

Povjerenik za informiranje

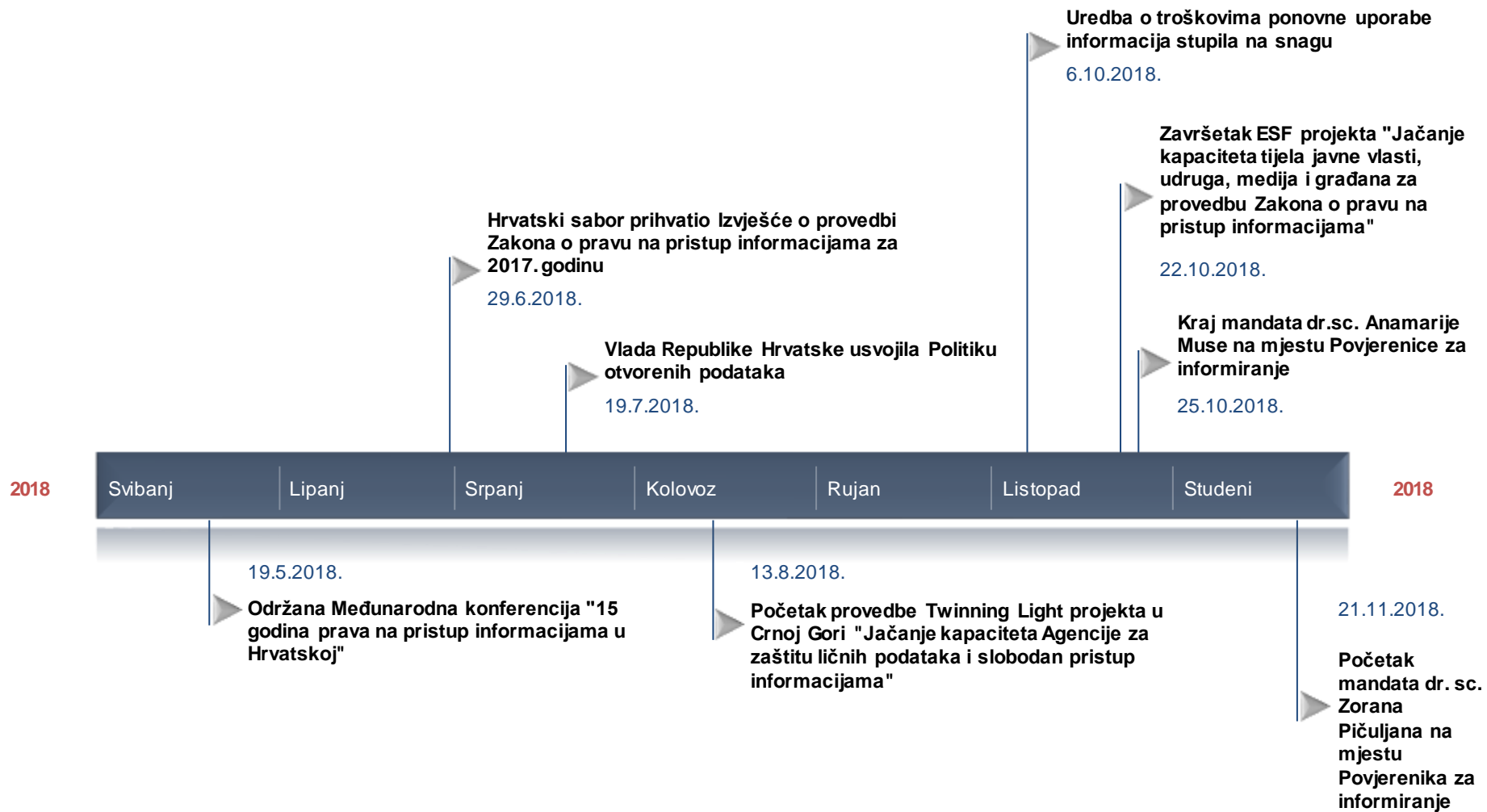
Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu

Zagreb, ožujak 2019. godine

Sadržaj

I	Uvod.....	1
1.1	O pristupu informacijama.....	1
1.2	Obveznici primjene Zakona.....	3
1.3	Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona.....	4
2	Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika	6
2.1	Pružanje informacija na zahtjev korisnika.....	6
2.2	Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija.....	7
2.3	Troškovi pružanja informacija.....	9
2.4	Žalbe korisnika na postupanje tijela javne vlasti	10
2.4.1	Broj žalbi po tijelima.....	10
2.4.2	Rješavanje žalbi	14
2.4.3	Odlučivanje po žalbi	15
2.5	Sudski nadzor	23
3	Proaktivno postupanje tijela javne vlasti.....	31
3.1	Proaktivna objava i javnost rada	31
3.1.1	Proaktivna objava informacija	31
3.1.2	Javnost rada kolegijalnih tijela	33
3.1.3	Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada.....	34
3.1.4	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske	37
3.2	Savjetovanje s javnošću	37
3.2.1	Podaci iz godišnjeg izvješća o provedbi Zakona.....	38
3.2.2	Analitička praćenja provedbe savjetovanja od strane Povjerenika.....	40
3.2.3	Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja	43
3.3	Ponovna uporaba informacija	44
3.3.1	Pravni okvir i Politika otvorenih podataka	44
3.3.2	Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka	46
3.3.3	Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive.....	47
3.4	Promicanje pristupa informacijama	48
3.4.1	Edukacijske aktivnosti	48
3.4.2	Promotivne aktivnosti.....	50
3.4.3	Upiti korisnika i tijela javne vlasti.....	52
4	Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama.....	54
4.1	Inspekcijski nadzor	54
4.1.1	Neposredni inspekcijski nadzor	54
4.1.2	Posredni inspekcijski nadzor	56
4.2	Predstavke građana i drugih korisnika.....	57
4.3	Sankcije.....	58
5	Postupanje Povjerenika za informiranje po posebnim propisima.....	62
5.1	Dostupnost arhivskog gradiva	62
5.2	Dostupnost informacija o okolišu	62
5.3	Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora	64
6	Ured povjerenika za informiranje.....	66
6.1	Zaposlenici Ureda povjerenika	66
6.2	Financiranje Ureda povjerenika	66
6.3	Aktivnosti Ureda povjerenika	70
6.3.1	Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata.....	71
6.3.2	Informiranje javnosti	72
6.4	Međuinstitucionalna suradnja	72
6.5	Međunarodna suradnja.....	73
6.6	Projekti.....	73

7	Ocjena stanja, prioriteti djelovanja te prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.....	77
7.1	Ocjena stanja i prioriteti djelovanja	77
7.2	Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	85
7.3	Prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u provedbi Zakona u 2019.....	87



Pregled 2018. u brojkama:

5.797 TJV na instruktivnom Popisu (veljača 2019.)	4.856 dostavljenih izvješća o provedbi Zakona u 2018.	18.092 zaprimljena zahtjeva	17.548 riješениh zahtjeva
780 odbijenih zahtjeva	1.010 izjavljenih žalbi Povjereniku	2.293 TJV koja su zaprimila zahtjev	15.114 usvojenih zahtjeva
420 odbačenih zahtjeva	485 žalbi zbog šutnje uprave	591 riješena žalba	300 podnesenih tužbi VUS-u RH
178 sudskih odluka	323 poništena rješenja zbog nezakonitosti	155 podnesenih tužbi od strane istog korisnika	
162 potvrđena rješenja Povjerenika	485 žalbi zbog šutnje uprave	323 poništena rješenja zbog nezakonitosti	155 podnesenih tužbi od strane istog korisnika
178 sudskih odluka	28 inspekcijskih nadzora	789 TJV koja nemaju svoju internet stranicu	4.544 provedena savjetovanja s javnošću
24 prosječno trajanje savjetovanja s javnošću (u danima)	274 predstavke korisnika	789 TJV koja nemaju svoju internet stranicu	4.544 provedena savjetovanja s javnošću
24 prosječno trajanje savjetovanja s javnošću (u danima)	1.030 upita građana Uredu povjerenika za informiranje	32 provedene edukacije Ureda povjerenika za informiranje	33 organizirana i druga javna događanja

I Uvod

I.1 O pristupu informacijama

Pravo na pristup informacijama daje široku mogućnost građanima i pravnim osobama tražiti i dobiti informacije koje su javnog karaktera.

Pristup informacijama predstavlja ključni mehanizam za osiguravanje odgovornog rada tijela javne vlasti, učinkovitog ostvarivanja javnih zadataka, efikasnog upravljanja javnim sredstvima, iskorjenjivanje korupcije, kao i uključivanje građana i pravnih osoba u procese odlučivanja te ostvarivanje njihovih prava i ispunjavanje obveza. Efikasnim ostvarivanjem prava na pristup informacijama ostvaruju se transparentnost i otvorenost svakog tijela javne vlasti i društva u cjelini, rješavanje društvenih i gospodarskih problema i izazova te se jača povjerenje građana i pravnih osoba u institucije.

Pristup informacijama ostvaruje se primarno proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama, kao i objavom otvorenih podataka, osiguravanjem javnosti rada tijela javne vlasti te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika. Jednako je važno i garantirano pravo fizičke i pravne osobe da zahtjevom zatraži pristup informaciji ili ponovnu uporabu informacija o kojem se odlučuje u pravno uređenom postupku, s mogućnošću ulaganja žalbe neovisnom tijelu na rješenje tijela javne vlasti.

Samo objavljivanjem pravodobne, točne i potpune informacije vlast postaje transparentna i otvorena, a građani mogu izvršavati svoju funkciju demokratskih kontrolora njezinog načina rada i rezultata. Učinkovita i kvalitetna primjena Zakona o pravu na pristup informacijama kojim se uređuje ovo Ustavom zajamčeno pravo, ključni je mehanizam za ostvarivanje gore navedenih svrha.

- **Pravni okvir**

Temeljna garancija pristupa informacijama zajamčena je Ustavom Republike Hrvatske. Člankom 38. stavkom 4. Ustava jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, kao pravilo. Prema ustavnoj odredbi ograničenja prava na pristup informacijama su moguća, ali moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, nužna u slobodnom i demokratskom društvu te se mogu popisati samo zakonom.

Zakonski okvir uređen je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, dalje: ZPPI, Zakon), kojim je ujedno preuzeta Direktiva Europske unije o ponovnoj uporabi informacija tijela javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU, dalje: PSI Direktiva).

Važeći podzakonski propisi doneseni temeljem ZPPI-ja uključuju Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16), Pravilnik o vrstama i

sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN 67/17) te Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija (NN 87/18).

U primjeni ZPPI-ja relevantne su odredbe niza drugih propisa, od materijalnih propisa koji uređuju posebne vrste informacija (Opća uredba o zaštiti podataka, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti tajnosti podataka i srodnim pravima, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o službenoj statistici, Zakon o autorskom pravu, Zakon o medijima itd.), do postupovnih, kao što su Zakon o općem upravnom postupku ili zakona koji uređuju organizacijske oblike u sustavu državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnih ustanova, udruga i trgovačkih društava.

- **Tijela javne vlasti i Povjerenik za informiranje**

Tijela javne vlasti dužna su korisnicima osigurati pristup informacijama koje posjeduju. Temeljna odgovornost za provedbu ZPPI-ja je na čelnicima tijela javne vlasti te na službenicima kojima je odlučivanje o pristupu informacijama dano u nadležnost.

Provedbu ZPPI-ja nadzire Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik), kao neovisno tijelo koje bira Hrvatski sabor na razdoblje od 5 godina prema zakonom propisanim kriterijima, temeljem javnog poziva. Povjerenik je kao samostalno tijelo započeo s radom 25. listopada 2013. te je prvoj povjerenici dr. sc. Anamariji Musi mandat istekao 25. listopada 2018., a novom povjereniku, dr. sc. Zoranu Pičuljanu, mandat je počeo 21. studenog 2018. godine.

Povjerenik štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama te ponovnu uporabu informacija u odnosu na oko 5.800 tijela javne vlasti. To čini postupanjem po žalbama, predstavkama građana, provedbom nadzora i inspekcijaskog nadzora, praćenjem stanja i izradom izvješća, pružanjem pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, informiranjem javnosti, provedbom edukacija, promocijom transparentnosti i otvorenosti te suradnjom s domaćim institucijama i korisnicima, kao i međunarodnom suradnjom i promocijom.

Povjerenik izvješćuje Hrvatski sabor o provedbi ZPPI-ja, a Europsku komisiju o provedbi PSI Direktive.

- **Metodologija praćenja provedbe Zakona i struktura izvješća**

Podaci za izradu ovog Izvješća temelje se na evidencijama, informacijama i ciljanim analitičkim praćenjima Povjerenika, na godišnjim izvješćima tijela javne vlasti te podacima dostavljenim od drugih tijela nadležnih za postupanje prema odredbama ZPPI-ja ili drugih propisa.

Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku dostaviti izvješće o provedbi ZPPI-ja za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine, isključivo elektronički, putem aplikacije Pristupinfo.

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

Nadalje, sistematizirani su i analizirani podaci o postupanju po žalbama, predstavkama, inspekcijaskom nadzoru i prekršajima, kao i podaci o provedbi promotivnih aktivnosti te podaci iz provedenih praćenja stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe.

Izvješće je metodološki sistematizirano u dvije temeljne tematske cjeline: u prvoj se analizira postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika, a u drugoj se analizira proaktivno postupanje tijela javne vlasti. Sastavni dio izvješća čini i izvješće o radu Ureda povjerenika, s glavnim pravcima njegova djelovanja u 2019., koji su određeni rezultatima analize stanja.

Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvješća daje se završna opća ocjena stanja te ocjena stanja po pojedinim područjima. S tim u svezi, u svakom se području utvrđuju prioriteta djelovanja usmjereni ka poboljšanju rada i otklanjanju uočenih nedostataka i nepravilnosti.

Na kraju slijede objedinjeni prijedlozi za otklanjanje uočenih nedostataka i nepravilnosti, uključujući i prikaz evaluiranih zakonskih odredbi ZPPI-ja koje stvaraju poteškoće u primjeni te ih se predlaže izmijeniti. Kao zadnji dio izvješća slijede prioriteta djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenikau 2019. Iz prioriteta djelovanja i prijedloga za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, izuzeta su postupanja propisana odredbama ZPPI-ja koje ne treba posebno naglašavati te isti sadrži samo konkretne aktivnosti koje će pridonijeti poboljšanju primjene u pojedinom području, ali i lakšem praćenju dostignutog.

1.2 Obveznici primjene Zakona

Obveznici primjene ZPPI-ja su tijela javne vlasti, definirana člankom 5. stavkom 1. točkom 2., kao:

- a) tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave)
- b) druga državna tijela (Hrvatski sabor, Vlada RH, Pučki pravobranitelj, HNB i dr.)
- c) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S)
- d) pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti (agencije, komore, fondovi i dr.)
- e) pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili JLP(R)S, (HRT, FINA, državni arhivi, instituti i dr.)
- f) pravne osobe koje obavljaju javnu službu (vrtići, škole, fakulteti i dr.)
- g) pravne osobe koje se temeljem propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog ili iz proračuna JLP(R)S, odnosno iz javnih sredstava (turističke zajednice, sportski savezi)
- h) trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i JLP(R)S imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (HEP, Hrvatske šume d.o.o., HAC, lokalna komunalna društva, regionalne razvojne agencije i dr.)

Ključno obilježje tijela javne vlasti je rad u javnom interesu pa su ona, sukladno njihovoj pravnoj prirodi, podvrgnuta režimu javnog uvida u njihovo djelovanje. Stoga su dužna ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog financiranja te načina rada, postupanja i odlučivanja:

- proaktivno objavljivanje informacija
- dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republika Hrvatska
- provedba savjetovanja s javnošću
- osiguravanje javnosti rada

- imenovanje službenika za informiranje
- vođenje službenog upisnika
- omogućavanje pristupa i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika
- suradnja s Povjerenikom i izvještavanje o provedbi ZPPI-ja

- **Instruktivni Popis tijela javne vlasti**

U svrhu osiguranja lakše primjene ZPPI-ja, Povjerenik je izradio instruktivni Popis tijela javne vlasti (dalje: Popis), koji se vodi u okviru Registra službenika za informiranje, za čije vođenje je Povjerenik nadležan sukladno odredbama članka 13. stavka 5. Zakona. Osim podataka o imenovanom službeniku za informiranje, Popis sadrži: OIB, nazive i adrese tijela javne vlasti, njihove internet stranice i kontakt, kao i kategorizaciju tijela javne vlasti prema osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti.

Popis je instruktivnog karaktera i ne isključuje postojanje drugih obveznika primjene ZPPI-ja (primjerice, sportski savezi i zajednice na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, dobrovoljna vatrogasna društva itd.). Popis je javno dostupan u realnom vremenu, u obliku pretražive aplikacije (tjv.pristupinfo.hr), povezan je s *online* aplikacijom za dostavu godišnjih izvješća, može se preuzeti u cijelosti ili djelomično, u otvorenom, CSV formatu te omogućuje redovite promjene podataka od strane samih tijela javne vlasti, koja putem jedinstvene korisničke lozinke, dodijeljene radi ispunjavanja godišnjeg izvješća, mogu u bilo kojem trenutku pristupiti svojim podacima i predložiti izmjene.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2018. (21. veljače 2019.) nalazilo **5.797 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća, što je neveliko smanjenje u odnosu na godinu ranije, kad ih je bilo 5.859 (neka tijela su u međuvremenu prestala s radom ili su pak promijenila vlasničku strukturu te prestala biti obveznici provedbe ZPPI-ja).

- **Službenik za informiranje**

Od navedenih 5.797 tijela, njih 558 (9,6%) u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, što predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodnu godinu, kad službenika nije imenovalo 726 od 5.859 tijela (12,4%). Usprkos tome što se kontinuirano ulažu napor u pozivanje tijela da ispune navedenu zakonsku obvezu i što su podaci u svim skupinama obveznika primjene ZPPI-ja bolji no prošlogodišnji, službenika za informiranje još uvijek nisu imenovale vatrogasne zajednice (148), komunalna društva (68) i turističke zajednice (53) te u manjem dijelu dječji vrtići (39), veterinarske ambulante (39), domovi za djecu, starije i nemoćne (37) i druge ustanove, trgovačka društva i udruge.

