarima, u 2025. su održane dvije online edukacije za novinare (8 sudionika).

Dodatno, Ured je sudjelovao u održavanju dva pilot-izdanja novouspostavljene radionice „Otvorena vlast: modeli suradnje i međunarodne dobre prakse“, u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH, a čije je održavanje predviđeno Nacrtom akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje 2026.–2028.

Dakle, Ured je u 2025. organizirao i održao 35 edukacija za 480 polaznika, a uključujući Godišnje savjetovanje službenika za informiranje, kao javno događanje s edukativnom komponentom, bilo ih je ukupno 605. Podaci su prikazani u Tablici 9.1.

Tablica 9.1. Edukacije u 2025. i broj polaznika

<b>Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije</b>	<b>Broj edukacija</b>	<b>Broj polaznika</b>
Tijela javne vlasti – pravo na pristup informacijama / DŠJU	6	77
Tijela javne vlasti – savjetovanja s javnošću / DŠJU	3	38
Tijela javne vlasti – regionalna razina / DŠJU	3	97
Tijela javne vlasti – upravljanje otvorenim podacima / DŠJU	2	27
Tijela javne vlasti – ponovna uporaba informacija / Moodle, DŠJU	<i>trajno dostupno</i>	45
Webinari za tijela javne vlasti	17	140
Krojene edukacije za novinare / HND	2	10
Krojene edukacije za studente	1	40
<i>Briefing</i> za udruge	1	6
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje – Opatija	1	125
<b>Ukupno edukacija</b>	<b>36</b>	<b>605</b>

## 9.2. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

Povjerenik za informiranje održao je sedmo godišnje savjetovanje službenika za informiranje u Opatiji, 24. i 25. rujna 2025. godine. Skup je okupio više od 120 službenika i stručnjaka iz tijela javne vlasti s ciljem razmjene iskustava i jačanja provedbe ZPPI-ja.

Prvi dan bio je posvećen pravnom okviru i sudskoj praksi, s naglaskom na odluke Ustavnog i Visokog upravnog suda RH, povezanost Zakona o općem upravnom postupku i primjene prava na pristup informacijama te pitanja otvorenih podataka, savjetovanja s javnošću i digitalne pristupačnosti.

Drugog dana naglasak je bio na praktičnom radu službenika – od postupanja po zahtjevima i izvršenja rješenja Povjerenika do uočavanja nepravilnosti u radu tijela javne vlasti. Sudionici su sudjelovali u studiji slučaja, forumu za razmjenu iskustava te interaktivnom segmentu „Vi pitate – mi odgovaramo“.

Posebno je obilježen i Međunarodni dan prava na pristup informacijama, uz podsjetnik da je riječ o temeljnom ljudskom pravu koje građanima osigurava uvid u rad tijela javne vlasti i sudjelovanje u demokratskim procesima.

Savjetovanje je još jednom potvrdilo važnost kontinuirane edukacije službenika i razmjene iskustava za jačanje transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javne uprave.

## 9.3. Promotivne aktivnosti i informiranje javnosti

Uz zaštitnu funkciju, kao i praćenje primjene Zakona, važan segment rada Povjerenika predstavlja aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija.

Kao što je već navedeno, Međunarodni dan prava na pristup informacijama – 28. rujna, obilježen je u okviru Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje u Opatiji, kao tematski razgovor o primjeni i izazovima u provedbi ZPPI-ja.

Dodatno, Ured je u prosincu organizirao i specijalizirani okrugli stol sa službenicima za informiranje tijela javne vlasti na temu „Primjena i izazovi u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama“. Ova aktivnost je predviđena Akcijskim planom za razdoblje od 2025. do 2027. uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje 2021.-2030. godine.

Sudionici su navedena događanja iskoristili za razmjenu iskustava o primjeni Zakona u praksi, a rasprave o aktualnim izazovima u ostvarivanju prava na pristup informacijama i unaprjeđenju transparentnosti tijela javne vlasti pokazale su se iznimno korisnima.

Nadalje, u organizaciji MPUDT, Povjerenika za informiranje, krovnih nacionalnih udruga osoba s invaliditetom i Državne škole za javnu upravu, u Zagrebu je 23. rujna 2025. održan šesti po redu online okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“, na kojem su sudjelovali povjerenica uvodno i savjetnik povjerenice kao panelist, koji je okupio više od 200 sudionika iz javnog i privatnog sektora, organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Cilj skupa bio je sagledati stanje u provedbi zakona o digitalnoj pristupačnosti, analizirati prepreke i izazove u praksi te otvoriti raspravu o novim prilikama koje donosi umjetna inteligencija.

Što se tiče sudjelovanja na javnim događanjima, povjerenica je u rujnu 2025. sudjelovala na 19. hrvatsko-francuskim upravnopravnim danima u Splitu. Tema skupa bila je „Kontrola nad javnom upravom“ te je povjerenica održala izlaganje na temu „Transparentnost javne uprave kroz prizmu prava na pristup informacijama“. Tom prilikom istaknula je kako je transparentnost temelj odgovorne i demokratske vlasti koji omogućuje građanima kontrolu rada javne uprave, jača povjerenje u institucije i smanjuje prostor za zloupotrebe: „U kontekstu modernih demokracija, informirani građanin nije prijatnija, već uvjet za legitimnu vlast. Upravo zato pravo na pristup informacijama ima dvostruku vrijednost – kao pojedinačno, Ustavom zajamčeno pravo, ali i kao kolektivni mehanizam kontrole javnosti nad radom javne uprave.“

Povjerenica je krajem studenog 2025. sudjelovala i na okruglom stolu „Kako vlada Vlada?“ u organizaciji udruge Gong, na kojem se, između ostalog, raspravljalo o postupanju različitih tijela javne vlasti po zahtjevima, ispunjavanju zakonskih obveza te razini svijesti među građanima i aktivnom ostvarivanju prava na pristup informacijama.

Ured je 9. prosinca 2025. sudjelovao i na okruglom stolu „Međunarodni dan borbe protiv korupcije – borba svaki dan“, koji se u organizaciji zastupnice Mirele Ahmetović održao u Hrvatskom saboru. Voditeljica Službe za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama je kao panelistica sudjelovala u raspravi o rezultatima dosadašnjih mjera u suzbijanju korupcije te budućim koracima i unaprjeđenju pravnog i institucionalnog okvira.

Što se tiče informiranja javnosti, nastavljena je objava jezgrovitog prikaza najvažnijih dosegnutih pravnih standarda od strane Povjerenika (u dijelu potvrđenih i od Visokog upravnog suda RH) u primjeni prava na pristup informacijama. Stoga je u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ objavljeno 16 novih mišljenja, uputa i sažetaka odluka Povjerenika. Nastavljena je i objava odluka u Tražilici TOM (22 rješenja Povjerenika iz 2025.), koja uz instruktivni Popis tijela javne vlasti, čiji je sastavni dio i aplikacija za podnošenje godišnjih izvješća tijela, predstavlja koristan i najčešće korišten alat koji olakšava primjenu Zakona. Smanjeni broj objavljenih rješenja Povjerenika u Tražilici TOM rezultat je zastarjelog aplikativnog rješenja kojeg više nije moguće nadograđivati, stoga je u 2025. pokrenut postupak izrade nove aplikacije, za koju je planirano puštanje u funkciju tijekom 2026.

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

Suradnja s drugim tijelima glede normativnih, strateških i planskih dokumenata nastavljena je kroz izradu nacрта akcijskih planova uz relevantne strateške dokumente, uključujući članstvo u Savjetu za sprječavanje korupcije, Savjetu inicijative Partnerstva za otvorenu vlast i Koordinaciji za provedbu Politike otvorenih podataka, kao i kroz članstvo u Radnoj skupini za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja.

Povjerenik je predložio niz aktivnosti kojih je nositelj za novi Akcijski plan uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje 2025.-2027. (19), kojeg je Vlada RH usvojila u svibnju 2025. Ured povjerenice je tijekom godine kontinuirano izvršavao predmetne aktivnosti. Što se tiče predloženih aktivnosti za novi akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast, plan tijekom 2025. nije usvojen, stoga je u tijeku priprema novog Nacrta akcijskog plana za razdoblje 2026.-2028.

Nova Politika otvorenih podataka, kao strateški smjer daljnjeg razvoja otvorenosti i transparentnosti podataka javne uprave, donesena je u svibnju 2025. MPUDT je osnovalo i Koordinaciju za provedbu Politike, čiji su članovi i predstavnici Povjerenika. Koordinacija je zadužena za nadzor, koordinaciju i unaprjeđenje provedbe Politike te za predlaganje donošenja Akcijskog plana i nadgledanje njegove realizacije.

Akcijski plan za provedbu Politike otvorenih podataka za razdoblje do kraja 2026. usvojen je krajem 2025. Kao rezultat provedbe mjera Akcijskog plana očekuje se približavanje hrvatskog sustava europskom prosjeku u područjima zakonodavnog okvira, kvalitete podataka i ukupnog utjecaja te podizanje razine zrelosti otvorenih podataka u Hrvatskoj.

Nadalje, još krajem 2024., MPUDT je osnovalo Radnu skupinu za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja, čije su članice povjerenica te dvije voditeljice službi u Uredu povjerenice. U srpnju 2025. održan je jedan (drugi po redu) sastanak Radne skupine.

Što se tiče davanja mišljenja na razne propise, Ured je tijekom 2025. dao mišljenja na sljedeće: Nacrt prijedloga zakona o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske (nositelj izrade Ministarstvo financija), Nacrt prijedloga zakona o energetske učinkovitosti, s Konačnim prijedlogom zakona (Ministarstvo gospodarstva), Nacrt konačnog prijedloga zakona o provedbi Uredbe (EU) 2022/868 o europskom upravljanju podacima i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima) (MPUDT) i Prijedlog pravilnika o vođenju registra lobista (Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa).

#### 9.5. Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja i projekti

U okviru redovitog djelovanja, povjerenica i službenici Ureda ostvaruju kontinuiranu suradnju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, kao i s JLP(R)S-ovima. Suradnja se posebno očituje u provedbi mjera i aktivnosti predviđenih nacionalnim strateškim dokumentima, pružanju stručne pomoći povodom upita tijela javne vlasti te sudjelovanju u organizaciji i provedbi promotivnih i edukativnih aktivnosti. Posebno se ističe kvalitetna suradnja u organizaciji Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje i provedbi regionalnih edukacija.

Suradnja s JLP(R)S-ovima tijekom 2025. nastavila se ponajprije kroz edukativne aktivnosti, koje su dijelom bile usmjerene na pitanja i nedostatke uočene tijekom praćenja provedbe Zakona, ali i kroz redovito odgovaranje na brojne upite općina i gradova te održavanje traženih sastanaka u Uredu povjerenice.

Tijekom 2025. Povjerenik je nastavio sudjelovati u aktivnostima povezanim s procesom pristupanja Republike Hrvatske Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Na poziv MPUDT sudjelovao je u radu Radne skupine za otvorenu vlast (WPOG) te Radne skupine za javni integritet i borbu protiv korupcije (PIAC), osobito u dijelu koji se odnosi na usvajanje Preporuke o otvorenoj vlasti. U tom je okviru redovito dostavljao tražene podatke o radu institucije i stanju ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u Republici Hrvatskoj te sudjelovao na radnim sastancima.

Povjerenik je također sudjelovao u postupku izvještavanja Europske komisije, koja je tijekom 2025. pripremala Izvešće o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za potrebe izrade Godišnjeg izvješća o vladavini prava u državama članicama Europske unije. U tom su kontekstu istaknuti određeni izazovi u ostvarivanju prava na pristup informacijama s kojima se susreće jedna od važnih skupina korisnika – novinari u Republici Hrvatskoj, ali i aktivnosti koje se poduzimaju radi daljnjeg unaprjeđenja kvalitete savjetovanja s javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata.

Povjerenik je od 2022. član međunarodnog foruma *International Conference of Information Commissioners* – ICIC, koji povezuje povjerenike za informiranje, pravobranitelje i druga tijela zadužena za nadzor provedbe propisa o pristupu informacijama iz cijelog svijeta. 16. po redu Međunarodna konferencija povjerenika za informiranje, pod nazivom „*Access to Environmental Information in a Digital Era*“, održana je 23.-25. lipnja 2025. u Berlinu, u organizaciji njemačkog Saveznog povjerenika za zaštitu osobnih podataka i slobodan pristup informacijama (*Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information*, BfDI). Konferenciji je prisustvovalo više od 100 predstavnika institucija nadležnih za pristup informacijama iz više od 50 država iz cijelog svijeta, akademske zajednice, civilnog društva, medija i javne uprave, uključujući i dvije savjetnice iz Ureda povjerenice.

Središnja tema bila je evaluacija postojećih međunarodnih pravnih okvira i sporazuma koji uspostavljaju i jačaju pravo građana na pristup informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u donošenju odluka i pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša, poput Aarhuške konvencije ili Escazú sporazuma. Također, na Konferenciji su predstavljena određena digitalna rješenja za poticanje transparentnosti u sektoru zaštite okoliša, uz primjere dobre prakse u proaktivnoj objavi informacija na informacijskim portalima i dostupnosti kvalitetnih otvorenih podataka o okolišu. Posebno je istaknuta i važnost pristupa informacijama o okolišu za ranjive skupine, kao i uloga civilnog društva, čiji su predstavnici u sklopu Konferencije usvojili Berlinsku deklaraciju organizacija civilnog društva o pravu na informacije i ekološkoj pravdi.

Značajan ishod Konferencije je i osnivanje europske mreže povjerenika za informiranje (*European Network for Transparency and Right to Information – ENTRI*), foruma koji predstavlja platformu za razmjenu mišljenja, znanja, iskustava i stručnosti u područjima od zajedničkog interesa, u čijem će radu sudjelovati Povjerenik za informiranje Republike Hrvatske kao član.

Vrijedi istaknuti i da je Povjerenik za informiranje tijekom 2025. uključen u međunarodnu inicijativu Koalicije za proaktivnu objavu informacija (*Proactive Disclosure Coalition*), koju je pokrenula Nizozemska u okviru inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, uz podršku Radne skupine za otvorenu vlast OECD-a (WPOG). Cilj ove inicijative je razvoj međunarodnih smjernica i načela dobre prakse za tzv. smislenu proaktivnu objavu informacija (*meaningful proactive disclosure*), odnosno objavu informacija koje su za građane doista relevantne i korisne, a ne samo formalno ispunjavanje obveze objavljivanja što većeg broja dokumenata.