1.3 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona

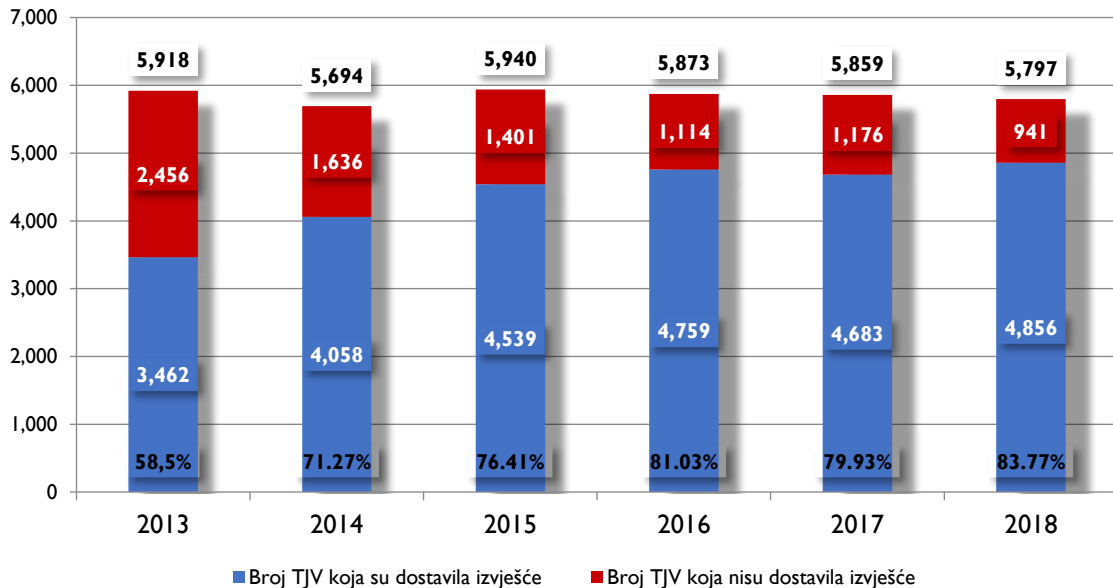
U svrhu lakšeg i jednostavnijeg ispunjenja zakonske obveze iz članka 60. stavka 2. ZPPI-ja, elektroničkim putem su pozvana sva tijela javne vlasti da ispune godišnje izvješće o provedbi Zakona u 2018. putem aplikacije *Pristupinfo*, kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom (OIB tijela) i lozinkom.

U trenutku obrade, izvješće o provedbi Zakona za 2018. **dostavilo je 4.856 ili 83,77%** od ukupno 5.797 evidentiranih tijela javne vlasti, a njih 941 ili 16,23% nije ispunilo svoju zakonsku

obvezu. Razina ispunjenja zakonske obveze dostave izvješća u blagom je porastu u odnosu na prošlu godinu kada je izvješće za 2017. dostavilo 4.683 ili 79,93% od ukupno 5.859 evidentiranih tijela, a njih 1.176 ili 20,07% to nije učinilo.

Slika 1.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2013. do 2018.

Slika 1.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2013.-2018.



S obzirom na vrstu tijela javne vlasti (Tablica 1.1.), kao i prošle godine, sva su državna tijela (18) i tijela državne uprave (52) dostavila izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2018., što je učinilo i svih 115 sudova i pravosudnih tijela.

Od 576 JLP(R)S, izvješće je dostavilo njih 564, a 12 lokalnih jedinica nije ispunilo zakonsku obvezu, i to: Grad Vrgorac te općine Bukovlje, Čeminac, Karlobag, Milna, Orebić, Poveljana, Rovišće, Severin, Ston, Vinodolska i Zrinski Topolovac. Broj lokalnih jedinica koje ne dostavljaju izvješće postupno se smanjuje (za 2016. to nije učinilo njih 18, a za 2017. njih 16), međutim, uočeno je da neke općine redovito ignoriraju obvezu dostave izvješća (Čeminac, Karlobag, Milna, Vinodolska, Zrinski Topolovac), a neke od njih i druge zakonske obveze (nerješavanje zahtjeva, nepostupanje po nalogu Povjerenika).

Što se tiče agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, od njih 74 na Popisu, 71 je dostavila izvješće (sve osim Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, Hrvatskog mjeriteljskog instituta i Hrvatskog centra za zadružno poduzetništvo). Potonje dvije su od 1. siječnja 2019. pripojene drugim institucijama (Državnom zavodu za mjeriteljstvo, odnosno Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta).

I dalje visoka i stalno blago rastuća razina dostave godišnjeg izvješća utvrđena je u kategoriji ustanova (88,8%), nešto manje u kategorijama ostalih pravnih osoba, primjerice komore i turističke zajednice (73,8% - smanjenje u odnosu na prošlogodišnjih 85% zbog promjene statusa turističkim zajednicama, koje su iz kategorija udruga premještene u ostale pravne osobe). U odnosu na prošlu godinu porasla je i dostava izvješća od trgovačkih društava (71,4% - u odnosu

na prošlogodišnjih 63,8%), dok je, kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena u kategoriji udruga (51,5%).

Tablica 1.1. Dostavljena izvješća za 2018. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18	100
Tijela državne uprave	52	100
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	564	97,9
Sudovi i pravosudna tijela	115	100
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	71	95,9
Ustanove	2.925	88,8
Trgovačka društva	622	71,4
Udruge	233	51,5
Ostale pravne osobe	256	73,8
Ukupno	4.856	83,77%

Tijela javne vlasti koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju niti imenovanog službenika za informiranje (kao što su dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, zatim veterinarske ambulante i komunalna društva te turističke i vatrogasne zajednice), a neka od njih to ne čine i iz razloga što se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja (npr. sportski savezi, turističke i vatrogasne zajednice, lokalna trgovačka društva, privatne ustanove, ali i pojedine strukovne komore). Nadalje, iz dostavljenih izvješća je razvidno da tijela javne vlasti ne razlikuju obavljanje svojih redovnih poslova od postupanja po odredbama ZPPI-ja pa među zahtjeve ubrajaju i različite zahtjeve vezane za pružanje usluga kojima građani kao korisnici usluga tijela javne vlasti zahtijevaju kakvu radnju, primjerice izdavanje preslika i informacija u okviru nekog zakonom propisanog postupka, kao i odgovaranje na upite koji se tiču njihove redovne djelatnosti. Broj dostavljenih izvješća i njihova kvaliteta dijelom je uvjetovana i činjenicom da nedostavljanje godišnjeg izvješća nije predviđeno kao posebna osnova prekršajnih sankcija.

2 Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

2.1 Pružanje informacija na zahtjev korisnika

Objedinjavanjem dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja za 2018., obrađeni su podaci o postupanju tijela po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija.

Tijekom 2018., **tijela su zaprimila ukupno 18.092 zahtjeva**, od čega je 17.699 zahtjeva za pristup informacijama, a 393 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon prošlogodišnjeg porasta ukupnog broja zahtjeva, u 2018. je došlo do pada, i to za 18,6% (Tablica 2.1.). Kako 2.563 tijela nije zaprimilo niti jedan zahtjev, proizlazi da se **podneseni zahtjevi odnose na 2.293 tijela, dakle 47,22% tijela s Popisa je rješavalo zahtjeve.**

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2013.-2018.

Zahtjevi	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Broj	24.330	21.078	18.007	17.059	22.226	18.092

U odnosu na prethodnu godinu, iz dostavljenih podataka proizlazi da je, nakon porasta broja zaprimljenih zahtjeva u odnosu na istovremeno smanjenje broja dostavljenih izvješća, u 2018. došlo do smanjenja broja zaprimljenih zahtjeva i istovremenog povećanja broja dostavljenih izvješća.

Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva u 2018., slično kao i ranijih godina, ističu se Hrvatske vode (815), Grad Zagreb (361), Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (249), Ministarstvo unutarnjih poslova (203), Ministarstvo pravosuđa (191), Hrvatska poljoprivredna agencija (150), Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (146), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (119), Ministarstvo financija (119), HZZO (106), Grad Split (106), Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (103), HRT (103), Vlada RH (100) itd.

2.2 Rješavanje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija

• *Zahtjevi za pristup informacijama*

Prema podacima iz dostavljenih godišnjih izvješća, tijela su tijekom 2018. zaprimila 17.699 zahtjeva za pristup informacijama, što predstavlja pad u odnosu na 2017., kada ih je zaprimljeno 21.759.

Ujedno, tijela javne vlasti su iz ranijeg razdoblja u 2018. prenijela 390 zahtjeva za pristup informacijama. Od ukupno 18.089 zahtjeva u radu, **tijela javne vlasti riješila su 17.108 ili 94,58%**, što je na gotovo jednakoj razini kao i 2017. (95%) i 2016. (96,4%).

- a) U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama (15 kalendarskih dana, odnosno 30 kalendarskih dana ako je rok produljen), **94,12% zahtjeva riješeno u roku** (94,95% u 2017.), dok je tek 5,88% zahtjeva riješeno izvan roka.
- b) S obzirom na ishod postupanja po zahtjevu (Tablica 2.2), tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju u cijelosti ili djelomično. Ukupno je usvojeno nešto manje zahtjeva u odnosu na prethodnu godinu (u 2018. 83,11%, a u 2017. 85,42%). Broj odbijenih zahtjeva (708) je smanjen u odnosu na u 2017. (1.116 zahtjeva). Ostali ishodi postupanja po zahtjevu ne ukazuju na značajnija odstupanja u odnosu na prethodnu godinu.

Tablica 2.2. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	14.322	80,86%
Djelomično usvojeni zahtjevi	399	2,25%
Odbijeni zahtjevi	780	4,4%
Odbačeni zahtjevi	420	2,37%
Izdane obavijesti	1.257	7,1%
Obustavljeni postupci na prvom stupnju	57	0,32%

- c) Prema razlozima za odbijanje (Tablica 2.3.), najveći broj od 780 odbijenih zahtjeva, odbijen je zbog ocjene tijela javne vlasti da se tražena informacija ne smatra informacijom

(181 ili 19,7%), zbog zaštite osobnih podataka (170 ili 18,5%) te zbog zlouporabe prava (141 ili 15,34%). Ostali razlozi javljaju se u manje od 10% slučajeva, pri čemu je među njima najviše odbijanja zbog poslovne tajne (9%) i klasificiranih informacija (8,7%).

Tablica 2.3. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	35	3,81%
klasificirana informacija	80	8,71%
poslovna tajna	83	9,03%
profesionalna tajna	43	4,68%
porezna tajna	1	0,11%
osobni podaci	170	18,5%
pravo intelektualnog vlasništva	5	0,54%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	1	0,11%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	63	6,86%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	29	3,16%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	14	1,52%
informacija u postupku izrade	9	0,98%
informacija u postupku usuglašavanja	36	3,92%
zlouporaba prava na pristup informacijama	141	15,34%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	28	3,05%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	181	19,7%

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

Vezano za klasificirane informacije uočen je pad navedenog razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s prošlogodišnjih 152 ili 12,17% slučajeva na 80 ili 8,71%. Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, o provedbi članka 16. stavka 1. ZPPI-ja, UVNS je izvijestio da je u 2018. zaprimio ukupno 94 zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, što je porast od 25% u odnosu na 2017., kad ih je zaprimljeno 75. UVNS je u 2018. od ukupno 114 zahtjeva (20 prenesenih iz 2017.), riješio njih 111.

U 2018. najveći broj zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa podnijela su državna odvjetništva (78), zatim Ministarstvo unutarnjih poslova (8), Ured predsjednice RH (4), Vlada RH (3) i Ministarstvo obrane (1). Od 78 zahtjeva državnih odvjetništava iz 2018. (i 20 prenesenih iz 2017.), 96 je riješeno na način da je UVNS u mišljenjima iznio stav o potrebi zadržavanja stupnja tajnosti, ali i o potrebi eventualnog snižavanja stupnja tajnosti, s obzirom na vrijednosti koje se predmetnim stupnjem štite, dok su 2 zahtjeva prenesena u 2019. U odnosu na 16 zahtjeva drugih tijela, 15 ih je riješeno na način da je u 8 predmeta UVNS zauzeo i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti podataka, a u 7 predmeta je predložio deklasifikaciju u opsegu koji omogućava pristup traženoj informaciji. Ujedno je izdano jedno priopćenje da se ne radi o zahtjevu o kojem bi se davalo mišljenje u okviru nadležnosti UVNS-a.

- **Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija**

Tijekom 2018. je 393 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija zaprimilo 98 tijela javne vlasti. Radi se o smanjenju u odnosu na 2017. kada su 102 tijela zaprimila 467 zahtjeva. Međutim, s obzirom na propisani djelokrug rada određenih tijela koja su navela da su zaprimila zahtjeve za

ponovnu uporabu informacija, razvidno je da se u većini slučajeva ne radi o tijelima koja u okviru svoje nadležnosti vode registre i baze podataka pogodne za ponovnu uporabu (centri za socijalnu skrb, dječji vrtići, domovi za starije, osnovne i srednje škole i dr.) pa je upitno radi li se o ponovnoj uporabi informacija.

Prema podacima iz izvješća najveći broj zahtjeva za ponovnu uporabu zaprimio je Hrvatski restauratorski zavod (71), a slijede Osnovna škola Šestine (31), Dom za starije osobe Alfredo Štiglic (21), Hrvatski atletski savez (16) i Gimnazija Lucijana Vranjanina (14), što su tijela javne vlasti koja u okviru svojih nadležnosti gotovo sigurno ne vode registre i baze podataka pogodne za ponovnu uporabu, niti objavljuju otvorene podatke (proaktivno objavljeni podaci za ponovnu uporabu), tako da je stvaran broj zahtjeva zapravo puno manji od opisanog.

Tablica 2.4. Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za ponovnu uporabu informacija

Rješavanje u okviru zakonskih rokova	Broj	%
Zahtjevi riješeni u roku	413	93,20%
Zahtjevi riješeni izvan roka	27	6,80%

Tablica 2.5. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	378	89,81%
Djelomično usvojeni zahtjevi	15	3,58%
Odbijeni zahtjevi	15	3,58%
Odbačeni zahtjevi	6	1,32%
Neriješeni zahtjevi	7	1,7%

2.3 Troškovi pružanja informacija

Tijela javne vlasti imaju pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova pružanja i dostave informacije (troškove kopiranja, skeniranja, poštanske dostave), sukladno Kriterijima koje je donio Povjerenik.

Visina ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2018. od korisnika naplatilo 38 tijela javne vlasti, iznosi 5.450,31 kn, od čega 5.312,81 kn za pristup informacijama i 137,50 kn za ponovnu uporabu informacija (Tablica 2.6.). Riječ je o velikom smanjenju ostvarenih naknada stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacija u odnosu na 2017. (za 93%), kada je naplaćeno 86.316,75 kn, od čega 84.630,75 kn za pristup informacijama i 1.686,00 kn za ponovnu uporabu informacija. Naime, u ranijim izvještajnim razdobljima uočeno je da su određena tijela javne vlasti navodila neuobičajeno visoke iznose, poglavito ustanove (muzeji i škole), koje su u stvarne materijalne troškove ubrajale iznose naplaćivane za obavljanje svoje redovne djelatnosti i pružanja usluga. Ovogodišnji iznos puno je vjerojatniji i prikazuje stvarno stanje naplaćenih troškova, što znači da tijela u pravilu primjenjuju spomenute Kriterije Povjerenika, kojima se preporučuje da se troškovi niži od 50 kn ne naplaćuju. Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Osnovna škola August Cesarec Ivankovo (1.050 kn), Grad Split (929,80 kn), Grad Vrbovec (808 kn), Osnovna škola Marija Bistrica (420 kn), Osnovna škola Marije i Line (350 kn), Hrvatske šume d.o.o. (264 kn), Dječji vrtić Tintilinić Karlovac (250 kn), Grad Zagreb (219 kn) i Čistoća Pag d.o.o. (120,80 kn).

Potrebno je istaknuti i da su naknadu za ponovnu uporabu informacija naplatila samo dva tijela, i to Dječji vrtić Tintilinić Karlovac (96 kn) i trgovačko društvo Zaprešić d.o.o. (41,50 kn), što također nije vjerojatno, budući da je pretpostavka da navedena tijela u okviru svojih nadležnosti ne vode registre i baze podataka koje korisnici mogu tražiti zahtjevom za ponovnu uporabu informacija.

Tablica 2.6. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2018.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Tijela državne uprave	0,00 kn	0,00 kn
JLP(R)S	2.379,56 kn	0,00 kn
Sudovi i pravosudna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	0,00 kn	0,00 kn
Ustanove	2.408,10 kn	96,00 kn
Trgovačka društva	525,15 kn	41,50 kn
Udruge	0,00 kn	0,00 kn
Ostale pravne osobe	0,00 kn	0,00 kn
Ukupno	5.312,81 kn	137,50 kn

2.4 Žalbe korisnika na postupanje tijela javne vlasti

Prema odredbama ZPPI-ja, svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba, kao korisnik prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, ima pravo izjaviti žalbu Povjereniku u slučaju kada tijelo javne vlasti od kojega je zatražio informaciju njegov zahtjev odbije (zbog pojedinog zakonskog ograničenja ili zato što se traženi podatak ne smatra informacijom ili kada nema osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije), odbaci (jer ne posjeduje informaciju ili kada nejasan ili nepotpun zahtjev nije ispravljen) ili ne riješi zahtjev u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti produžilo rok za rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave).

U nastavku se daje prikaz podataka o žalbama pred Povjerenikom, koji uključuju postupanje po žalbama izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama i zahtjeve za ponovnu uporabu informacija.

2.4.1 Broj žalbi po tijelima

Povjerenik je tijekom 2018. ukupno **zaprimio 1.010 žalbi**. Od 1.010. zaprimljenih žalbi, 1.004 (99,40%) odnose se na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 6 (0,60%) za ponovnu uporabu informacija.

Navedene brojke odnose se samo na žalbe koje su izjavljene ili dostavljene Povjereniku kao drugostupanjskom tijelu, a ne obuhvaćaju žalbe izjavljene putem prvostupanjskog tijela, koje je ono samo riješilo primjenom članka 113. Zakona o općem upravnom postupku. U 180 slučajeva je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu tako što je njih 104 usvojilo žalbu, odnosno odbacilo 76 žalbi, a da korisnik nije podnio žalbu protiv rješenja o odbacivanju žalbe.

Usporedbom podataka iz prethodnih godina (Tablica 2.7.), vidljivo je da je **broj žalbi u padu u odnosu na 2017., i to za 16,04%**, kad ih je bilo zaprimljenih 1.172, ali je i dalje veliki broj izjavljenih žalbi u odnosu na razinu iz razdoblja 2014.-2016., kad se godišnji broj žalbi kretao u prosjeku oko 640.

Kad se razmotre sve zaprimljene žalbe, **udio žalbi zbog šutnje uprave iznosi 485 ili 48,02%**, što postotno predstavlja blago povećanje u odnosu na 2017., kad ih je bilo 42,49%.