Ured povjerenice sudjelovao je na pripremnim sastancima s drugim državama uključenima u inicijativu (Armenija, Brazil, Kanada, Estonija, Finska, Njemačka, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Škotska) te izrazio spremnost za razmjenu iskustava i davanje doprinosa u daljnjem radu Koalicije. Koalicija je službeno predstavljena na globalnom summitu Partnerstva za otvorenu vlast održanom u listopadu 2025. u Vitoriji-Gasteizu u Španjolskoj, čime je započela formalna međunarodna suradnja država predvodnica u području razvoja standarda za proaktivnu objavu informacija. Inicijativu vodi i strateški koordinira Nizozemska, a planirani rezultat rada Koalicije je izrada zajedničkog dokumenta s načelima, preporukama i primjerima dobre prakse koji bi državama služio kao smjernica za unaprjeđenje politika i prakse proaktivne objave informacija.

Sudjelovanjem u ovoj inicijativi Republika Hrvatska, kroz rad Povjerenika za informiranje, uključena je u međunarodnu platformu za razmjenu iskustava i razvoj naprednih standarda transparentnosti, s ciljem daljnjeg jačanja otvorenosti i odgovornosti javne vlasti.

Nadalje, službenici Ureda sudjelovali su na radionici namijenjenoj predstavnicima institucija nadležnih za osiguravanje prava na pristup informacijama iz europskih država, održanoj u Prištini, Kosovo, 7. i 8. travnja 2025., u organizaciji kosovske Agencije za informacije i privatnost. Teme u fokusu odnosile su se na pristup informacijama iz postupaka javne nabave i o potrošnji javnih sredstava te poslovnu tajnu i zaštitu intelektualnog vlasništva kao ograničenja pristupa informacijama. Tom prilikom su predstavnice Ureda, u okviru izlaganja pod nazivom *Public Procurement for the Construction of a New Logistic Centre of the Croation Post – Case Study*, prikazale slučaj iz prakse Povjerenika, u kojem je Visoki upravni sud RH podnio Sudu Europske unije zahtjev za tumačenjem odredbi Direktive o otvorenim podacima.

U okviru regionalne suradnje, nastavljeno je održavanje sastanaka u sklopu Inicijative 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. Šesti sastanak Inicijative 2020 održan je 13.-15. listopada 2025. u Prizrenu, Kosovo, u organizaciji kosovske Agencije za informacije i privatnost (*Information and Privacy Agency*), na kojem je sudjelovala i hrvatska delegacija.

Na ovogodišnjem sastanku raspravljalo se o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s europskim i međunarodnim standardima, uključujući Tromsø konvenciju Vijeća Europe, kao i o utjecaju digitalizacije i novih tehnologija. Raspravljalo se i o učinkovitosti postupaka ostvarivanja prava na pristup informacijama, načinu provedbe odluka drugostupanjskih tijela i proaktivnoj transparentnosti. Istaknuto je pitanje sve većeg broja žalbi na šutnju uprave, kao i potreba za jačanjem mehanizama praćenja i nadzora u području proaktivne objave

informacija. Predstavnicu hrvatske delegacije održala je izlaganje na temu izvršenja rješenja Povjerenika, a sastanak je rezultirao zajedničkim zaključcima članica Inicijative 2020.

Povjerenik je u srpnju ugostio delegaciju iz Azerbajdžana, koja je bila u dvodnevnoj studijskoj posjeti Agenciji za zaštitu osobnih podataka. Delegaciju su činili predstavnici Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva za digitalni razvoj, Agencije za javne usluge, Ureda pučkog pravobranitelja (Ombudsman), Centra za zakonodavne inicijative pri Uredu predsjednika, nevladine organizacije te predstavnici Vijeća Europe. Tijekom posjete Ured je predstavio ulogu i djelokrug Povjerenika, što je posebno zanimalo službenike iz Ureda ombudsmana, budući da u Azerbajdžanu ne postoji zasebno neovisno tijelo, već funkciju nadzora i zaštite prava na pristup informacijama obavlja poseban odjel unutar institucije Ombudsmana.

U prosincu je Povjerenik bio domaćin studijskom posjetu kolega iz Ureda slovenskog povjerenika za informiranje, čime je nastavljena vrlo kvalitetna suradnja te razmjena prakse i iskustava između dvaju neovisnih tijela sličnih nadležnosti u području zaštite prava na pristup informacijama. Tom prilikom službenici Ureda prezentirali su brojne slučajeve iz prakse, a razgovaralo se i o sličnostima i različitostima u načinu rada unutar dva ureda, od zaprimanja i urudžbiranja te otpremanja akata do unutarnje organizacije rada i raspodjele poslova.

Valja spomenuti i da su dvije službenice Ureda povjerenice u rujnu sudjelovale kao ekspertice u trodnevnoj TAIEX stručnoj misiji posvećenoj implementaciji novodonesenog Zakona o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u Albaniji. Tijekom misije održane su edukacije za službenike albanskog Ureda povjerenika (*The Commissioner for the Right to Information and the Protection of Personal Data*) i za službenike tijela javne vlasti koje u okviru propisanih nadležnosti vode različite skupove podataka pogodne za javnu objavu u otvorenim formatima. Svrha misije bila je pružiti tehničku i savjetodavnu pomoć, uz analizu postojećeg pravnog i institucionalnog okvira, a naglasak je stavljen na identificiranje skupova podataka, praktične upute za izradu akcijskog plana za otvaranje podataka te razlikovanje prava na pristup od ponovne uporabe informacija.

## C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

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

Povjerenik za informiranje je nadležan i za postupanje u žalbenim 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.

#### 10.1. 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 („Narodne novine“, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 18/118), 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.

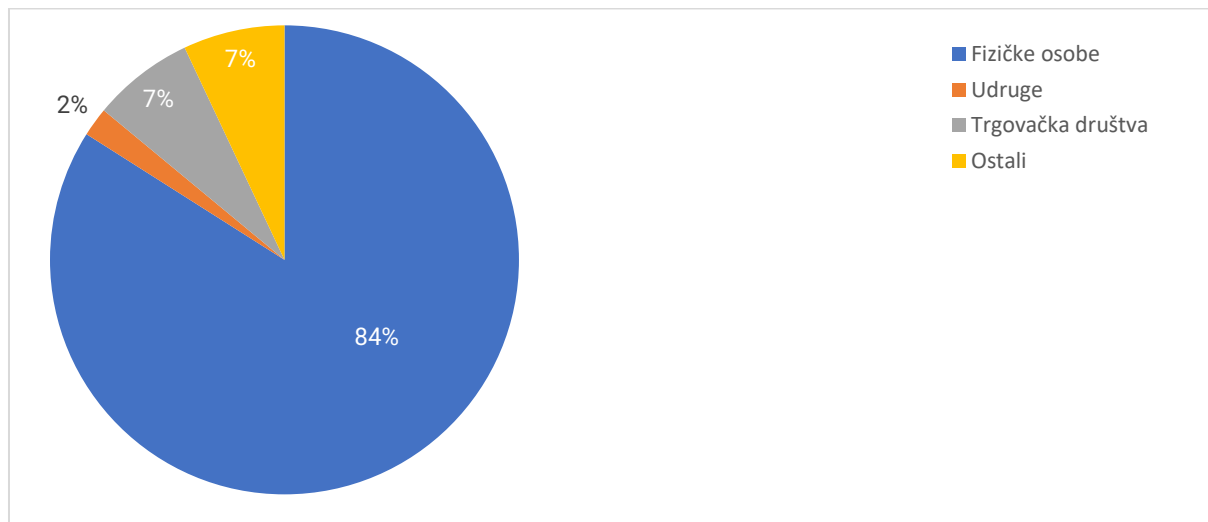
Prema Zakonu o zaštiti okoliša pravo pristupa informacijama o okolišu odnosi se na svaku informaciju u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom dostupnom obliku, koja se odnosi na Zakonom taksativno pobrojana okolišna pitanja (članak 155.). Povjerenik u žalbenom postupku štiti pravo na pristup informacijama o okolišu (članak 158. stavak 6.), a na sva pitanja prava na pristup informacijama u postupcima prema Zakonu o zaštiti okoliša koja nisu uređena tim Zakonom i njegovim provedbenim propisima, primjenjuju se odredbe ZPPI-ja (članak 5. stavak 1.).

Kao što je to bilo u ranijim izvještajnim razdobljima, Povjerenik ni u 2025. nije zaprimao žalbe temeljem Zakona o okolišu te stoga nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe citiranih propisa, već su žalbe zaprimane i rješavane prema odredbama ZPPI-ja, kao općeg propisa koji uređuje dostupnost informacija, na koje su se pozivali korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš.

S obzirom na navedeno, promatrajući sadržaj zaprimljenih žalbi, utvrđeno je da je Povjerenik u 2025. zaprimio njih 44 koje su sadržajno vezane uz informacije o okolišu, što predstavlja povećanje u odnosu na 2024. za 62,9% kada ih je bilo 27. Od tog broja, njih 30 (68,2%) je izjavljeno zbog neodlučivanja tijela javne vlasti u rokovima propisanim ZPPI-jem, što je manje povećanje udjela broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje (kada je iznosio 59,3%). Žalbi izjavljenih protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva bilo je 13 (29,5%), a jedna (2,3%) žalba je izjavljena protiv rješenja čelnika tijela o prigovoru.

Kao prethodne godine, i u 2025. građani su skupina podnositelja žalbi koja ih je podnijela najviše, njih 37 (84,1%), a iza njih slijede trgovačka društva i ostali (u ovom slučaju politička stranka), svaki sa po 3 podnesene žalbi (6,8%) te udruga koja se bavi zaštitom okoliša s jednom podnesenom žalbom (2,3%).

Slika 10.1. Udio podnositelja žalbi



Prema kategorijama tijela javne vlasti, u 2025. po broju zaprimljenih žalbi ističu se tijela državne uprave s 18 (40,9%), zatim slijede jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s udjelom od 29,5% u izjavljenim žalbama odnosno s njih 13 te trgovačka društva u vlasništvu RH s njih 4 odnosno udjelom od 9,1% u izjavljenim žalbama.

U 2025. je u radu bila ukupno 51 žalba, pri čemu je iz prethodnog izvještajnog razdoblja preneseno 7, a riješeno je njih 27 (52,9%).

Među informacijama koje su bile predmetom interesa podnositelja zahtjeva ističu se one koje se odnose na zaštitu od buke, gospodarenje otpadom, mjerenje kvalitete zraka, zahvate u atmosferi, analitička izvješća o sastavu geotermalne vode i dr.

## 10.2. Dostupnost arhivskog gradiva

Osim Zakona o zaštiti okoliša, i Zakon o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, broj 61/18, 98/19, 114/22 i 36/24) Povjereniku je dao u nadležnost provođenje drugostupanjskog postupka u predmetima odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno.

Korisnik koji traži gradivo ili podatke koji nisu u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima javno dostupni, u zahtjevu za pristup gradivu treba navesti razloge koji su nužni za utvrđivanje njegova prava na pristup gradivu, a državni arhiv i arhiv JLP(R)S obvezni su o zahtjevu za pristup javnom arhivskom gradivu odlučiti rješenjem, vodeći računa o žurnosti zahtjeva i o tome da rok za postupanje ne može biti dulji od rokova koji su utvrđeni ZPPI-jem.

U 2025. Povjerenik je zaprimio jednu žalbu koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva te je ista prenesena u rad u 2026., dok žalbi prenesenih iz ranijeg razdoblja nije bilo.

Zaprimljena žalba bila je izjavljene zbog šutnje uprave odnosno zbog neodlučivanja Gradske knjižnice i čitaonice Vinkovci o zahtjevu trgovačkog društva za pristup arhivskom gradivu.

### **10.3. Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje**

Sukladno obvezi iz članka 11. stavka 1. Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora („Narodne novine“, broj 17/2019; dalje u tekstu: Zakon o pristupačnosti), Povjerenik je u drugoj polovici 2025. proveo godišnje praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti. Praćenje je provedeno sukladno metodologiji praćenja utvrđenoj Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/1524.

Temeljni uzorak za praćenje sastojao se od 155 mrežnih stranica za pojednostavljeno praćenje, 18 mrežnih stranica za dubinsko praćenje i 10 mobilnih aplikacija. Uzorak je utvrđen prema službenoj statističkoj teritorijalnoj podjeli RH (NUTS 2, NUTS 3 i LAU razina) te prema osam utvrđenih kategorija usluga koje tijela javnog sektora pružaju (socijalna zaštita; zdravstvo; prijevoz; obrazovanje; zapošljavanje i porezi; zaštita okoliša, rekreacija i kultura; unaprjeđenje stanovanja i zajednica te javni red i sigurnost), a u određivanju uzorka vodilo se računa o geografski uravnoteženoj distribuciji uzorka.

Pojednostavljeno i dubinsko praćenje mrežnih stranica obuhvatilo je ukupno 87 zahtjeva pristupačnosti za mrežne stranice, a praćenjem mobilnih aplikacija obuhvaćena su 102 zahtjeva za mobilne aplikacije. S ciljem dobivanja što preciznijih rezultata o praktičnoj upotrebljivosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija za osobe s invaliditetom, testiranje pristupačnosti provedeno je manualno, a proveli su ga vanjski suradnici (osobe s invaliditetom), predstavnici krovnih nacionalnih udruga osoba s invaliditetom (Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske i Hrvatski savez slijepih).

Praćenjem je ustanovljeno da 104 mrežne stranice zadovoljavaju više od 75% zahtjeva pristupačnosti, a 31 mrežna stranica zadovoljila je više od 90% zahtjeva. Promatrajući po regijama, sa zahtjevima pristupačnosti u prosjeku najviše su usklađene stranice Jadranske regije (81% usklađenosti) a najmanje Panonske regije (71% usklađenosti). Najveća prosječna pristupačnost zabilježena je u djelatnosti zdravstva i socijalne zaštite (82%), a najniža u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (71%).

Kao i sva dosadašnja praćenja, i ovo je pokazalo kako se prosječni rezultati gotovo ne razlikuju ako praćena tijela javnog sektora podijelimo po regijama ili po razinama.

U zajedničkoj organizaciji Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Državne škole za javnu upravu i Povjerenika za informiranje, 23. rujna 2025. održan je šesti online okrugli stol „Digitalna pristupačnost – od zakona do prakse“, koji je okupio 230 polaznika i predstavnika udruga, tijela javnog sektora i akademske zajednice, s ciljem analize stanja u provedbi zakona o digitalnoj pristupačnosti, identificiranja prepreka i izazova te rasprave o prilikama koje donosi umjetna inteligencija.