Ostale žalbe, njih 525 ili 51,98%, izjavljene su na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija, a među njima je i 16 žalbi (1,58 % svih žalbi) izjavljenih na rješenja o prigovoru, kojima se odlučivalo o obavijestima iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Tablica 2.7. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2018.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno	Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Broj	%
2013	515	331	64,27
2014	658	400	60,79
2015	624	402	64,42
2016	635	384	60,47
2017	1.172	498	42,49
2018	1.010	485	48,02
Ukupno	4.614	2.500	-

Osim žalbi na rješenja tijela javne vlasti ili zbog šutnje uprave, korisnici su Povjereniku podnosili i žalbe na obavijesti, kojih je tijekom 2018. zaprimljeno 41. Povjerenik je te žalbe klasificirao kao prigovor na obavijest te ih ustupao tijelima javne vlasti koja su odlučivala u prvom stupnju, uz uputu o načinu postupanja s prigovorima.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama je vidljivo da **neodgovaranje i nepravodobno neodgovaranje na zahtjeve korisnika i dalje predstavlja ključni problem primjene ZPPI-ja**. Jedan dio zahtjeva nije riješen u zakonskom roku zbog kratkoće roka od 15 dana, osobito kad se radi o zahtjevima u kojima korisnik jednim zahtjevom traži više informacija ili jednim zahtjevom traži opsežne informacije ili se radi o situacijama kad tijela trebaju osigurati informacije koje se nalaze izvan sjedišta tijela. U drugom dijelu se radi o tome da ostaje problem nedostatka volje u tijelima javne vlasti da se pravovremeno i učinkovito riješe zahtjevi koje im građani i drugi korisnici postavljaju u svrhu ostvarivanja prava na pristup informacijama, zatim problema unutarnjih procesa upravljanja i svijesti o važnosti transparentnosti.

- **Žalbe prema podnositeljima**

Tijekom 2018., u odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (Tablica 2.8.), **najveći broj žalbi su izjavili građani (789 ili 78.12%)**, tako da su građani, kao i ranijih godina, ostali najčešći žalitelji (2017. – 981 ili 83,70%, 2016. – 422 ili 67,96%; 2015 – 388 ili 66,90%). Navedenom podatku je potrebno dodati i žalbe fizičkih osoba koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl., odnosno novinara. Pravne osobe su podnijele 144 žalbe (14,26%), od čega najviše udruge i sindikati, zatim trgovačka društva te ostali (30 ili 2,97%; npr. mjesni odbori, političke stranke, JLP(R)S, ustanove, komore i sl.). Udruge su tijekom 2018. bile druge po broju podnesenih žalbi, što ukazuje na važnost

organiziranog djelovanja građana u zaštiti njihovih prava. Kao i u prethodnim godinama, udio novinara u žalbenim postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama nije osobito visok.

Tablica 2.8. Udio u žalbama zbog pristupa informacijama prema podnositeljima

Podnositelji žalbi	Broj	%
Fizičke osobe – građani	789	78.12
Fizičke osobe - vijećnici i sl.	41	4.06
Fizičke osobe – novinari	36	3.56
Pravne osobe - udruge/sindikati	80	7.92
Pravne osobe - trgovačka društva	34	3.37
Ostale pravne osobe	30	2.97
Ukupno	1.010	100

Tijekom 2018. zadržan je trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih osoba, osobito na određena tijela javne vlasti od kojih se traži veliki broj informacija, što tijela često ocjenjuju kao zlouporabu prava. Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2018., **gotovo 40% (400) žalbi je podneseno od strane 10 žalitelja**. Tako je jedan žalitelj podnio 210 ili 20,8% svih zaprimljenih žalbi, drugi 62 žalbe (6,4%), zatim su pojedini žalitelji podnosili 31, 26, 24, 21, 16, 11 i 10 žalbi.

Ti podaci s jedne strane ukazuju na značajnu ulogu građana koji svojom aktivnošću potiču transparentnost rada tijela javne vlasti, ali s druge strane i na mogućnost uzurpiranja prava na pristup informacijama od strane pojedinaca, čime se onemogućavaju tijela javne vlasti, ali i Povjerenik, da pravovremeno i učinkovito djeluju u tom području, kao i drugi građani u ostvarivanju svojih prava.

- **Žalbe prema tijelima javne vlasti**

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2018. (Tablica 2.9.), **najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S (202 ili 20%) i tijelima državne uprave (177 ili 17,52%)**.

Iz usporednog prikaza (Tablica 2.9.) vidljivo je da se vrlo značajno smanjio broj žalbi koje se odnose na zahtjeve upućene pravosudnim tijelima, a da se povećao broj žalbi koji se odnosi na tijela državne uprave, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S, udruge i komore.

Tablica 2.9. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2017. i 2018. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2017		2018.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	35	2,99	27	2,67
Tijela državne uprave	138	11,77	177	17,52
JLP(R)S	228	19,45	202	20,00
Pravosudna tijela	349	29,79	123	12,18
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	68	5,80	74	7,33
Ustanove	140	11,94	140	13,86
Trgovačka društva – RH	81	6,91	75	7,43
Trgovačka društva – JLP(R)S	71	6,06	95	9,41

Udruge i komore	49	4,18	82	8,12
Ostale pravne osobe	13	1,11	15	1,49
Ukupno	1.172	100	1.010	100

- **Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka**

ZPPI u članku 15. propisuje razloge za ograničenje prava na pristup informacijama, od kojih je propisano jedno ograničenje apsolutnog karaktera, i to u odnosu na informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka. Ostala zakonska ograničenja su relativnog karaktera i kod tih slučajeva tijelo javne vlasti ima obvezu prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, pri čemu je potrebno napomenuti da se navedeni test ne provodi kad se radi o informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. U slučaju kad su predmet zahtjeva klasificirane informacije, vlasnik informacije prije donošenja odluke ima obvezu zatražiti mišljenje UVNS-a.

Tijekom 2018. prema razlozima odbijanja i odbacivanja (Tablica 2.10.), žalbe su u najvećem broju slučajeva podnošene protiv rješenja kojima je kao razlog odbijanja navedena zlouporaba prava (101 ili 20,87%), zatim osobni podaci (87 ili 17,98%), neposjedovanje informacije (76 ili 15,7%) klasificirane informacije (60 ili 12,4%), zatim jer se informacija ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (51 ili 10,54%) te jer je informacija poslovna ili profesionalna tajna (44 ili 9,09%).

Tablica 2.10. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2018.

Ograničenja	2018.		
	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	5	1.03	12
klasificirana informacija	60	12.40	4
poslovna ili profesionalna tajna	44	9.09	6
porezna tajna	8	1.65	10
osobni podaci	87	17.98	2
intelektualno vlasništvo	0	0	14
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	0	0	14
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	17	3.51	7
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	9	1.86	9
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0	14
informacija u postupku izrade	4	0.83	13
informacija u postupku usuglašavanja	7	1.45	11
zlouporaba prava na pristup informacijama	101	20.87	1
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	51	10.54	5
nema osnove za dopunu ili ispravak	15	3.10	8
ne posjeduje informaciju	76	15.70	3
Ukupno	484	100,00	-

Iz navedenih podataka vidljivo je da među najčešćim razlozima ograničenja iz članka 15. ZPPI-ja u 2018. prevladavaju zaštita osobnih podataka i klasificirane informacije, zatim poslovna ili profesionalna tajna, ostali slučajevi utvrđeni zakonom te vođenje sudskog ili drugog postupka.

Navedeni podaci ne daju pravu sliku o razlozima odbijanja zbog toga što se u velikom broju žalbenih postupaka radilo o slučajevima traženja istovrsnih informacija iz iste skupine tijela javne

vlasti (državna odvjetništva, ustanove, agencije, lokalne jedinice), koja su se pri odbijanju zahtjeva najčešće pozivale ili na klasificirane informacije ili na zlouporabu prava na pristup informacijama.

2.4.2 Rješavanje žalbi

Osim žalbi zaprimljenih tijekom 2018., iz prethodnog perioda su prenesene u rad 323 žalbe, tako da su tijekom 2018. u rješavanju bile ukupno 1.333 žalbe. Od ukupnog broja žalbi, riješeno je 1.026 žalbi ili 76,97%, dok je 307 žalbi (23,03%) ostalo neriješeno, odnosno preneseno u rad u 2019. (Tablica 2.11.). U dio neriješenih žalbi su uračunate i žalbe podnesene krajem godine, a kojima nije protekao zakonski rok za rješavanje žalbe (30, 60, odnosno 90 dana).

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta koji su u rješavanju, na šutnju uprave se odnose 533 ili 39,98%, a njih 800 ili 60,02% su žalbeni predmeti na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen zahtjev korisnika ili na odbacivanje zahtjeva, odnosno na rješenja po prigovoru na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja. Od ukupnog broja žalbi u radu koje su izjavljene na odbijajuća rješenja, 30 ili 2,25% predmeta odnosio se na rješenja o prigovoru.

Tablica 2.11. Rješavanje žalbi u 2018.

Žalbe 2018.	Rješavanje žalbi					Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Šutnja uprave	Udio šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2018.	1.010	742	73,46%	268	26,54%	525	485	48,02%
ukupno žalbenih postupaka u tijeku (uklj. prenesene)	1.333	1.026	76,97%	307	23,03%	800	533	39,98%

Ako se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2018. (1.010), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (1.026), vidljivo je da je riješeno nešto više žalbi od zaprimljenih žalbi.

S obzirom da je u prethodnom periodu kontinuirano dolazilo do prenošenja znatnog broja predmeta, iako se kroz godine rada povećala efikasnost u rješavanju, zbog povećanog priljeva žalbenih predmeta u posljednje 2 godine, broj neriješenih, a zatim i prenesenih žalbi je i dalje visok. I u narednom razdoblju može se očekivati povećanje broja žalbi, uglavnom zbog povećane svijesti korisnika o načinu zaštite njihovog prava, ali i zbog aktivnosti pojedinih građana koji velikim brojem zahtjeva, žalbi, tužbi i iniciranjem drugih postupaka, znatno opterećuju pojedina tijela javne vlasti, Povjerenika i Visoki upravni sud RH, a što u praksi može dovesti do značajne preopterećenosti institucija i ograničavanja prava drugih korisnika.

Tablica 2.12. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2013.-2018. po načinu rješavanja

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene žalbe	Ukupno u rješavanju	Neriješene žalbe	% neriješenih žalbi
2013.	515	129	644	149	23,14
2014.	658	149	807	283	35,07
2015.	624	282	906	380	41,94
2016.	635	380	1.015	341	33,60
2017.	1.172	341	1.513	325	21,48

2018.	1.010	323*	1.333	307	23,03
-------	-------	------	-------	-----	-------

*Žalbe se odnose na postupke po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija te nisu uključene 2 žalbe koje se odnose na pristup arhivskom gradivu

2.4.3 Odlučivanje po žalbi

Tijekom 2018. Povjerenik je riješio ukupno 1.026 žalbi, od kojih se prema vrsti zahtjeva, njih 1.022 ili 99,61% odnosi na pristup informacijama, a njih 4 ili 0,39% na ponovnu uporabu informacija.

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

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

- **Žalbe prema ishodu postupka po zahtjevima za pristup informacijama**

U odnosu na žalbe koje se odnose na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2018. su u radu bila 1.324 predmeta, od kojih je riješeno 1022. 591 (57,83%) žalba odnosila se na rješenja po zahtjevima za pristup informacijama, a 431 (42,17%) na zahtjeve povodom šutnje uprave u predmetima zahtjeva za pristup informacijama.

- a) Od riješene 591 žalbe protiv odbijajućih i odbacujućih prvostupanjskih rješenja, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:
 - 227 (38,41%) žalbi odbio kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu
 - 152 (25,72%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući pristup informaciji kada je utvrđeno da je žalba osnovana
 - 171 (28,93%) rješenje poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je, s obzirom na prirodu upravne stvari, bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela)

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 38,41% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (28,44% u 2017.), dok je u **55,83% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja** te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena.

Tako podaci pokazuju da tijela javne vlasti i dalje češće griješe, nego što postupaju u skladu s odredbama ZPPI-ja. Iz navedenog proizlazi da je ulaganje žalbe od strane korisnika i dalje ključno za zaštitu ustavnog prava građana na informaciju, što ujedno ukazuje na nužnost daljnjeg rada na promociji prava na pristup informacijama i edukaciji tijela javne vlasti te ukazivanju korisnicima na njihova prava.

b) Od ukupno 431 predmeta povodom tzv. šutnje uprave u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:

- u 217 (50,35%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili u slučaju kad je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba
- u 121 (28,07%) slučaju naložio tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama (odnosno da donesu rješenje), jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani
- 68 (15,78%) žalbi odbacio jer nisu bile dopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1. stavku 3. ZPPI-ja (stranka je u postupku)
- u 25 (5,80%) slučajeva odbio žalbu kao neosnovanu

Temeljem navedenih podataka vidljivo je da u 28,07% predmeta i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja o razlozima nepostupanja po zahtjevu, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev. To prvenstveno upućuje na uobičajenu praksu nekih tijela da odugovlače s rješavanjem zahtjeva.

Međutim, u 50,35% slučajeva tijelo javne vlasti je nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi i zatraženog očitovanja, obavijestilo da je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješilo. Navedeno ukazuje da se, s obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelu javne vlasti (dugotrajno kolanje spisa, zaobilaženje službenika za informiranje, nedovoljno znanja službenika u tijelu o načinu rješavanja zahtjeva, promjene službenika za informiranje i sl.), kao i trošenju vremena na dostavu poštom. Podnošenje žalbe Povjereniku zbog šutnje uprave predstavlja snažan poticaj tijelu javne vlasti da zahtjev riješi (i prije donošenja konačne odluke Povjerenika), što uz osiguranje dostupnosti informacije korisniku, ukazuje i na važnost ovog nadzornog mehanizma za pravilnu provedbu ZPPI-ja.

Tablica 2.13. Usporedni prikaz vrste odluka Povjerenika po žalbama 2017.-2018.

<i>Godina</i>	<i>Žalba odbijena kao neosnovana</i>	<i>Poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji</i>	<i>Poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak</i>	<i>Naloženo rješavanje zahtjeva</i>
2017.	180 (28,44%)	173 (27,33%)	260 (41,07%)	150 (28,09%)
2018.	227 (38,41%)	152 (25,72%)	171 (28,93%)	121 (28,07%)

Usporedbom podataka iz 2018. u odnosu na 2017. s jedne strane je vidljivo smanjenje broja poništenih rješenja tijela javne vlasti (68,4% u 2017., u odnosu na 54,65% u 2018.), a s druge strane povećanje broja potvrđenih odluka (28,44% u 2017., u odnosu na 38,41% u 2018.). U odnosu na predmete šutnje uprave, tijekom 2018. je ostala identična situacija u slučajevima kad tijela javne vlasti nisu riješila zahtjev za pristup informacijama – u 28% slučajeva, Povjerenik je nalagao tijelima javne vlasti da riješe zahtjeve za pristup informacijama.

U nastavku se razmatraju odluke po pojedinim skupinama tijela javne vlasti u žalbenim postupcima, u svezi zahtjeva za pristup informacijama.

a) Državna tijela

U odnosu na državna tijela, tijekom 2018. se postupalo po 40 žalbi, a ukupno su riješene 22 žalbe.

Tijekom 2018. niti jedna žalba nije izjavljena u odnosu na postupanje Hrvatskog sabora.

U odnosu na Ured predsjednice RH, tijekom 2018. rješavano je 5 žalbi. Postupajući po žalbenim predmetima, Povjerenik je 2 žalbe odbacio kao nedopuštene te je u jednom slučaju poništio rješenje i odobrio pristup zatraženoj informaciji, a u jednom dijelu odbacio zahtjev za pristup informacijama.

U odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, u radu je bilo 11 žalbi. Riješene su 4 žalbe i to na način da su 2 žalbe odbijene kao neosnovane: u jednom slučaju je naloženo rješavanje zahtjeva te je u jednom postupku poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak.

U odnosu na druga državna tijela vodio se postupak po 24 žalbe, s time da su žalbe izjavljene protiv postupanja Državnog odvjetništva RH (9 žalbi), Hrvatske narodne banke (9 žalbi), Ustavnog suda RH (3 žalbe), Državnog sudbenog vijeća RH (2 žalbe) i UVNS-a (1 žalba).

Od 15 riješenih žalbi, u 5 slučajeva se radilo o šutnji uprave, pri čemu je u 3 slučaja doneseno rješenje o obustavi postupka (Državno odvjetništvo RH) i u 2 slučaja doneseno rješenje o odbacivanju žalbe kao nedopuštene (Državno odvjetništvo RH).

U preostalim 10 slučajeva, u 8 žalbenih postupaka je doneseno rješenje kojim su potvrđena rješenja, i to Hrvatske narodne banke u 5 slučajeva, Državnog odvjetništva RH u 2 slučaja te Državnog sudbenog vijeća RH u 1 slučaju. Osim toga su donesene 2 odluke kojima je poništeno rješenje i omogućen pristup informacijama u slučaju po žalbi na rješenje Državnog sudbenog vijeća RH i Ustavnog suda RH.

b) Tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, središnji državni uredi i uredi državne uprave u županijama)

Povjerenik je tijekom 2018. imao u radu u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene tijelima državne uprave ukupno 219 žalbi, od čega 99 na odbijajuća rješenja, 108 zbog šutnje uprave i 12 na rješenja kojima je odlučeno o prigovoru na obavijest.

Od 219 žalbi riješene su 172 (78,54%). U 93 riješene žalbe koje se odnose na šutnju uprave, doneseno je 19 rješenja kojima je odbačena žalba, 13 rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 53 rješenja o obustavi postupka te 8 rješenja kojim se žalba odbija kao neosnovana.

Tijekom 2018. je riješeno 68 žalbi na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva na način da je u 26 (38,24%) slučajeva utvrđeno da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila predmet te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješenja tijela državne uprave, a u 39 (57,35%) slučajeva utvrđeno je da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 20 žalbenih slučajeva, a u 19 žalbenih predmeta rješenje je poništeno i vraćeno na ponovni postupak.

U odnosu na rješenja o prigovorima doneseno je 11 rješenja kojima je odbijena žalba kao neosnovana, i to u svim slučajevima Ministarstva unutarnjih poslova.

Valja ponovno istaknuti da je Povjerenik utvrdio da u 57,35% slučajeva uskrate pristupa informacijama, odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja. Iako se, u odnosu na prethodnu godinu (63,51%) blago smanjio broj nezakonitih rješenja tijela državne uprave, i ovogodišnji je podatak i dalje vrlo zabrinjavajuć.