Na okruglom stolu, istaknuto je da je digitalna pristupačnost temeljno pravo, a ne samo tehničko pitanje te naglašena potreba za sustavnom podrškom i praćenjem zakonskih obveza kako bi se osigurala jednakopravna digitalna uključenost svih građana. Istaknuto je kako novi Zakon o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga proširuje obveze digitalne pristupačnosti s javnog sektora na privatne pružatelje usluga, u skladu s Europskim aktom o pristupačnosti. Upozoreno je na neke preostale praznine, poput pristupačnosti građevina i prijevoza, te na poteškoće javnih tijela u potpunom usklađivanju sa standardima, osobito za osobe s oštećenjem vida. Osim toga, naglašena je važnost jačanja edukacije pružatelja usluga, uključivanja osoba s invaliditetom u testiranje i evaluaciju digitalnih rješenja te poboljšanja nadzora i mehanizama prijave nepristupačnih sadržaja. Na okruglom stolu raspravljalo se i o ulozi umjetne inteligencije te regulaciji AI tehnologija kojom bi trebalo spriječiti rizike diskriminacije bez zaštite prava. Zaključak je okruglog stola kako je potrebno pojačati edukaciju svih dionika u području digitalne pristupačnosti, obavezno uključiti osobe s invaliditetom u dizajn i testiranje digitalnih rješenja te osigurati inkluzivnost novih tehnologija.

Tijekom 2025. godine tečaj trajno dostupnog programa samostalnog e-učenja Državne škole za javnu upravu „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, završilo je 100 polaznika.

U EU, pa tako i u Hrvatskoj, na snazi je Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji), koja veliki naglasak stavlja na važnost zaštite osoba s invaliditetom, koji su prepoznati kao skupina koja bi uporabom umjetne inteligencije se mogla posebno naći u opasnosti od diskriminacije. Uredba prepoznaje važnost primjene univerzalnih načela dizajna na sve nove tehnologije i usluge te navodi kako će se uporabom i razvojem UI moći postići potpun i ravnopravan pristup za sve osobe, posebno naglašava važnost da dobavljači osiguraju potpunu usklađenost sa zahtjevima u pogledu pristupačnosti, uključujući Direktivu (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća (38) i Direktivu (EU) 2019/882. Uredba se referira i na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, Unija i države članice imaju pravnu obvezu štititi osobe s invaliditetom od diskriminacije i promicati njihovu ravnopravnost, osigurati da osobe s invaliditetom imaju pristup informacijskim i komunikacijskim tehnologijama i sustavima na ravnopravnoj osnovi te zajamčiti poštovanje privatnosti osoba s invaliditetom.

## D) URED POVJERENIKA

### 11. Ured povjerenika

#### 11.1. Općenito o Uredu

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

U Uredu povjerenika su ustrojene tri službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 17 radnih mjesta s ukupno 30 izvršitelja.

Informacije o radu Ureda povjerenika vidljive su kroz aktivnosti koje su analizirane u prethodnim poglavljima, a u nastavku slijede podaci o kadrovskim i financijskim aktivnostima Ureda povjerenika u 2025. godini.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici.

Na dan 31. prosinca 2025. godine, uz povjericu kao državnu dužnosnicu, bilo je zaposleno 19 državnih službenika, odnosno 63% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja, i to:

- 9 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 7 savjetnika Povjerenika za informiranje, 1 savjetnica;
- 7 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 5 savjetnika Povjerenika za informiranje, 1 suradnica;
- 3 u Službi za opće poslove - voditeljica službe, 1 savjetnica, 1 suradnica.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i u 2025. godini vanjskim pružateljima usluga.

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

Ujedno je za korisnike i tijela javne vlasti dostupan info telefon koji služi za općenite informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama (od ponedjeljka do petka od 9:00 do 10:00 sati). Korisnici obavijest o tijeku postupka i mogućnost razgledavanja spisa predmeta, ako dokažu pravni interes, mogu dogovoriti putem emaila: [ppi@pristupinfo.hr](mailto:ppi@pristupinfo.hr).

#### 11.2. Financiranje Ureda

Ukupni iznos sredstva osiguranih u državnom proračunu u 2025. godini, Glava 258 Povjerenik za informiranje, iznosio je 967.870,00 EUR. Sredstva osigurana na Izvoru 11 tijekom 2025. godine uključivala su financiranje aktivnosti A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 957.870,00 EUR i aktivnosti K874004 Informatizacija u iznosu 10.000,00 EUR. Ukupni prihodi

povećani su u odnosu na 2024. godinu (875.403,68 EUR) prvenstveno zbog povećanih rashoda za plaće i ostale rashode za zaposlene.

Povjereniku za informiranje je tijekom 2025. godine bilo na raspolaganju ukupno 967.870,00 EUR, i to na izvoru 11, a koji je jedini izvor i s kojeg je izvršeno ukupno 919.071,70 EUR, odnosno 94,96% planiranih sredstava. Neurošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 48.798,30 EUR. Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstava i izvršenja tijekom 2025. godine.

Tablica 11.1. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2025.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2024.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	967.870,00	919.071,70	94,96%	48.798,30
A874001 izv 11	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	957.870,00	914.256,70	95,45%	43.613,30
31	Rashodi za zaposlene	833.800,00	801.545,81	96,13%	32.254,19
311	Plaće	698.300,00	674.470,94	96,59%	23.829,06
3111	Plaće za redovan rad	698.300,00	674.470,94	96,59%	23.829,06
3113	Plaće za prekovremeni rad	0,00	0,00	0,00%	0,00
312	Ostali rashodi za zaposlene	20.500,00	15.787,12	77,01%	4.712,88
3121	Ostali rashodi za zaposlene	20.500,00	15.787,12	77,01%	4.712,88
313	Doprinosi na plaće	115.000,00	111.287,75	96,77%	3.712,25
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osig.	115.000,00	111.287,75	96,77%	3.712,25
32	Materijalni rashodi	124.000,00	112.710,42	90,90%	11.289,58
321	Naknade troškova zaposlenima	27.136,00	26.030,60	95,93%	1.105,40
3211	Službena putovanja	11.000,00	14.302,71	130,02%	-3.302,71
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	13.936,00	10.627,14	76,26%	3.308,86
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	2.000,00	1.100,75	55,04%	899,25
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	200,00	0,00	0,00%	200,00
322	Rashodi za materijal i energiju	14.250,00	10.554,87	74,07%	3.695,13
3221	Uredski materijal i ostali mat.rashodi	2.500,00	2.559,20	102,37%	-59,20
3223	Energija	10.750,00	7.395,67	68,80%	3.354,33
3225	Sitni inventar i auto gume	1.000,00	600,00	60,00%	400,00
323	Rashodi za usluge	72.050,00	67.932,85	94,29%	4.117,15
3231	Usluge telefona. Pošte i prijevoza	11.000,00	11.344,68	103,13%	-344,68
3232	Usluge tek. i invest održavanja	4.000,00	2.953,30	73,83%	1.046,70
3233	Usluge promidžbe i informiranja	5.000,00	2.527,50	50,55%	2.472,50
3234	Komunalne usluge	4.550,00	6.401,82	140,70%	-1.851,82
3235	Zakupnine i najamnine	9.000,00	7.345,14	81,61%	1.654,86

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2024.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	2.000,00	1.440,00	72,00%	560,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	17.500,00	11.886,00	67,92%	5.614,00
3238	Računalne usluge	13.000,00	17.004,66	130,81%	-4.004,66
3239	Ostale usluge	6.000,00	7.029,75	117,16%	-1.029,75
324	Naknada troškova osobama izvan radnog odnosa	<b>500,00</b>	142,00	<b>28,40%</b>	<b>358,00</b>
3241	Naknada troškova osobama izvan radnog odnosa	500,00	142,00	28,40%	358,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	<b>10.064,00</b>	<b>8.050,10</b>	<b>79,99%</b>	<b>2.013,90</b>
3292	Premije osiguranja	100,00	0,00	0,00%	100,00
3293	Reprezentacija	4.700,00	4.878,94	103,81%	-178,94
3296	Troškovi sudskih postupaka	5.000,00	2.915,00	58,30%	2.085,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi posl.	264,00	256,16	97,03%	7,84
34	Financijski rashodi	<b>70,00</b>	<b>0,47</b>	<b>0,67%</b>	<b>69,53</b>
343	Ostali financijski rashodi	<b>70,00</b>	<b>0,47</b>	<b>0,67%</b>	<b>69,53</b>
3431	Bankarske usluge	50,00	0,00	0,00%	50,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	20,00	0,47	2,35%	19,53
K874004	INFORMATIZACIJA				
Izvor 11		<b>10.000,00</b>	<b>4.815,00</b>	<b>48,15%</b>	<b>5.185,00</b>
412	Nematerijalna imovina	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
4123	Licence	0,00	0,00	0,00%	0,00
422	Postrojenja i oprema	<b>4.000,00</b>	<b>3.015,00</b>	<b>75,38%</b>	<b>985,00</b>
4221	Uredska oprema i namještaj	4.000,00	3.015,00	75,38%	985,00
4222	Komunikacijska oprema	0,00	0,00	0,00%	0,00
426		<b>6.000,00</b>	<b>1.800,00</b>	<b>30,00%</b>	<b>4.200,00</b>
4262	Ulaganja u programe	6.000,00	1.800,00	30,00%	4.200,00

## **E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2026.**

### **12. Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvješća**

U Izvješću za 2024., s ciljem osiguravanja pravilne primjene ZPPI-ja, omogućavanja korisnicima što učinkovitijeg pristupa informacijama te olakšanja rada tijela javne vlasti u području rješavanja zahtjeva i ispunjavanja svih zakonskih obveza, dani su sljedeći prijedlozi i preporuke za 2025.:

1. Pravilno vođenje službenog upisnika o zaprimljenim zahtjevima
2. Kontinuirano primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda radi smanjivanja broja žalbi i tužbi i brže dostupnosti informacija koje su javnog karaktera
3. Pravilna primjena odredbi oko postupanja sa zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija
4. Pravilno postupanje prilikom izdavanja obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja
5. Pravilno postupanje po izjavljenom prigovoru
6. Pravilna primjena odredbi ZUP-a o postupanju sa spisom predmeta tijela javne vlasti u slučaju izjavljivanje žalbe
7. Osiguravanje stručnog osposobljavanja službenika za informiranje i drugih osoba uključenih u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama
8. Objavljivanje sastava radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje
9. Objavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju
10. Objavljivanje i redovno ažuriranje popisa skupova podataka iz djelokruga tijela (tzv. asset lista), s metapodacima
11. Objavljivanje registara i baza podataka te skupova podataka za ponovnu uporabu iz nadležnosti tijela na Portalu otvorenih podataka
12. Objavljivanje visokovrijednih skupova podataka, u strojno čitljivom obliku, putem odgovarajućih API servisa i u obliku masovnog preuzimanja
13. Izmjena normativnog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama

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

S obzirom da se u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija primjenjuju odredbe ZUP-a, za buduće izvještajno razdoblje i dalje ostaju preporuke da je prilikom izdavanja obavijesti korisnike potrebno uputiti na mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela, da se informacije koje su predmet žalbenog postupka Povjereniku moraju pravodobno dostaviti te da se rješenja Povjerenika žaliteljima dostavljaju sukladno odredbama ZUP-a.

Ispunjenje zakonskih obveza objave Zakonom pobrojanih kategorija informacija, omogućavanja javnosti rada te objave informacija pogodnih za ponovnu uporabu odnosi se na sva tijela javne vlasti, dok se provedba savjetovanja s javnošću odnosi na dio tijela javne vlasti. Utvrđivanje postupa li se zakonito i svrhovito te funkcionira li sustav prava na pristup i ponovnu uporabu informacija djelotvorno i učinkovito, svako tijelo za sebe može procijeniti ispunjavanjem „Upitnika za samoprocjenu usklađenosti“.

Ured povjerenice je u 2025. nastavio s provedbom edukacija o praktičnoj primjeni ZPPI-ja, organiziranjem ciljanih edukacija za pojedine kategorije tijela javne vlasti. I ova preporuka treba ostati za buduće izvještajno razdoblje, s obzirom na to da je nužno jačanje kapaciteta službenika za informiranje i drugih osoba koje su uključene u postupak rješavanja zahtjeva i ispunjenja drugih zakonskih obveza.

Nadalje, u Izvešću o provedbi Zakona u 2024. dan je okvirni plan djelovanja i aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika za 2025.:

- Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija
- Provedba praćenja objave skupova podataka za ponovnu uporabu asset lista
- Provedba praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela
- Provedba praćenja ispunjenja obveze osiguranja javnosti rada na sjednicama tijela
- Revidiranje postojećih uputa i smjernica za primjenu Zakona
- Nastavak s objavom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja te njihovih sažetaka
- Provedba edukativnih aktivnosti
- Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama
- Organiziranje godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje
- Nastavak suradnje u okviru Inicijative 2020
- Ostale aktivnosti

Sve navedene aktivnosti su ispunjene tijekom 2025. pa je tako Ured pratio zakonitost postupanja i korištenje šutnje uprave od strane tijela javne vlasti, ispunjenje obveze proaktivne

objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću (praćenja na dan, dubinska praćenja na razini tri ministarstva, praćenja objave sastava radnih skupina).

Revidirane su smjernice za tijela javne vlasti o primjeni pojedinih zakonskih odredbi (test razmjernosti i javnog interesa, proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću). Nastavljena je objava odluka i mišljenja putem Tražilice odluka i mišljenja i kroz sažetke u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ te je tijekom izvještajnog razdoblja s ciljem standardizacije postupanja tijela javne vlasti objavljeno 16 novih mišljenja, uputa i sažetaka odluka Povjerenika.

Edukacija i promocija prava na pristup informacijama u 2025. se odvijala prema utvrđenom planu, pri čemu je omogućena komunikacija sa službenicima za informiranje, čelnicima/rukovodećim službenicima, korisnicima, predstavnicima udruga koje se bave zaštitom okoliša i predstavnicima medija, a nastavljeno je i s održavanjem regionalnih edukacija (Umag, Vinkovci i Makarska) te promotivnih događanja (Zagreb).