Pored toga, tijela državne uprave i dalje učestalo kasne s rješavanjem predmeta te tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave, a po zahtjevima za pristup informacijama u gotovo polovici svih slučajeva postupaju u skladu sa odredbama ZPPI-ja. Za popravljivanje nastale situacije potrebno je više pažnje pokloniti organizaciji rada, upravljanju spisima i unutarnjoj koordinaciji u tijelima državne uprave, koja zbog tih nedostataka, ali i čestih promjena službenika za informiranje, uglavnom ne uspijevaju riješiti zahtjeve na vrijeme.

c) Općine, gradovi i županije

Tijekom 2018., Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, imao u rješavanju 248 žalbi, od kojih je riješeno 180 ili 72,58%.

Riješene su 104 žalbe zbog šutnje uprave, od kojih su u 13 slučajeva te žalbe bile nedopuštene, u 8 slučajeva neosnovane, u 27 slučajeva je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 56 slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen te je postupak obustavljen.

U nešto više od polovice slučajeva šutnje uprave (56 ili 53,84%), samo podnošenje žalbe bio je signal da se riješi zahtjev koji je do tad bio ignoriran. U 27 (25,96%) slučajeva po žalbi zbog šutnje uprave Povjerenik im je morao i formalnom odlukom naložiti da riješe zahtjev.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, riješeno je 76 žalbi. U žalbi zbog toga što je pristup informaciji uskraćen, utvrđeno je da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 20 (26,31%) predmeta. U 45 slučajeva (59,21%) utvrđeno je da su rješenja JLP(R)S nezakonita te su ista poništena, i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 14 slučajeva.

U odnosu na rješenja o prigovorima doneseno je jedno rješenje kojim je odbijena žalba kao neosnovana, jedno je rješenje poništeno te je riješen zahtjev, a u jednom slučaju je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.

Ukratko, kad se radi o **rješavanju zahtjeva od strane JLP(R)S, Povjerenik je nalazio da je to odlučivanje nezakonito (68,97%)**, odnosno da, u slučaju žalbe zbog šutnje uprave, JLP(R)S i dalje u više od jedne četvrtine slučajeva (25,96%) ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, čime znatno otežavaju pristup informaciji građanima odugovlačenjem postupka.

Na lokalnoj razini se uzrok problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama može pronaći i u slabim kapacitetima lokalnih jedinica, slabom poznavanju propisa i needuciranosti službenika, ali i činjenici da se dio predmeta vodi potaknut ili provociran osobnim razlozima.

d) Pravosudna tijela

U odnosu na žalbe upućene pravosudnim tijelima, tijekom 2018. ukupno je u radu bilo 190 žalbi, od toga 154 na odbijajuća rješenja, 7 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 25 zbog šutnje uprave te 4 na rješenja kojima je odlučeno o prigovoru na obavijest.

Od 190 žalbi riješene su 174 (78,54%). U 22 riješena žalbena predmeta povodom šutnje uprave, doneseno je 9 rješenja kojima je odbačena žalba, 4 rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva te 9 rješenja o obustavi postupka.

Riješeno je 149 žalbi na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva na način da je u 81 (54,36%) slučaju utvrđeno da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila predmet te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješenja.

U 66 (44,23%) slučajeva utvrđeno je da su rješenja pravosudnih tijela nezakonita te su ista poništena, i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 14 žalbenih slučajeva, od kojih se u 13 slučajeva radilo o ukupnim isplatama vještacima u određenom vremenskom periodu.

Osim toga, od tih 66 predmeta, u 52 je predmet vraćen na ponovni postupak, jednim dijelom jer se radilo o klasificiranim informacijama u kojima nije pravilno primijenjen članak 16. ZPPI-ja, odredbe o zlouporabi, informaciji, neposjedovanju informacije i dr.

U odnosu na rješenja o prigovorima, donesena su 3 rješenja kojima je u 2 slučaja poništeno rješenje i predmet je vraćen na ponovni postupak, a u jednom predmetu je poništeno rješenje i riješen je zahtjev.

Povjerenik je ocijenio da u 44,23% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke pravosudnih tijela nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak. Razloge problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama kod pravosudnih tijela može se naći u nedovoljnoj educiranosti službenika za informiranje, jer su često poništavani predmeti zbog nepoznavanja postupovnih odredbi ZPPI-ja, obuhvata informacije te raspolaganja javnim sredstvima u smislu ZPPI-ja i sl.

- **Zakonitost postupanja prvostupajskih tijela**

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2018. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 2.14.

Tablica 2.14. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

Riješeni predmeti u 2018.	Ukupno	Riješeno	Neriješeno	Žalba odbačena	Žalba odbijena	Rješenje poništeno i naloženo da omogući slobodan pristup	Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	Redovne žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	Poništeno rješenje i riješen zahtjev	Obustava postupka
zlouporaba prava	152	123	29	0	34	32	49	4	3	1
osobni podaci	116	77	39	0	14	49	7	6	0	1
klasificirana informacija	110	103	7	1	82	0	20	0	0	0
ne posjeduje informaciju	99	65	34	1	36	3	17	6	1	1
poslovna tajna	75	54	21	1	4	32	13	3	0	1
nije informacija	68	56	12	0	15	11	30	0	0	0

Napomena: obuhvaćene su žalbe koje su podnesene 2018. i žalbe iz ranijih godina; podaci se odnose na najčešće razloge odbijanja i ne obuhvaćaju sve riješene žalbe.

a) Zloupotreba prava

Tijekom 2018. zaprimljena je 101 žalba u kojima su tijela javne vlasti kao razlog odbijanja zahtjeva navodila zloupotrebu od strane korisnika, iz čega proizlazi da je **zloupotreba najčešće korišteni razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama**. Isto predstavlja smanjenje u odnosu na 2017., kad je bilo izjavljeno 139 žalbi zbog ovog razloga. Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2018. odbijena 144 zahtjeva zbog zloupotrebe prava. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 101 slučaju (70,14%).

Od ukupno 152 predmeta u rješavanju, riješena su 123 (80,92%) predmeta, i to tako da su u 34 predmeta (28,33%) potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, dok su u **84 ili 68,29% slučajeva ta rješenja poništena** (naložen pristup informacijama u 32 ili 38,09% ili predmet vraćen na ponovni postupak u 49 ili 58,33% te je u 3 ili 3,57% predmeta poništeno rješenje i riješen je zahtjev za pristup informacijama). U jednom slučaju doneseno je rješenje o obustavi postupka, a u 4 (3,25%) slučaja tijelo je samo promijenilo odluku.

U najvećem su broju zloupotrebu kao razlog za odbijanje zahtjeva koristila sljedeća tijela, kojima su zahtjeve za pristup informacijama podnijeli isti ili više povezanih korisnika: Hrvatska banka za obnovu i razvitak (dalje HBOR), Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Krapinske toplice, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska gospodarska komora, Športska zajednica Grada Ogulina.

b) Osobni podaci

Ured povjerenika je tijekom 2018. zaprimio 87 žalbi u kojoj su zaštićeni osobni podaci korišteni kao zakonsko ograničenje te je taj razlog **najčešće korišteno zakonsko ograničenje u žalbenim postupcima u 2018. godini**. Prema podacima iz izvješća koja su tijela dostavila Povjereniku, vidljivo je da su osobni podaci, kao i prethodne godine, najčešće korišteno zakonsko ograničenje od strane tijela javne vlasti, i to u 170 slučajeva, u odnosu na koje je tijekom 2018. izjavljeno 87 žalbi (51,17%).

Tijekom 2018. je u rješavanju bilo 116 žalbenih predmeta u kojima su osnova za odbijanja zahtjeva bili osobni podaci, od čega ih je riješeno 77 (66,38%). U samo 14 (18,18%) slučajeva je potvrđena odluka tijela javne vlasti, a u 56 (72,73%) slučajeva je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito te ili omogućen pristup informaciji (49 ili 63,64%) ili je predmet vraćen na ponovni postupak (7 ili 9,09%). U 6 predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo javne vlasti samo promijenilo svoju odluku te je u 1 slučaju obustavljen postupak.

Navedeni podaci ukazuju da su u **2/3 slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka**, pri čemu najčešće nisu uzimala u obzir odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja nalaže da se djelomično omogućiti pristup informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogućiti.

Razmatranjem odluka po žalbama vidljivo je da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka u većini slučajeva radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje (informacije o isplatama sudskim vještacima, ugovorima o radu direktora trgovačkih društava koja su u vlasništvu JLP(R)S, informacije o natječajnoj dokumentaciji za

pojedina radna mjesta u tijelima javne vlasti, zapisnici), uz odgovarajuću zaštitu dijelova koje sadrže zaštićene osobne podatke.

c) Klasificirana informacija

Klasificirane informacije su jedan od češće korištenih razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, kao zakonsko ograničenje. Kao i tijekom 2017., informacije koje sadrže klasificirane podatke treba uzeti s rezervom, s obzirom da je od ukupnog broja jedan podnositelj podnio 96 istovrsnih žalbi prema istoj skupini tijela (Državno odvjetništvo RH, općinska i županijska državna odvjetništva).

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, vidljivo je da su tijekom 2018. u 80 (75%) slučajeva koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje je izjavljeno 60 žalbi.

Od ukupno 110 predmeta, riješeno je njih 103 (93,63%), na način da je u jednom slučaju žalba odbačena, u 82 slučaja je žalba odbijena kao neosnovana te je u 20 predmeta žalitelja rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak (od čega 17 ili 85% općinskim i županijskim državnim odvjetništvima), i to iz razloga što nije zatraženo mišljenje UVNS-a ili test razmjernosti i javnog interesa nije pravilno proveden.

U odnosu na 2017., kad je velik broj rješenja poništavan i predmeti vraćani na ponovni postupak zbog nepostupanja sukladno odredbi članka 16. ZPPI-ja (mišljenja UVNS-a i provedba testa razmjernosti i javnog interesa), tijekom 2018. je vidljiv napredak kod tijela javne vlasti koja su vlasnici klasificirane informacije.

d) Ne posjeduje informaciju

Tijela javne vlasti nerijetko donose rješenje o odbacivanju zahtjeva iz razloga što ne raspolažu informacijom ili ne znaju gdje se informacija nalazi.

Ovaj najmanje sporan način odlučivanja o zahtjevu korišten je 420 puta (odbacujuća rješenja zbog neposjedovanja informacije te odbijajuća zbog nepostojanja razloga za ispravak i dopunu), međutim i u tim postupanjima je bilo nepravilnosti.

Na rješenje zbog neposjedovanja informacije Povjereniku je pristiglo u 2018. godini 76 žalbi, a s neriješenim žalbama po istoj osnovi iz ranijih razdoblja, Povjerenik je imao u radu 99 žalbi.

Od ukupno riješenih 65 žalbi, Povjerenik je u 20 slučajeva (30,77%) poništio rješenje tijela javne vlasti, utvrdivši da tijelo raspolaže informacijom (3 slučaja), a u 17 slučajeva zatražio provođenje ponovnog postupka.

e) Poslovna tajna, profesionalna tajna i porezna tajna

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2018. u 136 slučaja ograničila pristup informaciji iz razloga što ista predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje su izjavljene 44 žalbe (32,35%) u 2018., tako da je Povjerenik zajedno s predmetima koji su preneseni iz prethodnog perioda imao u radu 75 žalbi.

U 17 predmeta pristup informacijama ograničila su trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o., Croatia Airlines d.d., Croatia banka d.d., HP - Hrvatska pošta d.d., Hrvatska elektroprivreda d.d., Hrvatski novčarski zavod d.o.o., Odašiljači i veze d.o.o., Zračna luka Dubrovnik d.o.o) ili trgovačka društva u većinskom vlasništvu

JLP(R)S (Ekoplus d.o.o., Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o. Koprivnica, Opatija 21 d.o.o., Pazin d.o.o., Vukovarska gospodarska zona d.o.o., Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o.).

Trgovačka društva koja su obveznici primjene ZPPI-ja, primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne tajne kad se radilo o traženju informacija o isplatama javnim bilježnicima i odvjetničkim uredima, ugovorima, izrađenim studijama, menadžerskim ugovorima.

Tijekom 2018. ukupno je u rješavanju bilo 75 žalbi na rješenja kojima je pristup informaciji odbijen iz ovih razloga. U odnosu na 54 riješena predmeta zbog poslovne tajne kao zakonskog ograničenja, u **45 (83,33%) predmeta rješenje je poništeno**, od čega je u 32 slučaja poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji i u 13 slučaja poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak **jer su se tijela nezakonito pozivala na poslovnu tajnu** i tako ograničila korisniku pravo na pristup informaciji. Vidljivo je da se nije vodilo računa o izričitoj zakonskoj odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, kojom je određeno da kad se radi o raspolaganju javnim sredstvima, informacije trebaju biti javno dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. U 4 slučaja je potvrđeno prvostupanjsko rješenje, u 3 slučaja je tijelo javne vlasti promijenilo odluku, dok je u jednom predmetu postupak obustavljen.

Uočeno je da prilikom rješavanja zahtjeva tijela često ne uvažavaju da određeni dijelovi informacije mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, što ne isključuje omogućavanje pristupa ostalom dijelu informacije. Osim toga, tijela bi morala voditi računa o tome koji podaci mogu predstavljati poslovnu tajnu na način kako je uređuje Zakon o zaštiti tajnosti podataka i razgraničiti ih od osobnih podataka.

Tijekom 2018. je u odnosu na poreznu tajnu zaprimljeno 8 žalbi, od kojih se u 7 slučajeva Ministarstvo financija pozvalo na to zakonsko ograničenje i u jednom slučaju Trgovački sud u Bjelovaru. U tom razdoblju je ukupno bilo u radu 13 žalbi, od kojih je riješeno njih 9 (69,23%). U 4 slučaja je žalba odbijena kao neosnovana (u slučaju Ministarstva financija), u jednom slučaju je žalba poništena i predmet vraćen na ponovni postupak te je u 4 slučaja rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji.

f) Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Značajno je naglasiti da je učestali razlog odbijanja zahtjeva u 2018. s 51 žalbom bio taj da se traženo ne smatra informacijom u smislu članka 5. ZPPI-ja, što je ipak smanjenje u odnosu na 2017., kad je bilo izjavljeno 90 žalbi zbog toga razloga.

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2018. odbila 182 zahtjeva jer su ocijenila da zatražena informacija ne ispunjava uvjete iz zakonske definicije. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 51 slučaju (20,02%).

Od ukupno 68 predmeta u rješavanju, tijekom 2018. riješeno je 56 predmeta (82,35%), u okviru kojih je nađeno da su samo u 15 (26,79%) slučajeva tijela javne vlasti ispravno procijenila da se ne radi o informaciji u smislu Zakona. **U 41 slučaju (73,21%) tijelo je pogrešno utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu** pa je rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup u 11 slučajeva te su u 30 slučajeva predmeti vraćeni na ponovni postupak.

Uočeno je da su tijela javne vlasti bila sklona zahtjeve za pristup informacijama, postavljene u obliku upita, ocijeniti kao podneske kojima se ne traži informacija u smislu Zakona i time ne razmatrati mogu li, kao nadležno tijelo, na upit odgovoriti dostavom informacije koja je u njihovom posjedu, čak i unutar različitih dokumenata ili zapisa podatka.

- **Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija**

Od ukupno 9 žalbi koje su bile u radu tijekom 2018. (6 iz 2018. i 3 prenesene iz prethodnog razdoblja), riješene su 4 žalbe.

Izjavljene žalbe su podnesene u odnosu na postupanja tijela državne uprave (4 - Ministarstvo financija, Ministarstvo državne imovine, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Državna geodetska uprava), trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske (2 - Narodne novine d.d., Hrvatsku Lutriju d.o.o.), agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima (3 - Financijska agencija, Agencija za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje).

Kad se razmatraju razlozi uskrate ponovne uporabe u postupcima po žalbama, utvrđeno je da su tijela javne vlasti navela da se radi o uskrati ponovne uporabe zbog zaštite osobnih podataka, jer se informacije ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla, iz razloga što tijelo javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju ili jer se ne radi o zahtjevu za ponovnu uporabu jer informacija ne postoji (informaciju bi trebalo izrađivati) te iz procesnih razloga.

Od riješenih žalbi, jedna se odnosila na tzv. šutnju uprave, a riješena je obustavom postupka, obzirom da je žalitelju Ministarstvo financija omogućilo ponovnu uporabu informacija iz registra koncesija dostavom poveznice na kojoj je moguće u otvorenom formatu preuzeti za traženu informaciju.

2 rješenja su poništena i predmeti vraćeni na ponovni postupak prvostupanjskim tijelima (Hrvatska Lutrija d.o.o. i FINA). Rješenje kojim je Povjerenik utvrdio da se zahtjev za ponovnu uporabu informacija odnosi na informacije koje se prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla Hrvatske Lutrije d.o.o., potvrđeno je presudom Visokog upravnog suda RH. Jednim rješenjem je odbačena žalba izjavljena protiv rješenja Državne geodetske uprave.

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

2.5 Sudski nadzor

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

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 odgovni učinak ako je rješenjem Povjerenika korisniku omogućen pristup informaciji. Odluku o tužbi Visoki upravni sud RH mora donijeti roku od 90 dana, a sam postupak uređen je Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17).

Statističke podatke koji se odnose na upravne sporove iz 2018. sadržava Tablica 2.15., pri čemu je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

- **Podnošenje tužbi**

Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2018. pokrenuto 300 upravnih sporova. Kad se uspoređi s 2016. kad su pokrenuta 34 i s 2017. kad je pokrenuto 175 upravnih sporova, u 2018. godini pokrenuto je 300 upravnih sporovaili 71,43% upravnih sporova više od prethodne godine.

Upravni sporovi su pokrenuti u 176 slučajeva (58,33%) protiv rješenja Povjerenika, od čega 167 (55,67%) na rješenja i 8 (2,67%) u odnosu na rješenja o prigovorima na izjavljene obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, dok je u 125 ili 41,67% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave). Tijekom 2018. je u odnosu na pokrenute upravne sporove izrađeno 247 odgovora na tužbu.

Tablica 2.15. Upravni sporovi u 2018.

Upravni sporovi i tužbe u 2018.	Broj	%
Zaprimljene tužbe u 2018. prema osnovi	300	100,00%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	167	55,67%
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	125	41,67%
<i>Tužbe zbog prigovora</i>	8	2,67%
Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje	247	82,33%

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

- **Podnositelji tužbi**

Najveći broj tužbi, i to njih 244 (81,33%), podnijeli su korisnici, dok su 56 tužbi (18,67%) podnijela tijela javne vlasti nezadovoljna odlukama Povjerenika. Iz podataka o pokrenutim upravnim sporovima je jasno uočljivo da su obje vrste tužitelja u 2018. podnijele veći broj tužbi nego ranijih godina. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 6.2.

Ipak, valja naglasiti da je **u dvije trećine od ukupnog broja od korisnika pokrenutih upravnih sporova - 155 ili 51,67% pokrenuto od jednog korisnika te po 7 i po 6 od druga 2 korisnika**, što čini 168 tužbi pa ispada da preostalih 76 tužbi otpada na sve ostale korisnike.

Također, treba istaknuti da je u 183 (61%) slučajeva bilo riječ o postupcima koji su pokrenuti u predmetima istog korisnika, i to tako da je 155 upravnih sporova (51,67% od ukupnog broja sporova) pokrenuo taj isti korisnik protiv rješenja Povjerenika ili zbog šutnje Povjerenika, a preostalih 28 (9,33%) su pokrenula tijela javne vlasti, osporavajući rješenja Povjerenika. Radi se uglavnom o postupcima u kojima su tijela javne vlasti HBOR, Grad Zagreb te županijska ili općinska državna odvjetništva.

U cjelini, od ukupno 244 upravna spora koje su pokrenuli korisnici, radi se o 90 korisnika, od kojih je jedan pokrenuo 155 sporova.

U 56 upravnih sporova pokrenutih tužbama tijela javne vlasti, radilo se o 12 podnesenih tužbi od Grada Zagreba, 12 od HBOR-a, a u preostale 32 tužbe podnositelji su različita tijela javne vlasti. Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- 2 spora državnih tijela (Vlada RH 1 i Ustavni sud RH 1)
- 2 spora tijela državne uprave (Ministarstvo unutarnjih poslova 1, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike 1)
- 1 spor pravosudnih tijela (Županijsko državno odvjetništvo u Osijeku 1)
- 13 sporova jedinica lokalne samouprave (Grad Zagreb 12, Grad Ploče 1),
- 14 sporova agencija, zavoda i fondova (HBOR 13, HAMAG BICRO 1)
- 6 sporova ustanova (Hrvatska radiotelevizija 2, Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu 2, Hrvatski zavod za javno zdravstvo Krapinsko-zagorske županije 1, Kliničko bolnički centar Split 1)
- 10 sporova trgovačkih društava (Zagrebački holding d.o.o. i Poduzetnički centar Krapinsko-zagorske županije po 2, Narodne novine d.d., Hrvatska poštanska banka d.d., Croatia banka d.d., Hrvatska lutrija d.d., Zaprešić d.o.o., Komunalac d.o.o. po 1)
- 8 sporova ostalih pravnih osoba (Hrvatska gospodarska komora 6, Hrvatska obrtnička komora 2)

Tablica 2.16. Upravni sporovi u 2018. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe	
Prema tužiteljima	300	100,00%
<i>korisnici</i>	244	81,33%
<i>tijela javne vlasti</i>	56	18,67%
Tužitelji korisnici	244	100,00%
<i>fizičke osobe</i>	234	95,90%
<i>novinari</i>	1	0,41%
<i>udruge</i>	7	2,87%
<i>trgovačka društva</i>	2	0,82%
Tužitelji tijela javne vlasti		
<i>državna tijela</i>	56	100,00%
<i>ministarstva</i>	2	3,57%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	2	3,57%
<i>pravosudna tijela</i>	14	25,00%
<i>jedinica lokalne samouprave</i>	1	1,79%
<i>trgovačko društvo</i>	13	23,21%
<i>ustanove</i>	10	17,86%
<i>druge pravne osobe</i>	6	10,71%

• **Sudske odluke po tužbama**

Tijekom 2018. Povjerenik je zaprimio ukupno 296 odluka Visokog upravnog suda RH (presude i rješenja) u predmetima prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, od čega je 295 (99,66%) odluka doneseno u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama, a 1 (0,34%) je zaprimljena vezano za predmet ponovne uporabe informacija.

Od 295 dostavljenih odluka u predmetima prava na pristup informacijama, u 178 (60,34%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika, pri čemu je u **91,01% slučajeva Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika**, od kojih je u 151 (84,83%) slučaju potvrdio odluke u potpunosti, a u 11 (6,18%) poništio točku izreke rješenja Povjerenika u dijelu koji se odnosi na nalog prvostupanjskom tijelu da postupi u određenom roku. Usporedbom 2013.-2018. rješenja Povjerenika i presuda Visokog upravnog suda RH u dijelu koji se odnosi na određivanje

roka u kojem je tijelo javne vlasti obvezno postupiti po rješenju Povjerenika, uočeno je da je Visoki upravni sud RH nakon dugogodišnjeg pravnog stajališta vezanog uz određen rok od 8 dana od dana dostave rješenja za postupanje po rješenju, promijenio pravno stajalište te je, slijedom navedenih stavova izraženih u presudama Visokog upravnog suda RH, Povjerenik promijenio praksu te nalaže tijelima javne vlasti rok od 8 dana od pravomoćnosti rješenja Povjerenika za postupanje po rješenju, što predstavlja 30 dana više u odnosu na prethodnu praksu.

Visoki upravni sud RH je u 2 (1,12%) slučaja poništio rješenje Povjerenika i riješio žalbu, a u 5 (2,81%) slučajeva je rešenje je Povjerenika poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak.

U odnosu na postupanja po rješenjima koja su donesena po prigovorima na izjavljene obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, Visoki upravni sud RH je u 7 slučajeva (3,93%) poništio rješenje o prigovoru te odbacio prigovor.

Visoki upravni sud RH je u određenim predmetima, ali ne u svim zaprimljenim odlukama tijekom 2018., zauzeo stav kako je prigovor, u kontekstu obavijesti iz članka 23. ZPPI-ja, nedopušten pravni lijek, jer se u tim slučajevima ne radi o postupanju javnopravnog tijela u smislu odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku, već o obavijesti na koju se primjenjuje odredba članka 155. navedenog Zakona. Budući da je u drugim predmetima sa sličnom činjeničnom i pravnom osnovom Visoki upravni sud RH prihvatio podnošenje prigovora protiv obavijesti iz članka 23. stavka 2. ZPPI-ja u smislu odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno uvažio je u tim slučajevima postupanje prvostupanjskog tijela javne vlasti i naknadno Povjerenika, izgledno je kako neujednačenost odluka može dovesti do pravne nesigurnosti te otvara prostor za zlouporabu procesnih ovlaštenja prilikom postupanja po zahtjevima za pristup informacijama. Najveći problem, međutim, proizlazi iz potencijalne situacije da korisnicima prava na pristup informacijama bude uskraćena mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv nezakonitih obavijesti, što posljedično dovodi do višestrukih povreda prava korisnika: prava na pristup informacijama i prava na pravni lijek, koja su, osim Ustavom Republike Hrvatske, zajamčena mnogim međunarodnim dokumentima koji obvezuju Republiku Hrvatsku.

Tablica 2.17. Upravni sporovi u 2018. prema zaprimljenim odlukama

Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda RH u 2018. prema ishodu	295	100%
Tužbe protiv rješenja	178	60,34% / 100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	151	84,83%
<i>tužba odbijena, poništene pojedine točke/rok</i>	11	6,18%
<i>poništeno rješenje i riješena žalba/zahtjev</i>	2	1,12%
<i>poništeno rješenje, ponovni postupak</i>	5	2,81%
<i>poništeno rješenje o prigovoru i odbačeni prigovor</i>	7	3,93%
<i>tužba odbačena</i>	2	1,12%
Tužbe zbog šutnje uprave	117	39,66% / 100%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	111	94,87%
<i>tužba odbačena</i>	5	4,27%
<i>tužba usvojena, nalog za rješavanje</i>	1	0,85%

Napomena: predmeti se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama

U 117 slučajeva radilo se o upravnom sporu zbog nedonošenja odluke po žalbi (zbog šutnje uprave), od kojih je u 111 slučajeva (94,87%) Visoki upravni sud RH rješanjem obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio predmet (što odgovara razini iz prethodne godine), u 5 (4,27%) slučajeva je Visoki upravni sud RH odbacio tužbe tužitelja te je u jednom (0,85%) slučaju po šutnji uprave naložio Povjereniku da riješi žalbu.

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

- HBOR: Popis svih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-274/18-14 od 14. studenog 2018.
- Komunalac d.o.o., Vukovar: Ugovor o vođenju poslova, ugovor o radu, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-246/18-6 od 20. rujna 2018.
- Financijska agencija: Ugovor o nabavi usluge edukacije za interne trenere – program "Trening trenera", Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-240/18-6 od 27. rujna 2018.
- Zagrebački holding d.o.o.: Tablice saldo lista/promet/stanje kupaca/dobavljača/partnera s podacima o isplatama odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima po polugodištima za određeno razdoblje, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-142/18-6 od 4. listopada 2018.
- Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO): Power Point prezentacije projekata koji su pozitivno ocijenjeni za programe RAZUM i IRCRO, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-140/18-6 od 11. srpnja 2018.
- Hrvatski zavod za javno zdravstvo Krapinsko-zagorske županije: Ugovor o radu, aneks ugovora o radu, platni listići/obračunske isprave za isplatu plaće zaposlenika uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, isplate troškova za službena putovanja na seminare i edukacije, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-176/18-8 od 25. listopada 2018.
- Pučko otvoreno učilište Krapina: Zamolba odabrane kandidatkinje, ugovor o radu odabrane kandidatkinje u postupku zapošljavanja, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, zahtjev za financiranje troškova prijevoza u javnom radu, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-48/18-5 20. travnja 2018.
- Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike: Izjava o troškovima prijevoza na posao, knjigovodstvena kartica poslovnog partnera, obračunske isprava za isplatu plaće zaposlenika, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-139/18-7 od 12. rujna 2018.
- Zagorska razvojna agencija d.o.o.: Ugovoru o radu zaposlenice uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-134/18-8 od 11. srpnja 2018.
- Narodne novine d.d.: Ugovor o radu, isplatne liste plaće zaposlenika za određeni vremenski period, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-50/18-14 od 4. svibnja 2018.

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

- <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>

te na internetskoj stranici Visokog upravnog suda RH na poveznici:

- <http://vusrh.hr/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama/>

- **Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2018.**

Prema statističkim podacima u razdoblju 2013.-2018., ukupno je pokrenuto 4.614 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 607 upravnih sporova (13,16%). Dakle, **u promatranom razdoblju u više od 85% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom RH.**

Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2018. (Tablica 2.18.), vidljivo je da je za razliku od prethodnih godina, kad se broj upravnih sporova u pravilu kretao između 29 i 40, u 2017. došlo do značajnog porasta upravnih sporova na 175, a u 2018. godini je taj broj porastao na 300, odnosno porastao je u odnosu na prethodnu godinu za 71,43%.

Tablica 2.18. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2018.

Godina	Žalbe (podneseno)	Tužbe	Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe (riješeno)	Odnos broja riješених žalbi i broja tužbi	Udio tužbi (%)
2013.	515	29	17,76	5,63	495	17,01	5,86
2014.	658	40	16,45	6,08	523	13,06	7,65
2015.	624	29	21,52	4,65	526	18,14	5,51
2016.	635	34	18,67	5,35	674	19,82	5,04
2017.	1.172	175	6,70	14,93	1.188	6,79	14,73
2018.	1.010	300	3,37	29,70	1.026	3,45	3
Ukupno	4.614	607			4.435		
Prosječno	769	101,17	14,07	11,06	738,67	13,05	11,34

Prilikom tumačenja ovih podataka treba imati u vidu da su aktivnošću jednog korisnika po zahtjevima za pristup informacijama pokrenuta 183 upravna spora, od čega je korisnik sam pokrenuo 155 postupaka, a ostalih 28 tijela javne vlasti. Ipak, ako se i izostave ti postupci, ostaje podatak da su ostali tužitelji pokrenuli 117 upravnih sporova, što je gotovo dvostruko više nego u 2017., kad je taj iznos bio 60.

Stalni izazov za ograničene kapacitete Povjerenika predstavlja broj pokrenutih upravnih sporova zbog šutnje Povjerenika, koji je porastao i to od 3 u 2014., 7 u 2015., 8 u 2016., 30 u 2017., na 125 u 2018. godini.

- **Troškovi upravnog spora**

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

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 29/17), u primjeni je novi članak 79. Zakona o upravnim sporovima, prema kojem stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora, uključujući i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu, a vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude, na koje je dopuštena žalba.

Prema podacima, tijekom 2018. u 91 upravnom sporu sudjelovali su odvjetnici kao zastupnici stranaka. Visoki upravni sud RH je u 2 predmeta naložio tužitelju da zainteresiranoj osobi koju je zastupao odvjetnik nadoknadi troškove i to u iznosu od po 3.125,00 kn (trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn uvećan za PDV od 625,00 kn). Također Visoki upravni sud RH je u 72 slučaja izričito odbio dosuditi troškove, a u preostalih 19 slučajeva ih također nije dosudio iako to nije izričito naveo u izreci presude.

U odnosu na trend povećanja broja upravnih sporova i uređenja naknade troškova po Zakonu o upravnim sporovima, dolazi do potencijalno problematične situacije za Povjerenika kao tuženika u upravnim sporovima, s obzirom da njegova rješenja (ili šutnju) osporavaju pred Visokim upravnim sudom RH ili tijelo javne vlasti ili korisnik. Pristup Visokom upravnom sudu RH je olakšan nenaplatom sudskih pristojbi te tužitelji snose relativno nizak rizik podnošenja tužbe. Istovremeno, porast broja žalbi, kratkoća rokova za odlučivanje po žalbi, ograničeni kapaciteti Povjerenika u odnosu na broj prvostupanjskih tijela i neograničene mogućnosti podnošenja zahtjeva, kao i pogodnost režima pristupa informacijama za moguću zlouporabu, često kratkom roku od 8 ili 15 dana za odgovor na tužbu, odugovlačenje prvostupanjskih tijela u žalbenom postupku - izlažu Povjerenika mogućoj opasnosti dosude troškova u smislu nemogućnosti rješavanja žalbenih predmeta te time štete za državni proračun.

Ovakvo uređenje otvara pitanje sustava troškova kod pristupa informacijama jer se u prvostupanjskom, žalbenom i sudskom postupku ne naplaćuju upravne i sudske pristojbe, dok su Povjerenik i tijela javne vlasti, a i Visoki upravni sud RH (te time državni proračun) izloženi potencijalnim financijskim troškovima dosuđenim u upravnom sporu.

- **Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske**

Tijekom 2018. Povjerenik je zaprimio je 2 presude Vrhovnog suda RH, u predmetima u kojima je Državno odvjetništvo RH na prijedlog HBOR podnijelo Vrhovnom sudu RH zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog RH.

Presudama Vrhovnog suda RH Broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. i Broj: U-zpz 7/2016-7 od 20. studenog 2018., odbijeni su zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog RH, kao neosnovani.

Navedenim presudama Visokog upravnog suda RH potvrđene su odluke Povjerenika kojima je poništio rješenja HBOR-a i naložio HBOR-u da korisniku omogući pristup popisu fizičkih osoba

kojima je HBOR isplatio honorare od siječnja 2010. do siječnja 2014. te popisa svih tvrtki koje je HBOR kreditirao 2010., 2011., 2012. i 2013., uz iznose kredita.

- **Ustavne tužbe**

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2018. zaprimio 49 ustavnih tužbi u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama. Ustavni sud RH je donio 8 odluka.

Prema javno dostupnim podacima s internetske stranice Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je odbio ustavnu tužbu koja je podnesena u povodu presude Visokog upravnog suda RH broj: UsII-102/15-6 od 23. rujna 2015. kojom je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje rješenja Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/14-01/391, URBROJ: 401-01/04-15-04 od 22. svibnja 2015.

Rješenjem Povjerenika odbijena je žalba podnositelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova RH broj: 511-01-43-UP/I-4679/2014 od 1. kolovoza 2014., kojim je odbačen zahtjev podnositelja za dostavom traženih podataka.

Ustavni sud RH je odbio ustavnu tužbu u vezi s presudom Visokog upravnog suda RH broj: UsII-1/16-12 od 18. travnja 2016., kojom je odbijen u cijelosti tužbeni zahtjev podnositelja kao neosnovan. Rješenjem Povjerenika KLASA: UP/II-008-07/15-01/244, URBROJ: 401-01/04-15-06 od 23. studenog 2015., predmetna žalba je odbijena u cijelosti kao neosnovana (žalba izjavljena na rješenje Ureda državne uprave Zagrebačke županije KLASA: 008-02/15-01/05, ur.broj: 238-06/1-15-2 od 27. svibnja 2015., kojim je zahtjev podnositelja odbačen pozivom na članak 23. stavak 4. ZPPI-ja iz razloga što tijelo ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi).

3 Proaktivno postupanje tijela javne vlasti

3.1 Proaktivna objava i javnost rada

3.1.1 Proaktivna objava informacija

Proaktivna objava informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti ključni je način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu. Riječ je o zakonskoj obvezi svih tijela javne vlasti, propisanoj člankom 10. ZPPI-ja kroz 14 točaka. Pravilno ispunjavanje ove obveze učinkovitije je i ekonomičnije od ostvarivanja prava na pristup informacijama podnošenjem zahtjeva, jer štedi vrijeme, trud i sredstva i korisnicima i tijelima te ima snažniji demokratski učinak.

Odredbama ZPPI-ja su taksativno navedene informacije koje tijela trebaju objavljivati na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, a njihovom pravodobnom, točnom i potpunom objavom ostvaruje se:

1. *transparentnost u donošenju odluka* - objavom općih akata i odluka (t.2.); nacрта propisa i općih akata za koje se provodi savjetovanje s javnošću (t.3.); zaključaka sa sjednica te na njima usvojenih dokumenata, kao i informacija o radu formalnih radnih tijela na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika (t.12.)
2. *transparentnost rada i planiranja* - objavom zakona i propisa koji se odnose na područje rada tijela (t.1.); planskih i strateških dokumenata te izvješća (t.4.); obavijesti o natječajima i pripadajuće dokumentacije te ishoda natječaja (t.10.); informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, uključujući kontakte čelnika i voditelja (t.11.)
3. *financijska transparentnost* - objavom izvora financiranja, proračuna ili financijskog plana, izvješća o izvršenju proračuna ili plana (t.7.); informacija o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima (t.8.); informacija o postupcima javne nabave s popratnom dokumentacijom te planovima i registrima sklopljenih ugovora (t.9.)
4. *transparentnost u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima* - putem objave registara i baza podataka ili informacija o istima te načinu pristupa i ponovne uporabe (t.5.); informacija o javnim uslugama (t.6.); obavijesti o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (t.13.); odgovora na najčešće postavljana pitanja i drugih informacija za građane (t.14.)