Povjerenik je 2025. sudjelovao na 6. sastanku Inicijative 2020 u Prizrenu, Kosovo, u organizaciji kosovske Agencije za informacije i privatnost, kojim je nastavljena suradnja i razmjena iskustava između institucija zaduženih za slobodan pristup informacijama Crne Gore, Republike Kosovo, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Slovenije, Republike Srbije i Republike Hrvatske.

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

Prijedlozi, utemeljeni na ocjeni stanja, imaju tri cilja: osigurati pravilnu primjenu ZPPI-ja, omogućiti korisnicima učinkovitiji pristup informacijama te olakšati rad tijelima javne vlasti u području rješavanja zahtjeva za pristup informacijama. Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti za 2026. daju se na temelju ocjene stanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u 2025.

- Pravilno vođenje službenog upisnika o zaprimljenim zahtjevima

Upućuju se tijela javne vlasti na pravilno vođenje službenog upisnika.

Provedeni nadzori, rad po predstavkama i edukacije pokazuju da tijela javne vlasti ne ispunjavaju zakonsku obvezu vođenja službenog upisnika o zaprimljenim zahtjevima na zadovoljavajući način jer ili ga vode na nepravilan način, ili ga ni ne vode, a što utječe na cjelovitost podataka o primjeni ZPPI-ja.

- Kontinuirano primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH radi smanjivanja broja žalbi i tužbi i brže dostupnosti informacija koje su javnog karaktera

Upućuju se tijela prilikom rješavanja zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija rukovoditi se praksom Povjerenika i Visokog upravnog suda RH na taj način osigurati učinkovito postupanje po zahtjevima. Trend visokog postotka potvrđenih rješenja Povjerenika od strane Visokog upravnog suda nastavljen je kao i u prethodnim izvještajnim razdobljima što ukazuje na stabilnu, ustaljenu i dosljednu praksu.

- Pravilna primjena odredbi oko postupanja sa zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija

Upućuju se tijela javne vlasti da na internetskim stranicama usklade obavijesti o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama te da sa internetskih stranica uklone Katalog informacija i druge akte koje ZPPI ne propisuje (pravilnici o postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama, odluke o iznosima za naplatu troškova za pristup informacijama i dr.). Tijela javne vlasti u određenom broju slučajeva inzistiraju na formalnostima koje nisu propisane ZPPI-jem, npr. na obvezu ispunjavanja pomoćnog obrasca zahtjeva za pristup informacijama, ignoriranje zahtjeva poslanog elektroničkom poštom, upućivanje na potpisivanje zahtjeva, a donose i akte za koje nisu zakonom ovlaštena.

- Pravilno postupanje prilikom izdavanja obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja

Upućuju se tijela javne vlasti na navođenje upute o pravnom lijeku prilikom izdavanja obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja i to na način da se prigovor izjavljuje čelniku tijela. Povjerenik u svom radu zaprima određeni broj prigovora na obavijesti koje su tijela javne vlasti donijela temeljem članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja jer tijela javne vlasti u obavijestima nisu uputila korisnike kome se podnosi prigovor na izdanu obavijest.

- Pravilno postupanje po izjavljenom prigovoru

Upućuju se tijela javne vladi na dosljednu primjenu odredbe članka 122. ZUP-a prilikom rješavanja o prigovoru kako ne bi dolazilo do poništavanja rješenja, a samim time i produžavanjem postupka.

- Pravilna primjena odredbi ZUP-a o postupanju sa spisom predmeta tijela javne vlasti u slučaju izjavljivanje žalbe

Upućuju se tijela javne vlasti na dosljednu primjenu odredaba ZUP-a kojima je je propisan postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe, a također i obveza dostave drugostupanjskog rješenja putem prvostupanjskog tijela. Nepostupanje po odredbama ZUP-a, u slučaju kada je žalba izjavljena putem tijela javne vlasti (prvostupanjskog tijela), često rezultira pokretanjem upravnih sporova od strane korisnika istekom zakonskog roka za donošenje drugostupanjskog rješenja, a da Povjerenik uopće nije upoznat s izjavljenom žalbom. Također, nužno je da tijela javne vlasti drugostupanjska rješenja Povjerenika bez odgađanja dostavljaju žalitelju, kako se ne bi događalo da korisnik pokrene upravni spor jer nema saznanje da je Povjerenik donio rješenje. Isto tako, nužno je da tijela javne vlasti postupaju po pravomoćnim rješenjima Povjerenika i u slučaju kada je pristup informacijama omogućen, tako da postupaju u rokovima i na način kako je određeno rješenjem Povjerenika.

- Osiguravanje stručnog osposobljavanja službenika za informiranje i drugih osoba uključenih u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama

Preporuča se čelnicima i rukovodećim službenicima tijela javne vlasti, naročito onih koja imaju veliki broj poništenih rješenja, da službenike za informiranje i druge osobe uključene u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama upućuju na edukacije o primjeni ZPPI-ja, kao i druge edukacije o primjeni propisa povezanih sa ZPPI-jem, prvenstveno vezano uz primjenu ZUP-a kao općeg postupovnog propisa koji se primjenjuje u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama.

- Objavljivanje planova savjetovanja s javnošću i redovito ažuriranje planova

Upućuju se tijela javne vlasti na obvezu objave planova savjetovanja s javnošću, ali i redovito ažuriranje planova savjetovanja s javnošću. Tijela javne vlasti dužna su do kraja kalendarske godine za sljedeću godinu donijeti i objaviti na svojoj internetskoj stranici plan savjetovanja s javnošću koji treba sadržavati naziv nacrtu akta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provođenja internetskog savjetovanja te druge predviđene oblike provedbe savjetovanja. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

- Objavljivanje sastava radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje ili obavijesti da radna skupina nije bila osnovana

Upućuju se tijela javne vlasti na obvezu objave sastava radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana. Trećina tijela javne vlasti je objavljivalo sastave radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, iz čega proizlazi da dvije trećine tijela nije objavljivalo sastav radnih skupina. Iz navedenih podatka nije razvidno jesu li radne skupine bile

osnovane ili nisu te je potrebno objavljivati ili sastav radne skupine ili obavijest da radna skupina nije bila osnovana.

- Objavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju

Upućuju se tijela na obvezu objavljivanja izvješća o provedenom savjetovanju. U 2025. je došlo do povećanja u ispunjavanju obveze objave izvješća o provedenim savjetovanjima, ali još uvijek nedovoljno. S obzirom da objava izvješća predstavlja jedan od ključnih koraka u provedbi savjetovanja s javnošću, nužno je po završetku savjetovanja objaviti izvješće.

- Objavljivanje i redovno ažuriranje popisa skupova podataka iz djelokruga tijela (tzv. asset lista), s metapodacima

Upućuju se tijela javne vlasti da su dužna na svojim mrežnim stranicama objavljivati i redovno ažurirati u strojno čitljivom obliku, s ciljem informiranja korisnika, popise svih registara, baza podataka, upisnika, evidencija, očevidnika, imenika, popisa te drugih skupova podataka prikupljenih u obavljanju poslova iz njihova djelokruga (tzv. asset lista), s metapodacima, koji uključuju naziv skupa podataka, kratak opis skupa podataka (ključne riječi), zakonsku osnovu za vođenje skupa podataka (naziv propisa), odnosno drugu osnovu (ako postoji), učestalost ažuriranja (svakodnevno, mjesečno, kvartalno, godišnje), način pristupa (slobodan, ograničen, nedostupan), poveznicu za preuzimanje (ako je skup objavljen), uvjete ponovne uporabe (Otvorena dozvola RH ili druga dozvola), format objave skupa podataka, ključne riječi skupa podataka i kontakt osobe (ustrojstvene jedinice) zadužene za vođenje skupa podataka). U asset listu unose se i podaci o onim skupovima podataka kojima je pristup ograničen ili u potpunosti nedostupan zbog zakonskih ograničenja iz članka 15. stavka 2. ZPPI.

- Objavljivanje registara i baza podataka te skupova podataka za ponovnu uporabu iz nadležnosti tijela na Portalu otvorenih podataka

Upućuju se tijela javne vlasti na potrebu ulaganja dodatnog napora u ispunjenju zakonske obveze iz članka 28. stavka 1. ZPPI-ja, kako bi identificirala, a potom i objavila na Portalu otvorenih podataka u strojno čitljivom i otvorenom obliku sve registre i baze podataka te skupove podataka za ponovnu uporabu koji su izrađeni u okviru obavljanja poslova iz njihovog djelokruga, za čije objavljivanje ne postoje zakonska ograničenja iz članka 15. stavka 2. Zakona te za koje ne postoji obveza proaktivne objave utvrđena temeljem neke druge točke članka 10. stavka 1. Zakona.

- Objavljivanje visokovrijednih skupova podataka, u strojno čitljivom obliku, putem odgovarajućih API servisa i u obliku masovnog preuzimanja

Upućuju se tijela javne vlasti koja posjeduju visokovrijedne podatke (geoprostorni podaci, promatranje Zemlje i okoliš, meteorološki podaci, statistički podaci, trgovačka društva i vlasništvo nad trgovačkim društvima, mobilnost) na izvršavanje zakonske obveze iz članka 28. stavka 4. ZPPI-ja. Navedene podatke potrebno je identificirati, uvrstiti u tzv. asset liste i objaviti na svojim mrežnim stranicama na zakonski određen način, kao i objaviti njihove poveznice na Portalu otvorenih podataka.

- Izmjena normativnog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama

Višegodišnja praksa u primjeni ZPPI-ja ukazala je na određene slabosti postojećeg normativnog okvira koje zahtijevaju jasnije i preciznije reguliranje pojedinih pitanja radi veće efikasnosti u ostvarivanju prava na pristup informacijama, a što su pokazali i rezultati projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ koji se u okviru NPOO-a provodio tijekom 2022. i 2023. godine.

## 14. Okvirni plan djelovanja Ureda u 2026.

Aktivnosti Ureda povjerenice u 2026. u velikom su dijelu determinirane utvrđenim stanjem u području pristupa informacijama koje je prikazano u ovom Izvješću.

- *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija*

U 2026. nastaviti će se s provedbom segmentiranih, odnosno ciljanih praćenja za odabrane skupine tijela i za odabrane kategorije informacija.

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

U 2026. godini praćenja će biti usmjerena na tijela državne uprave, državna tijela, JLP(R)S te na ustanove i trgovačka društva koja raspolažu bazama i registrima s podacima pogodnim za ponovnu uporabu.

- *Provedba praćenja savjetovanja s javnošću*

Nastavit će se provedba praćenja savjetovanja s javnošću putem portala e-Savjetovanja na određeni dan, kao i sveobuhvatno praćenje savjetovanja na razini odabranih tijela u smislu praćenja objave plana savjetovanja, roka trajanja savjetovanja, objava informacija o sastavu radnih skupina i objave izvješća o provedenom savjetovanju.

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

Nastavit će se s praksom da se o zakonskoj obvezi osiguravanja javnosti rada detaljno educira na radionicama koje se održavaju u Državnoj školi za javnu upravu. Tom prilikom provodit će se praćenje internetskih stranica tijela čiji službenici pohađaju radionicu, utvrđivat će se način ispunjenja zakonske obveze i davati preporuke za usklađenje sa Zakonom.

- *Revidiranje postojećih uputa i smjernica za primjenu Zakona*

Povjerenik je u izradio brojne upute i smjernica tijelima javne vlasti radi pravilne primjene zakonskih odredbi, od kojih je tijekom 2025. dio smjernica revidiran. Tijekom 2026. Povjerenik će nastaviti s revidiranjem postojećih smjernica i uputa.

- *Izrada Upute za korisnike prava na pristup informacijama o načinu i rokovima za podnošenje žalbe i prigovora*

Obrađeni podaci o žalbama i zaprimljenim podnescima koje je Povjerenik ustupao nadležnim tijelima ukazuju da korisnici nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa odredbama ZUP-a koji propisuje sadržaj žalbe. Također broj preuranjenih žalbi ukazuje da jedan dio korisnika nije upoznat s

računanjem rokova. Zaprimiti broj prigovora na obavijesti ili zaprimljeni zahtjevi za dopunu ili ispravak informacije ukazuju na potrebu dodatnog pojašnjenja strankama o nadležnosti Povjerenika kao žalbenog tijela i nadležnosti za rješavanje zahtjeva za dopunu ili ispravaka informacije i prigovora na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2-6. ZPPI-ja.

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

Objava odluka i mišljenja Povjerenika pomaže tijelima javne vlasti prilikom donošenja odluka, a korisnicima kako bi bili upoznati o dostupnosti ili nedostupnosti određenih informacija. Nastavit će se s praksom objavljivanja odluka i mišljenja na aplikaciji Tražilice odluka i mišljenja – TOM i pojedinih sažetaka na mrežnoj stranici Povjerenika u rubrici „Iz prakse Povjerenika“, temeljnih standarda utvrđenih odlukama Povjerenika.

- *Provedba edukativnih i ostalih aktivnosti*

Nastavit će se s provedbom edukativnih aktivnosti, sukladno utvrđenom i objavljenom planu, koji obuhvaća provedbu edukacija u suradnji s Državnom školom za javnu upravu u Zagrebu i na regionalnoj razini, provedbu kratkih webinarima o pojedinim segmentima primjene Zakona, provedbu krojenih edukacija za tijela i korisnike prava i ostale aktivnosti. S obzirom na to da obrađeni podaci ukazuju na velik broj žalbi izjavljenih zbog odbijanja zahtjeva jer se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja kao i zbog odbacivanja zahtjeva jer tijelo ne posjeduje informacije, nastavit će se s tematskim webinarom na opisanu temu, a također se planiraju novi webinarima na temu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa i prigovora na obavijesti.

Planira se održavanje osmog po redu godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, na kojem će se obrađivati aktualne teme s područja prava na pristup i ponovne uporabe informacija te će službenici imati priliku razmijeniti iskustva i unaprijediti znanja o primjeni Zakona. U 2026. godini prigodno će se obilježiti i Međunarodni dan prava na pristup informacijama – 28. rujna.

- *Nastavak suradnje u okviru Inicijative 2020*

Sedmi sastanak Inicijative 2020 će se 2026. godine održati u Republici Sloveniji. Povjerenik za informiranje sudjelovat će na navedenom sastanku i nastaviti suradnju i razmjenu iskustava u okviru Inicijative. Planira se studijska posjeta državi članici EU s ciljem upoznavanja prakse i dosegnutih standarda u području prava na pristup informacijama.

- *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.

**Povjerenik za informiranje**

**Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2025. godinu**

**Zagreb, ožujak 2026.**

Pravna osnova:

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

Broj stranica: 116