Osim Upute za provedbu članka 10. (2016.), Povjerenik je u 2018. donio još tri specijalizirane smjernice o objavi pojedinih informacija iz članka 10., koje se mogu preuzeti na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>:

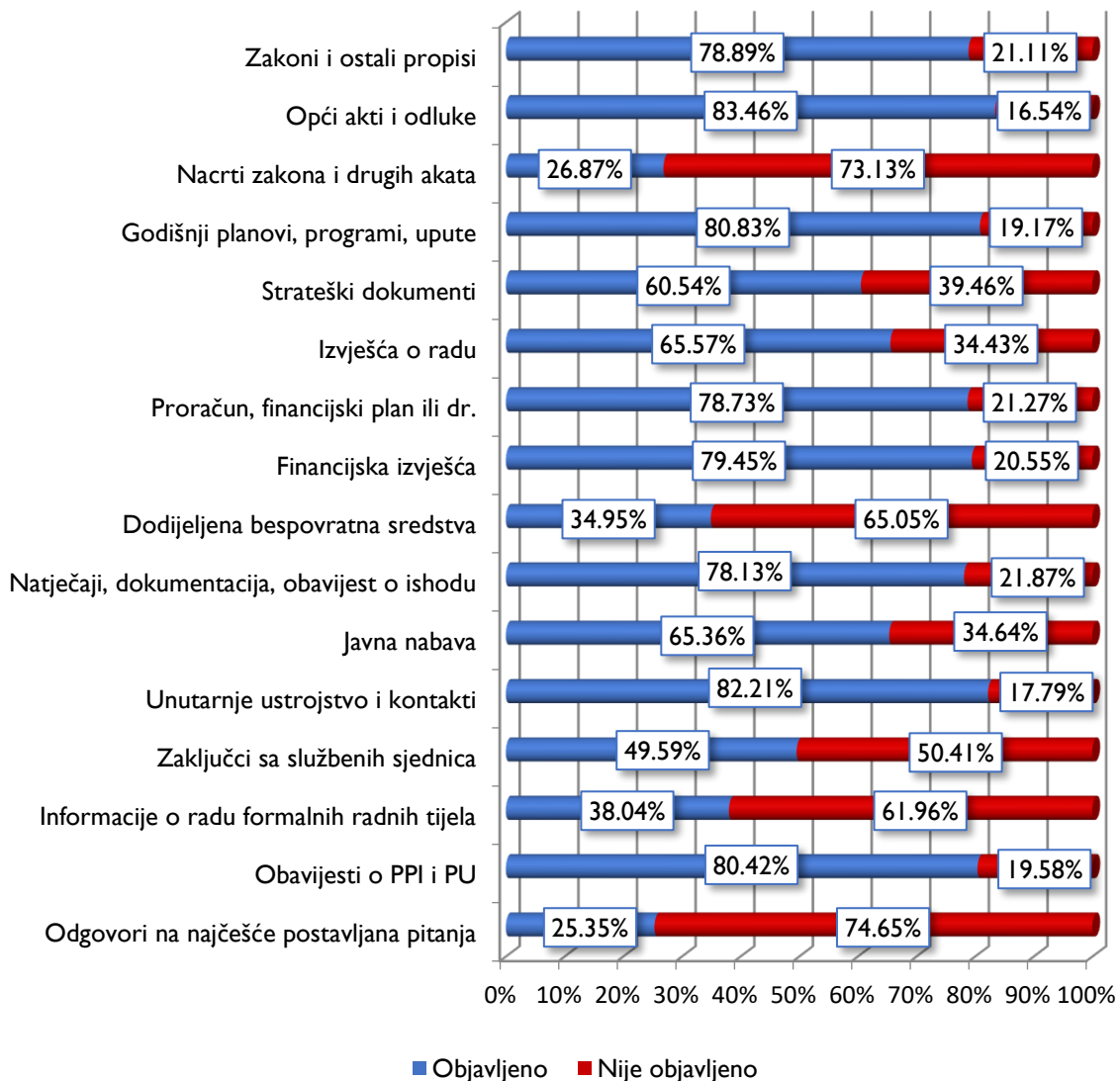
- Smjernice za objavu proračunskih dokumenata i izvješća u otvorenom formatu
- Smjernice za objavu informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti
- Smjernice za objavu informacija o pravu na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Uvidom u Popis tijela javne vlasti, utvrđeno je da **789 ili 13,6% od 5.797 tijela nema vlastitu internetsku stranicu, niti objavljuje informacije na podstranici nekog drugog tijela**

(koja su ih osnovala, u koja su udružena/učlanjena ili koja su im prenijela javne ovlasti), što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na 15,19% godinu ranije. Najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (193), dječje vrtiće (130) i veterinarske ambulante (95), kao i na domove za starije i nemoćne, knjižnice, komunalna i vodovodna trgovačka društva, različite centre, turističke zajednice i dr.

Iz odgovora tijela javne vlasti u dostavljenim izvješćima (Slika 3.1. – napomena: prikazuje razinu objave odabranih informacija iz 14 točaka članka 10.), uočeno je da se, kao i prethodne godine, najviša razina objave informacija odnosi na opće akte i odluke, obavijesti o pristupu informacijama, godišnje planove i programe, natječajnu dokumentaciju, unutarnje ustrojstvo i kontakte, zakone i ostale propise te proračune/financijske planove i financijska izvješća. Prema podacima samih tijela, navedene informacije u prosjeku objavljuje oko 3.800 tijela, što je blagi napredak po svim kategorijama u odnosu na 2017., kada je to činilo između 3.300 i 3.500 tijela.

Slika 3.1. Proaktivna objava pojedinih vrsta informacija prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2018.



Međutim, usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i rezultata provedenih praćenja te prakse postupanja Povjerenika, vidljiva je diskrepancija u razini objave pojedinih vrsta informacija

propisanih člankom 10., budući da dosadašnji nalazi u najvećoj mjeri ukazuju na to da većina tijela, suprotno navedenom u izvješću, uopće ne objavljuje dokumente poput zakona i ostalih propisa koje primjenjuju u radu te ishoda natječajnih postupaka, dok financijske dokumente ne objavljuju u skladu s načelom lake pretraživosti i strojne čitljivosti.

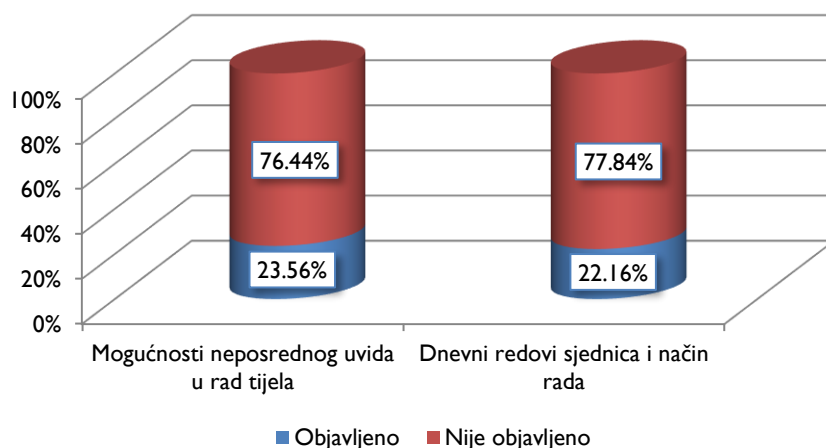
Nadalje, postotci iskazani u tablici se ne odnose jednako na sva tijela koja su dostavila izvješća budući da sva tijela nisu obveznici objave dokumentacije po svim vrstama informacija koje se proaktivno objavljuju (primjerice, nisu sva tijela obveznici Zakona o javnoj nabavi, ne dodjeljuju bespovratna sredstva, ne održavaju sjednice, nemaju formalna radna tijela itd.). Također, pojedine točke članka 10. nalažu objavu više vrsta informacija pa izdvajanje samo jedne od njih ukazuje na nižu razinu izvršenja obveze od stvarne (primjerice, prema odgovorima tijela u izvješćima uočena je vrlo niska razina objave odgovora na najčešće postavljena pitanja (25% tijela), dok je u svim dosadašnjim praćenjima točka 14., koja pored odgovora na najčešće postavljena pitanja propisuje i obvezu objave informacija o načinu podnošenja upita građana i medija, vijesti, priopćenja za javnost, podataka o aktivnostima i ostalih informacija u svrhu informiranja javnosti o svom radu i ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju obveza – točka s najvišom prosječnom razinom objave).

3.1.2 Javnost rada kolegijalnih tijela

Radi kontrole rada i jačanja odgovornosti, tijela javne vlasti su obvezna informirati javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, kao i objavljivati zaključke, službene dokumente te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti.

Usprkos propisanoj zakonskoj obvezi, prema podacima iz (Slika 3.2.), uočena je **kontinuirano niska razina proaktivne objave informacija potrebnih za osiguravanje javnosti rada** – 22% tijela objavljuje dnevne redove zasjedanja ili sjednice i vrijeme njihova održavanja (pad u odnosu na 35% u 2017.) i samo 24% tijela objavljuje informacije o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela (porast u odnosu na 18% u 2017.).

Slika 3.2. Objava informacija o javnosti rada prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2018.



Potrebno je istaknuti da je velik broj tijela koja ne objavljuju dnevne redove ni druge informacije o sjednicama, navedeno obrazložila na način da odredbe o javnosti rada na njih nisu primjenjive ili da nemaju službenu internetsku stranicu ili pak zaposlenih te se sjednice niti ne održavaju (udruge, pojedine ustanove i ostale pravne osobe). Međutim, ono što se izdvaja i pokazuje

nerazumijevanje zakonske odredbe jesu odgovori trgovačkih društava da ne objavljuju predmetne informacije jer je riječ o poslovnoj tajni ili odgovori ustanova da to ne čine zbog odredbi Opće uredbe o zaštiti podataka.

Na problem javnosti rada ukazali su i korisnici podnošenjem predstavki, što je vidljivo i kroz njihov povećani broj. Za provedbu odredbi o javnosti rada u JLP(R)S, koja je za građane od osobite važnosti, indikativni su i rezultati provedbe inspekcijskih nadzora, postupanja po predstavkama te analitičkog praćenja provedbe ZPPI-ja u JLP(R)S s područja 4 županije (v. Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada).

Od 9 nadziranih JLP(R)S, sve u pravilu ispunjavaju obvezu na formalnoj razini, u smislu uređivanja tih pitanja u općim aktima, međutim, utvrđeno je da su samo 2 lokalne jedinice ispunile obvezu javnosti rada u cijelosti (Grad Dugo Selo, Primorsko-goranska županija), a u preostalim 7 je utvrđena povreda radi neobjavlivanja mogućnosti prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima za prijavu na internetskim stranicama i/ili povreda zbog neobjavlivanja dnevnih redova i zaključaka (Gradovi Gospić, Knin, Trogir, Vrbovec te Osječko-baranjska, Šibensko-kninska i Splitsko-dalmatinska županija). Navedenim tijelima javne vlasti je zapisnicima naloženo ispravljanje utvrđene povrede.

Situacija je lošija na razini javnih ustanova, agencija, pravnih osoba s javnim ovlastima, udruga, trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države/JLP(R)S, koje u velikom broju slučajeva ne objavljuju zaključke i dnevne redove, kao ni mogućnost prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima za prijavu na internetskim stranicama, dok informacije o radu formalnih radnih tijela objavljuju djelomično kroz objavu statuta, ali ne i poslovnika o radu tog formalnog radnog tijela. S obzirom na to da je u 2018. (kao i u 2017.) utvrđeno da većina nadziranih tijela djelomično ispunjava obvezu javnosti rada, u idućem razdoblju nastavit će se s nadziranje provedbe zakonske obveze te poduzimanje odgovarajućih mjera.

3.1.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada

Tijekom 2018., Povjerenik je osobito pratio primjenu odredbi ZPPI-ja o proaktivnoj objavi informacija, provedbi savjetovanja s javnošću i osiguravanju javnosti rada kod ciljanih skupina tijela javne vlasti. Sva praćenja ujedno predstavljaju i provedbu aktivnosti iz Akcijskog plana za 2017. i 2018. uz Strategiju suzbijanja korupcije 2015.-2020. godine (NN 26/15) kojima je Povjerenik određen kao nositelj provedbe. Analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjescja/>, a u nastavku se iznose ključni rezultati praćenja ispunjenja obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada, dok su rezultati provedbe savjetovanja s javnošću opisani u poglavlju 3.2.

- **Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Osječko-baranjska, Dubrovačko-neretvanska, Zagrebačka i Splitsko-dalmatinska županija**

Tijekom 2018. Povjerenik je nastavio provoditi praćenje transparentnosti i otvorenosti JLP(R)S po županijama u kojima su se održavale regionalne edukacije u sklopu ESF projekta. Ukupno je praćeno kako 156 JLP(R)S (43 s područja Osječko-baranjske, 23 s područja Dubrovačko-neretvanske, 34 s područja Zagrebačke i 56 s područja Splitsko-dalmatinske županije) ispunjava obveze propisane člancima 10., 11. i 12. ZPPI-ja.

Što se tiče ukupnih rezultata po županijama (Tablica 3.1.), analitičko praćenje provedbe članka 10. pokazalo je da su najbolji prosječni rezultat ostvarila tijela na području Zagrebačke županije, dok su najslabiji prosječni rezultat glede ispunjenja obveze proaktivne objave ostvarile jedinice na području Splitsko-dalmatinske županije. U cijelosti, na razini sve 4 županije, najniža razina prosječne objave uočena je u odnosu na informacije propisane točkama 1. (zakoni i drugi propisi – 23%), 3. (nacrti akata za koje se provodi savjetovanje s javnošću – 48%), 5. (registri i baze podataka – 16%) i 8. (popisi korisnika s visinom iznosa dodijeljenih donacija, sponzorstava, bespovratnih sredstava i drugih pomoći – 35%).

Tablica 3.1. Rezultati praćenja proaktivne objave u 156 JLP(R)S prema kategorijama transparentnosti

Županija	KATEGORIJA TRANSPARENTNOSTI				Prosječna razina objave
	donošenje odluka	okvir rada i planiranje	financije / potrošnja javnih sredstava	pružanje usluga i komunikacija s korisnicima	
Osječko-baranjska	66%	79%	68%	71%	71%
Dubrovačko-neretvanska	68%	71%	77%	67%	71%
Zagrebačka	69%	81%	77%	67%	74%
Splitsko-dalmatinska	55%	75%	50%	60%	60%

U odnosu na osiguravanje javnosti rada (općinskih i gradskih vijeća, županijske skupštine i drugih formalnih radnih tijela), rezultati praćenja su ukazali na to da gotovo sva tijela u svojim statutima i/ili poslovnicima o radu predstavničkog tijela propisuju odredbe o osiguravanju javnosti rada na sjednicama (14% na svojim stranicama nije uopće objavilo predmetne dokumente). Međutim, definiranu proceduru prijave za prisustvovanje na sjednicama, određen broj sudionika i vođenje računa o redoslijedu njihove prijave na svojim je internetskim stranicama objavilo samo 12 od 156 JLP(R)S (7,5%), s tim da u Dubrovačko-neretvanskoj županiji nijedno tijelo to nije učinilo, u Osječko-baranjskoj njih 5, Splitsko-dalmatinskoj 7, a Zagrebačkoj 18. Dnevne redove objavljuje otprilike 69% svih praćenih tijela, a zaključke ili zapisnike sa sjednica njih 56%.

Što se tiče ukupne proaktivne objave JLP(R)S, najveći broj informacija su objavile: općine Bizovac, Ernestinovo, Kneževi Vinogradi, Vuka, Grad Osijek i Županija (Osječko-baranjska županija); gradovi Ploče, Korčula i Opuzen te općine Konavle i Mljet (Dubrovačko-neretvanska županija); gradovi Samobor, Dugo Selo, Ivanić Grad, Sveta Nedelja i Zaprešić te općine Križ, Jakovlje i Pokupsko (Zagrebačka županija); gradovi Makarska, Split i Trogir te Općina Muć (Splitsko-dalmatinska županija).

JLP(R)S na čijim je internetskim stranicama uočena najniža razina objave propisanih informacija su općine Gorjani, Čeminac, Drenje, Donja Motičina, Podravska Moslavina i Punitovci u Osječko-baranjskoj županiji; zatim općine Pojezerje, Kula Norinska i Grad Metković u Dubrovačko-neretvanskoj županiji; potom općine Preseka, Bedenica i Dubrava u Zagrebačkoj županiji; kao i općine Zadvarje, Proložac i Šestanovac u Splitsko-dalmatinskoj županiji.

Rezultati praćenja ukazali su da JLP(R)S trebaju u većoj mjeri ispunjavati svoje zakonske obveze te pritom postupati po preporukama Povjerenika, vezano za konkretne dokumente čiju objavu nalažu točke članka 10., ali i za opće stanje i pretraživost internetskih stranica. Posebno je važno i

da lokalne jedinice, zbog svog značaja u svakodnevnom životu građana, samoupravnih regulativnih ovlasti te neposrednog utjecaja na interese, prava i obveze svih subjekata, ulože više napora u zakonitu provedbu savjetovanja s javnošću te omogućće građanima sudjelovanje na sjednicama svojih predstavničkih tijela, u skladu s odredbama ZPPI-ja.

- **Transparentnost javnih agencija**

U ožujku 2018. Povjerenik je proveo praćenje transparentnosti javnih agencija, zavoda, fondova i centara u RH (u daljnjem tekstu: agencije), koje ispunjavaju važnu ulogu u funkcioniranju gospodarstva i države, zapošljavaju velik broj službenika u javnom sektoru i koriste značajan dio proračunskih sredstava. Njihov značaj u provedbi ZPPI-ja, s aspekta korisnika očituje se i u velikom broju zahtjeva koji im se na godišnjoj razini upućuje. Izravnim uvidom u internetske stranice 69 agencija, praćeno je na koji način ispunjavaju obveze vezane uz proaktivnu objavu, javnost rada te provedbu savjetovanja, prema metodološkom okviru s utvrđenim kriterijima i pokazateljima.

Sveukupno, definirano je 74 pokazatelja unutar 12 kriterija: (1) informacije koje se odnose na organizaciju i javnost rada; (2) strateški i pravni dokumenti iz djelokruga tijela; (3) provedba savjetovanja s javnošću; (4) planiranje rada i izvješćavanje o radu; (5) financijsko planiranje i izvješćavanje; (6) provedba postupaka javne nabave; (7) informacije o dodjeli bespovratnih financijskih sredstava, sponzorstvima i donacijama; (8) informacije o provedbi postupaka zapošljavanja; (9) dostupnost i mogućnost korištenja podataka iz baza, registara i evidencija koje vode tijela javne vlasti; (10) dostupnost informacija o uslugama za korisnike; (11) informacije o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama; (12) opća funkcionalnost stranice.

Ukupna ocjena prema svim kriterijima bila je veća od 50% bodova u 36 (52,17%) analiziranih agencija, no samo tri agencije (4,35%) su ostvarile više od 70% mogućih bodova. Najbolje rezultate ostvarili su HZZO, Agencija za elektroničke medije, Agencija za civilno zrakoplovstvo, Hrvatski audiovizualni centar, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, CARNet, Agencija za ugljikovodike, Agencija za obalni linijski pomorski promet te Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu.

Rezultati analize upućuju na zaključak da većina agencija djelomično ispunjava obvezu proaktivnog objavljivanja informacija u skladu sa člancima 10., 11. i 12. ZPPI-ja, pri čemu se u najvećoj mjeri ispunjava obveza objave informacija vezanih za provedbu postupaka javne nabave, informacija o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama, informacija o provedbi postupaka zapošljavanja te strateških i planskih dokumenata, a dobro je ocijenjena i opća funkcionalnost stranica. Najmanje se objavljuju informacije koje se odnose na organizaciju i javnost rada tijela, dostupnost i mogućnost korištenja podataka iz baza, registara i evidencija koje vode i informacije o provedbi savjetovanja s javnošću.

- **Transparentnost dodjele bespovratnih sredstava neprofitnim organizacijama na natječajima**

Tijekom travnja 2018. provedena je analiza transparentnosti dodjele bespovratnih sredstava neprofitnim organizacijama na natječajima i javnim pozivima 5 tijela javne vlasti, od čega su 3 tijela državne uprave (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo kulture, Središnji državni ured za šport), Agencija za elektroničke medije i Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.

Analizom njihovih internetskih stranica identificirana je razina objave ključnih informacija vezanih za natječajne postupke putem kojih su se u 2017. godini neprofitnim organizacijama dodjeljivala bespovratna sredstva, a u svrhu jačanja transparentnosti cjelokupnog postupka raspolaganja i potrošnje javnih sredstava. U suradnji s Uredom za udruge Vlade RH, izrađeno je analitičko izvješće te su, temeljem uočenih nedostataka u ispunjavanju obveza koje pred tijela javne vlasti stavljaju ZPPI, Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15) i drugi relevantni zakoni i podzakonski propisi, utvrđene preporuke za poboljšanje stanja.

U svrhu osiguranja potpune transparentnosti natječajnih postupaka dane su preporuke tijelima javne vlasti da moraju na svojim internetskim stranicama na lako pretežav način i u strojno čitljivom obliku objavljivati godišnji plan raspisivanja javnih natječaja, natječajnu dokumentaciju i rezultate natječaja, popis korisnika s visinom dodijeljenog iznosa te po završetku natječajnog postupka, odnosno po objavi rezultata i proteku roka za prigovore, procijeniti mogućnost objave sastava ocjenivačkog povjerenstva. U pogledu objave izvješća, preporuka je tijelima javne vlasti da, osim izvješća o raspolaganju proračunskim sredstvima po pojedinačnom projektu, odnosno informacija o završenim projektima, poput podataka o korisnicima, ukupno utrošenim sredstvima te trajanju projekta, objavljuju godišnje izvještaje o dodijeljenim financijskim sredstvima iz javnih izvora.

3.1.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske

Kao posebnu obvezu proaktivne objave informacija, dio tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, pravne osobe koje osniva Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, radi njihove trajne dostupnosti.

Iz Izvješća o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2018., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, vidljivo je da je u 2018. u Središnjem katalogu objavljeno 14.720 novih dokumenata (1.385 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 8.500 brojeva službenih glasnika JLP(R)S i 4.835 ostalih dokumenata i publikacija).

3.2 Savjetovanje s javnošću

Povjerenik provodi godišnja i periodična praćenja primjene razine i načina provedbe zakonske odredbe o obvezi provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, podzakonskih akata, strateških i planskih dokumenata te općih akata kad se njima utječe na interese korisnika te u slučaju odstupanja, poziva tijela da usklade svoja postupanja s odredbama ZPPI-ja. Povrh toga, odgovarajući na upite tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja i postupanjem po predstavkama korisnika, Povjerenik doprinosi standardizaciji primjene ove odredbe, s obzirom da stipulacija zakonske odredbe o trajanju savjetovanja "u pravilu 30 dana" ostavlja prostor za različito tumačenje.

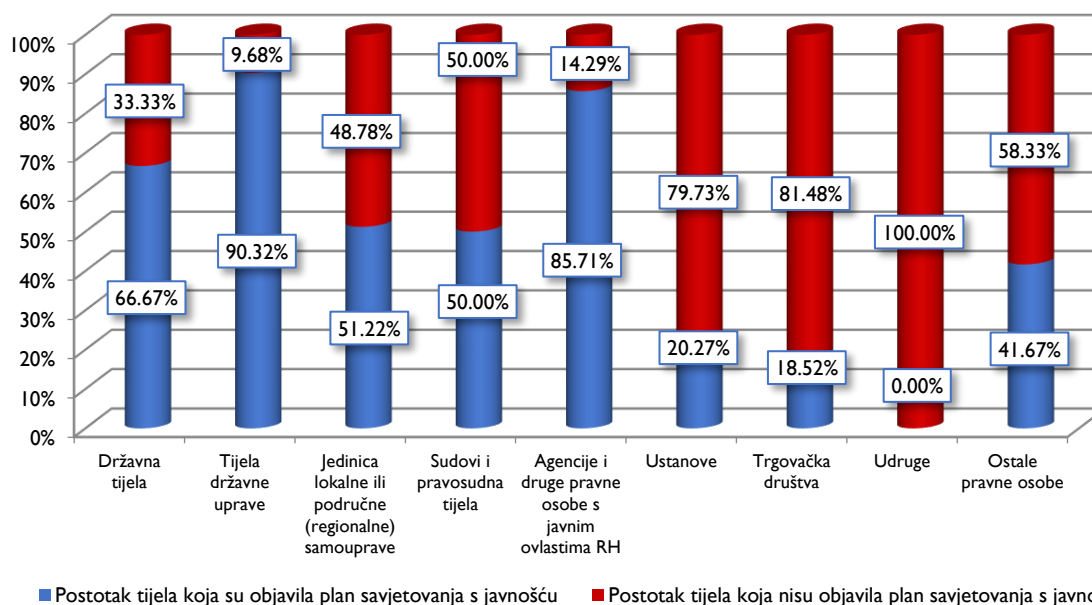
Za prikaz provedbe savjetovanja korišteni su podaci iz godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja koje su dostavila tijela javne vlasti, podaci o postupanju Povjerenika prema zaprimljenim predstavkama korisnika, podaci iz analitičkog praćenja Povjerenika o provedbi savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2018., podaci prikupljeni analitičkim praćenjem primjene članka 11. ZPPI-ja na lokalnoj razini i podaci Ureda za udruge Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

3.2.1 Podaci iz godišnjeg izvješća o provedbi Zakona

• Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

Iz podataka tijela javne vlasti prikupljenih putem aplikacije za podnošenje godišnjeg izvješća, proizlazi da se samo 16,56% tijela javne vlasti koja su dostavila podatke prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, dok njih 83,44% smatra da nisu obveznici jer ne donose akte kojima utječu na interese korisnika. Da bi se postigla svrha provedbe savjetovanja s javnošću, tijela javne vlasti dužna su objaviti za svaku kalendarsku godinu plan savjetovanja koji sadrži popis akata i orijentacijski termin provedbe savjetovanja. Vezano uz obvezu objave plana savjetovanja, iz zaprimljenih podataka proizlazi da je razina ispunjenja ove obveze bitno povećana za pojedine grupe tijela - **plan savjetovanja objavilo je 90,32% tijela državne uprave** (u odnosu na 86,67% u 2017.), **85,71% agencija** (58,82% u 2017.) i **51,22% JLP(R)S** (43,54 % u 2017.), a porast je zabilježen i u svim drugim kategorijama, osim u kategoriji ostalih pravnih osoba.

Slika 3.3. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2018. godini



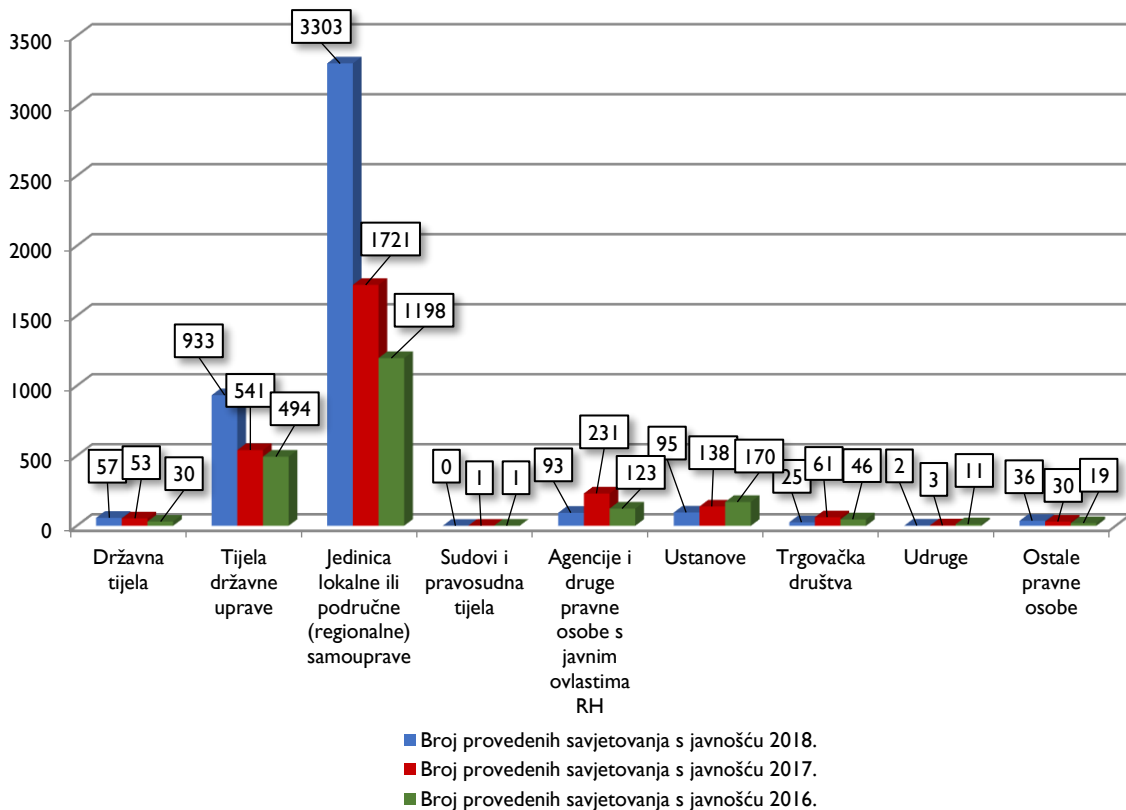
• Provedena savjetovanja s javnošću

Prema dostavljenim podacima, tijela javne vlasti koja su se identificirala kao obveznici provedbe savjetovanja, tijekom 2018. su **provela ukupno 4.544 savjetovanja, odnosno 63% više u odnosu na 2017.**, kad su tijela izvijestila da su provela 2.779 savjetovanja, dok je u odnosu na 2016. provedeno 2.092 savjetovanja, što je porast u 2018. od oko 117% (Slika 3.4.).

Prema grupama tijela, **najviše savjetovanja provele su JLP(R)S – 3.303, odnosno 94% više nego 2017.**, kad ih je provedeno 1.701. Tijela državne uprave provele su 933 savjetovanja, odnosno 72% više nego 2017., kad je provedeno 541 savjetovanje. Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 93 savjetovanja, što je bitno manje u odnosu na 231 savjetovanje u 2017., a trend smanjenja broja vidljiv je i u kategoriji ustanova s 95 provedenih savjetovanja u 2018., u odnosu na 138 savjetovanja u 2017. godini.

Također je vrijedno spomenuti da su tijela osim internetskog savjetovanja, provodila i druge oblike savjetovanja s javnošću - javne rasprave, rad u okviru radnih skupina, strukturirani mailovi za ključne dionike i dr.

Slika 3.4. Broj provedenih savjetovanja prema vrsti tijela - usporedba 2016 - 2018



• Trajanje savjetovanja s javnošću

Kad je pak riječ o trajanju savjetovanja, podaci pokazuju da su tijela državne uprave, JLP(R)S, agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima te druga državna tijela svoja savjetovanja u 2018. provodila u prosječnom trajanju od 24,77 dana, što predstavlja povećanje u odnosu na 2017., kad je taj rok prosječno trajao 19 dana, ali opet značajno kraće od propisanog roka od *u pravilu 30 dana*.

Sukladno Smjernicama Povjerenika za primjenu članka 11. ZPPI-ja, savjetovanje traje 30 dana da bi se postigla svrha provedbe savjetovanja (stvarna participacija građana u kreiranju javnih politika), a svako skraćivanje odnosno odstupanje od pravila potrebno je obrazložiti opravdanim i izvanrednim razlozima.

Tablica 3.2. Analiza roka provedbe savjetovanja s obzirom na vrstu tijela 2015.-2018.

Vrsta tijela	Prosječno trajanje (u danima, za sve vrste praćenih tijela)			
	2015.	2016.	2017.	2018.
Državna tijela	15,67	24,50	24,00	28,83
Tijela državne uprave	17,88	18,83	23,84	24,23
JLP(R)S	3,73	19,72	22,41	22,28
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67	24,44	26
Prosječno	7,62	17,13	19,05	24,77

- **Nadzor savjetovanja od strane Povjerenika po predstavkama građana i na vlastitu inicijativu**

Na temelju predstavki građana ili u okviru redovnog praćenja na portalu e-Savjetovanja, Povjerenik je kontrolirao postupak provedbe savjetovanja i u slučaju utvrđenih nepravilnosti, pozivao tijela na usklađivanje postupanja sa zakonskom odredbom i svrhom savjetovanja. Najčešća nepravilnost se odnosila na savjetovanje u trajanju kraćem od 30 dana bez obrazloženja skraćivanja roka, pa se tražilo produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka, odnosno objava valjanog obrazloženja za skraćivanje roka provedbe savjetovanja.

Analiza predstavki građana i udruga zaprimljenih u 2018. pokazuje da je otprilike jednak udio predstavki vezanih uz provedbu savjetovanja s javnošću kao i prethodnih godina (njih 15 ili oko 5%), a razlozi prituživanja bili su trajanje savjetovanja kraće od 30 dana ili izostanak provedbe savjetovanja s javnošću.

Podnositelji predstavki također su ukazivali da tijela ne donose planove savjetovanja s javnošću, ne provode savjetovanje o svim općim aktima kojima se utječe na interese korisnika, ne objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju te da objavljena izvješća o provedenom savjetovanju ne sadrže odgovore na pristigle komentare ili se u izvješću navodi da nije bilo komentara građana, a što je predstavkom demantirano. Sve to ukazuje na potrebu provedbe ciljanih inspekcijskih nadzora vezanih uz provedbu postupka savjetovanja te ciljanu edukaciju u tom važnom području.

3.2.2 Analitička praćenja provedbe savjetovanja od strane Povjerenika

- **Tijela državne uprave i uredi Vlade Republike Hrvatske**

Sveobuhvatnim analitičkim praćenjem primjene članka 11. ZPPI-ja bili su obuhvaćeni zakoni, drugi propisi i dokumenti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, a koji su objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2018. Iz praćenja su isključeni zakoni za koje je provedeno savjetovanje prema Zakonu o procjeni učinaka propisa (NN 44/17), čiju primjenu nadzire i koordinira Ured za zakonodavstvo Vlade RH, propisi kojima se preuzima pravna stečevina EU, kao i propisi (zakoni i uredbe) koji se odnose na rad i ustrojstvo državnih tijela i tijela državne uprave.

Analitičkim praćenjem savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade Republike Hrvatske obuhvaćeno je ukupno 586 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 151 zakon, 36 uredbi, 350 pravilnika, 12 standarda i kriterija, 25 odluka, 9 planova i programa, 1 poslovnik i 2 smjernice.

Analiza svih prikupljenih podataka za sve vrste akata pokazuje da je **savjetovanje s javnošću provedeno za 418 od 586 propisa ili 71,33%**, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na rezultate za 2017., koji su pokazali da je savjetovanje bilo provedeno samo za 45,39% propisa, a posebice u odnosu na rezultate praćenja iz 2016. kad je savjetovanje bilo provedeno u 40,37% slučajeva. Prikaz provedenih i neprovedenih savjetovanja prema vrsta akata za koje je provedeno savjetovanje dan je u Tablici 3.3.

Tablica 3.3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u 2018.

<i>Vrsta propisa / akta</i>	<i>Broj</i>	<i>Provedeno savjetovanja</i>	<i>Neprovedeno savjetovanja</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja (%)</i>
Zakon	151	151	0	100,00%
Uredba	36	30	6	83,33%
Pravilnik	350	233	117	66,57%
Odluka	25	4	21	16%
Standardi/kriteriji	12	0	12	0%
Plan/Program	9	0	9	0%
Smjernice	2	0	2	0%
Poslovnik	1	0	1	0%
Ukupno	586	418	168	71,33%

U odnosu na prošlogodišnje rezultate, evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbe i pravilnike. **Savjetovanje je provedeno za sve zakonske prijedloge** koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2018. (4 savjetovanja provedena u ranijim razdobljima), što predstavlja veliki napredak u odnosu na rezultate za 2017., kad je svega 68,89% zakona prošlo savjetovanje s javnošću. Porast udjela savjetovanja velik je i na razini uredbi – za više od 29% (53,85% u 2017.). Analizirajući zakone i uredbe kao propise najvišeg ranga, vidljivo je da je u 2018. provedeno savjetovanje za 97% zakona i uredbi, dok je u 2017. savjetovanje bilo provedeno za svega 61% zakona i uredbi, što predstavlja porast od čak 36%.

Pravilnici, kao vrlo brojni i važni propisi putem kojih se bitno utječe na interese i prava korisnika, u promatranom su razdoblju prolazili savjetovanja s javnošću s udjelom od gotovo 67%, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2017. godinu, kad je javnost imala priliku komentirati svega 48,55% pravilnika. Iako je riječ o povećanju, postotak savjetovanja još uvijek je daleko od zadovoljavajućeg.

Prikaz udjela zakona i podzakonskih akata u odnosu na broj objavljenih u Narodnim novinama, za koje je provedeno savjetovanje po godinama, zajedno s porastom za 2016/2017 i 2017/2018 prikazano je u Tablici 3.4.

Tablica 3.4. Prikaz udjela provedenih savjetovanja u odnosu na objavljene za zakone, uredbe i pravilnike 2016./2017.

Vrsta propisa	Udio provedenih savjetovanja 2016.	Udio provedenih savjetovanja 2017.	Udio provedenih savjetovanja 2018.	Porast 2016/2017	Porast 2017/2018
Zakon	47,62%	68,89%	100,00%	21,27%	31,1%
Uredba	28,57%	53,85%	83,33%	25,28%	29,48%
Pravilnik	41,56%	48,55%	66,57%	6,99%	18,02%
Uk./prosj.	40,84%	57,10%	83,30%	16,26%	26,20%

Unatoč značajnom porastu udjela provedenih savjetovanja, potrebno je izraziti zabrinutost zbog rokova u kojima se ova zakonska obveza provodi. Prema podacima iz analitičkog praćenja s portala e-Savjetovanja vidljivo je da je **savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u svega u 28,1% slučajeva**, 24% akata bilo je na savjetovanju 15-28 dana, a manje od 15 dana 18,6% akata, dok za 29% akata savjetovanje nije provedeno.

U usporedbi s 2017., vidljiv je porast broja savjetovanja u trajanju propisanom Zakonom, s 20,4% na 28,1%, dakle malo manje od 8%.

Tablica 3.5. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem u 2018.

Provedba i trajanje savjetovanja 2018.	Broj savjetovanja	Udio (%)
29 dana i više	166	28,3
od 15 do 28 dana	142	24,2
manje od 15 dana	110	18,77
nije provedeno	168	28,66
Ukupno	586	-

Kad je riječ o rokovima za objavu izvješća o provedenom savjetovanju, važno je reći da rok nije propisan Zakonom, već su tijela navodila instruktivne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju. Od 418 provedenih savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima objavljeno je u 400 ili 96,38% slučajeva.

- **Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Rezultati praćenja transparentnosti i otvorenosti 156 JLP(R)S u 4 županije (iz 3.1.3. ovog izvješća), ukazali su na izrazito nisku razinu provedbe savjetovanja s javnošću, usprkos tome što je prema metodologiji praćenja u obzir uzeto i ako je jedinica provela barem jedan postupak savjetovanja u promatranom razdoblju. Najviša razina ispunjenja ove obveze utvrđena je u Zagrebačkoj županiji, gdje su 24 od 34 jedinice (71%) provele barem jedan postupak savjetovanja, prosječnog trajanja 18 dana, pri čemu su jedinice s najvećim brojem provedenih savjetovanja gradovi Velika Gorica, Samobor, Dugo Selo, Zagrebačka županija te općine Brckovljani i Pokupsko, dok su ostale jedinice provele između 1 i 9 savjetovanja. Slijedi Dubrovačko-neretvanska županija, u kojoj je 13 od 23 jedinica (57%) provodilo savjetovanja prosječnog trajanja 26 dana, međutim, jedino je Grad Opuzen istaknut kao primjer dobre prakse (18 savjetovanja), dok su sve ostale jedinice provele samo 1 ili 2 savjetovanja, što je zapravo najniža razina provedbe savjetovanja među praćenim županijama. 19 od 43 (44%) jedinica s područja

Osječko-baranjske županije provodilo je savjetovanja u prosječnom trajanju od 20 dana, od čega najviše sama Županija i Grad Osijek, a ostale jedinice između 1 i 5 savjetovanja, dok je najniža razina uočena u Splitsko-dalmatinskoj županiji, u kojoj je samo 12 od 56 jedinica (21%) provelo barem jedan postupak savjetovanja, prosječnog trajanja 20 dana, s primjerom dobre prakse – Grad Sinj (20 savjetovanja) te u nešto manjoj mjeri općine Podgora i Šolta te gradovi Supetar i Makarska (ostale jedinice provele od 1 do 8 savjetovanja).

Osim nepoštivanja zakonskog roka trajanja savjetovanja, praćenjem je utvrđeno da neke JLP(R)S ne objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju, kao i da su informacije vezane za savjetovanja objavljene na različitim portalima i u raznim rubrikama, odnosno nisu u skladu s načelom lake pretraživosti, a i građani se rijetko uključuju, budući da je uočena i vrlo niska razina sudjelovanja u ionako premalom broju provedenih savjetovanja. Nezadovoljavajući je rezultat praćenja koji ukazuje na činjenicu da je **samo 68 od 156 JLP(R)S (43,6%) u određenoj mjeri provodilo savjetovanja s javnošću, pri čemu je najveći broj upravo onih jedinica koje su provele savjetovanje za samo jedan ili dva dokumenta**, što je zanemarivo u usporedbi s brojem donesenih općih akata te strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na interese korisnika, odnosno koji utječu na svakodnevni život građana. Pozitivno je što sve JLP(R)S imaju objavljenu adresu e-pošte osobe zadužene za savjetovanja (u petini tijela različita od službenika za informiranje).

S obzirom na važnost odluka koje donose JLP(R)S i do sada uočenu nezadovoljavajuću razinu i način provedbe savjetovanja s javnošću, u Akcijskom planu za provedbu Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje do 2020. godine, jedna aktivnost se odnosi na pokretanje sustava za provedbu e-Savjetovanja za općine, gradove i županije, u suradnji s njihovim udrugama, Uredom za udruge Vlade RH i Povjerenikom.

3.2.3 Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja

Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH sustav e-Savjetovanja je na dan 11. ožujka 2019. imao 23.240 korisnika, odnosno oko 7.000 korisnika više nego u otprilike isto vrijeme 2018. godine. Portal e-Savjetovanja je temeljem ZPPI-ja obvezan način provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave, dok se ostalim korisnicima propisuje obveza provedbe savjetovanja putem vlastitih internetskih stranica.

Iz podataka portala e-Savjetovanja proizlazi da su tijekom 2018. provedena 1.033 savjetovanja, odnosno čak 46% više u odnosu na 2017., kad je provedeno 706 savjetovanja, uključujući i savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinaka propisa. U izvještajnom je razdoblju svoje komentare, mišljenja i prijedloge davalo 4.712 fizičkih i pravnih osoba, odnosno nešto manje nego 2017., uz sličan broj komentara na otvorena savjetovanja – njih 22.075.

Najviše su se uključivali pojedinci (3.468), udruge (427), trgovačka društva (373) i ustanove (161), a relativno su aktivne bile i JLP(R)S (79) i komore (47), dok su druge kategorije tijela javne vlasti sudjelovale u nešto manjem broju.

Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH **najveći broj savjetovanja i tijekom 2018. provelo je Ministarstvo poljoprivrede (177)**, a slijede Ministarstvo zdravstva (99), Ministarstvo financija (83), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (78) i Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (77). Među ostalim tijelima koja koriste sustav e-Savjetovanja, ističu se dva važna tijela

s regulatornim ovlastima – Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, koja je provela ukupno 47 savjetovanja u 2018., i Hrvatska narodna banka, koja je provela 30 savjetovanja u istom razdoblju. Detaljniji podaci bit će dostupni u Izvješću Ureda za udruge Vlade RH o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2018.

U 2018. se od ukupnog broja provedenih savjetovanja, njih 386 odnosilo na pravilnike, 228 na zakone, 178 na akte koji su se donosili po postupku propisanom Zakonom o procjeni učinka propisa, a 161 na ostale vrste akata (odluke, upute za prijavitelje, smjernice itd.). Provedena su i savjetovanja za 54 uredbe i 26 strateških dokumenata.

Za vrijeme trajanja savjetovanja s javnošću, putem sustava i na druge načine dostavljeno je **ukupno 23.035 komentara, od kojih je prihvaćeno njih 2.929 (13%), a djelomično prihvaćeno 1.642 (7,1%), dakle ukupno oko 20%**, dok nije prihvaćeno 7.086 komentara (31%). **Zabrinjava veliki broj komentara koji su samo primljeni na znanje – 8.500 (37%), i broj komentara na koje nije odgovoreno – 2.878 (12,5%).** Potonji podaci pokazuju manji udio prihvaćenih komentara i veći udio komentara koji su samo primljeni na znanje u odnosu na prošlu godinu, pa je i dalje razvidna potreba podizanja razine znanja među korisnicima koji često sve svoje komentare objave uz jedan članak akta ili su komentari uopćeni, na što nositelj izrade akta teško može kvalitetno odgovoriti. Nadalje, ocjenjujemo potrebnim edukativne aktivnosti Ureda povjerenika usmjeriti na koordinatore za savjetovanja, čelnike tijela i rukovodeće službenike u tijelima koja su stručni nositelji izrade akata, kako bi razina objave izvješća o provedenom savjetovanju i njihova kvaliteta bila viša.

Vezano uz najčešći razlog podnošenja predstavljeni Povjereniku - trajanje provedbe savjetovanja, podaci koji su generirani iz sustava e-Savjetovanja podudaraju se nalazima analitičkog praćenja Povjerenika. Od 1.033 provedena savjetovanja, njih 911 ili 88% trajalo je kraće od 30 dana, dok su 122 savjetovanja trajala 30 dana ili duže, što čini svega 11,8% svih savjetovanja. Ovi podaci prikazuju **najnižu razinu poštivanja zakonskih odredbi vezanih za trajanje savjetovanja još od 2015.** Neodređena odredba ZPPI-ja koja predviđa rok za savjetovanje s javnošću od u pravilu 30 dana, utjecala je na skraćivanje tog roka kod niza tijela, što ukazuje na ponovnu potrebu preciziranja trajanja savjetovanja s javnošću, kako bi se dala prilika javnosti da svojim komentarima i prijedlozima utječe na kvalitetu akata koji se predlažu.

3.3 Ponovna uporaba informacija

3.3.1 Pravni okvir i Politika otvorenih podataka

Povjerenik štiti, prati i promiče ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu, različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a nastale su u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom.

Ponovna uporaba informacija i otvaranje podataka u Republici Hrvatskoj obveza je tijela javne vlasti od ožujka 2013., kad je stupio na snagu ZPPI kojim je preuzeta PSI Direktiva iz 2003. i njene izmjene iz 2013. U tijeku je postupak izmjene PSI Direktive, usmjerene na uklanjanje prepreka za objavu otvorenih podataka, koje su prepoznate u obliku nepotpunog obuhvata tijela

javnog sektora koji su obveznici objave podataka za ponovnu uporabu, nedostupnosti određenih skupova podataka, nedostatka dinamičkih podataka (API), različitog napretka država članica u otvaranju podataka, troškova povezanih s pružanjem podataka koji padaju na teret korisnika.

Nadležnost Povjerenika obuhvaća, osim postupanja po žalbama, predstavkama i provedbu inspekcijskog nadzora, i provjere opravdanosti razloga za odobravanje ugovora o isključivim pravima, vođenje evidencije isključivih prava te poticanje ponovne uporabe podataka promotivnim i edukativnim programima, informiranje javnosti i izvješćavanje Hrvatskog sabora i Europske komisije te druge, uz ponovnu uporabu podataka vezane aktivnosti predviđene strateškim i planskim dokumentima.

U pravilu, najveći broj tijela javne vlasti koji je nadležan za vođenje različitih skupova podataka pripada kategorijama tijela državne uprave, drugih državnih tijela, JLP(R)S, agencija, komora, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, ali skupove podataka u okviru svojih nadležnosti vode i neka trgovačka društva, ustanove, udruge i ostale pravne osobe. Sva tijela dužna su ispunjavati obvezu objave registara i baza podataka (upisnika, očevidnika, lista, evidencija, popisa, imenika i sl.), za čije su vođenje nadležni na svojim internetskim stranicama, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima, zajedno s metapodacima te načinom pristupa i ponovne uporabe, ako na istima ne postoje ograničenja sukladno zakonu.

Uz opće obveze koje se odnose na provedbu ZPPI-ja, tijela javne vlasti imaju posebne obveze za omogućavanje ponovne uporabe informacija, odnosno otvaranje podataka korisnicima, i to: proaktivna objava informacija u strojno čitljivom obliku (čl.10.), omogućavanje ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika (čl.14.-34.), objava popisa baza i registara s metapodacima i informacijama o načinu pristupa (čl. 10. st.1.t.5.), objava baza i registara kojima pristup nije ograničen (čl. 10.st.1.t.5), objava skupova podataka na Portalu otvorenih podataka (čl.28.), jednako tretiranje korisnika, bez diskriminacije te dostavljanje ugovora ili sporazuma o isključivim pravima Povjereniku (čl.34.), omogućavanje maksimalno slobodne uporabe informacija, bez nepotrebnih ograničenja (čl.31.) i objava ugovora o isključivim pravima, dozvola, kao i cjenika i revizija cjenika (ako je tijelo ovlašteno urediti pitanje troškova).

Povjerenik je u svrhu razjašnjenja svih obveza tijela javne vlasti, tijekom 2018. donio sveobuhvatne upute kroz:

- Smjernice za ponovnu uporabu informacija (<https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/01/Smjernice-Ponovna-uporaba-informacija-1.pdf>)
- publikaciju izrađenu u okviru ESF projekta "Otvoreni podaci za sve: Priručnik za ponovnu uporabu informacija za tijela javne vlasti" (https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Otvoreni_podaci_za_sve_E-book_final_small-1.pdf).

Do 2018. Republika Hrvatska je bila jedina država članica EU koja nije usvojila cjeloviti pristup otvorenim podacima kroz jedinstvenu politiku na nacionalnoj razini, što je u određenoj mjeri rezultiralo nedovoljno usmjerenim razvojem otvorenih podataka, kao i nedovoljnim znanjem tijela javne vlasti o potrebi i načinima otvaranja podataka. Stoga je **Vlada RH u srpnju 2018. usvojila Politiku otvorenih podataka** - krovni dokument čija je svrha izgraditi i trajno razvijati okruženje poticajno za stvaranje nove društvene i gospodarske vrijednosti korištenjem podataka javnog sektora u kojoj su utvrđeni temeljni ciljevi za čiju provedbu je odgovoran SDURDD, dok je za razradu i operacionalizaciju provedbe pojedinih mjera politike zadužena

Koordinacija za provedbu politike otvorenih podataka. Politika otvorenih podataka provodi se mjerama Akcijskog plana kojeg usvaja Vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu na temelju prijedloga Koordinacije. Akcijski plan se donosi za dvogodišnje razdoblje, a prvi takav plan čije se donošenje očekuje, provodit će se tijekom 2019. i 2020. godine.

Status provedbe politike otvorenih podataka i zrelosti portala otvorenih podataka, Europska komisija svake godine vrednuje putem rang liste *Open Data Maturity in Europe*, temeljem podataka dostavljenih u obliku tzv. *landscaping* upitnika. Upitnikom se utvrđuje ispunjenost uvjeta i pretpostavki za otvaranje podataka (politika, koordinacija, promocija, portali), kao i same otvorenosti i kvalitete podataka i njihovog učinka. S obzirom na ostvarenu razinu zrelosti, zemlje se grupiraju na početnici (*Beginners*), sljedbenici (*Followers*), oni koji brzo napreduju (*Fast-trackers*) predvodnici (*Trendsetters*), a Republika Hrvatska se u 2017., kao i drugih 13 država članica, s 1.145 (od maksimalnih 1.500) bodova pozicionirala na mjesto *trendsettera*. Međutim, u odnosu na prethodne godine, ocjenjivanje u 2018. temeljilo se na novoj metodologiji, u kojoj je naglasak na ocjenjivanju političkog, gospodarskog i društvenog utjecaja otvorenih podataka te njihovog utjecaja na okoliš. Kao rezultat nove metodologije, Republika Hrvatska je 2018., kao i dvije trećine drugih država obuhvaćenih istraživanjem, zabilježila lagani pad u odnosu na 2017., zauzimajući 19. mjesto i svrstavajući se u skupinu onih koji brzo napreduju (*fast-trackera*). Iako se i dalje Republika Hrvatska ističe kao primjer, utjecaj otvorenih podataka treba jačati pružanjem podrške lokalnim i regionalnim inicijativama te jačanjem edukacije službenika na svim razinama. Nadalje, potrebno je promicati korištenje otvorenih podataka u poslovnom okruženju i ukazivati na potencijale otvorenih podataka.

3.3.2 Objava otvorenih podataka i portali otvorenih podataka

Prema obrađenim podacima, u dijelu koji se odnosi na objavu otvorenih podataka, 829 tijela javne vlasti je navelo da na svojim stranicama objavljuje registre i baze podataka ili informacije o istima, s metapodacima te načinom njihove ponovne uporabe (36 tijela državne uprave, 5 državnih tijela, 33 agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima, 29 pravosudnih tijela, 166 JLP(R)S, 371 ustanova, 95 trgovačkih društava, 33 udruge i 61 ostala pravna osoba s javnim ovlastima). Međutim, većina ustanova stavljala je poveznice na kataloge informacije (koje prema važećem zakonskom okviru nisu ni u obvezi ustrojavati ni objavljivati), kao i niz poveznica na različite rubrike s objavljenim dokumentima.

Što se tiče objave popisa svih skupova podataka za čije su vođenje nadležni (tzv. *asset* lista), iako se radi o zakonskoj obvezi, u praksi je uočeno da tijela u pravilu ne objavljuju navedeno.

Također, 1.355 tijela je u izvješću navelo da ima objavljene uvjete za ponovnu uporabu informacija, dok je njih 232 navelo da ima objavljene ugovore o isključivim pravima. Međutim, navedene podatke treba uzimati s rezervom, budući da tijela često ne razumiju značenje isključivih prava i ugovora o isključivim pravima. Takvim ugovorom ugovaratelju se jamči ekskluzivno pravo korištenja podataka ili utvrđuje obveza samog tijela javne vlasti da plaća ugovaratelju dostavu sirovih podataka.

Evidencija isključivih prava, koju vodi Povjerenik, za sada je bez evidentiranih ugovora, stoga podatak o objavi ugovora o isključivim pravima nije relevantan, budući da se uglavnom radi o tijelima koja nisu nadležna za vođenje skupova podataka (vrtići, škole, domovi za starije i nemoćne), a pored toga nije navedeno kojim osobama je to pravo isključivo povjereno. U

izvješćima je samo 6 tijela navelo nositelje isključivih prava, međutim, moguće je i bez naknadne provjere utvrditi da je riječ o ugovorima o IT održavanju, izradi softwera ili održavanju vlastitih baza podataka, a ne ugovorima o isključivim pravima.

Sve navedeno ukazuje na činjenicu da tijela javne vlasti nisu dovoljno upoznata niti educirana s ponovnom uporabom informacija.

Osim objave na vlastitim internetskim stranicama, ZPPI propisuje obvezu objave skupova podataka na Portalu otvorenih podataka (data.gov.hr), koji od početka 2018. održava SDURDD. Prema dostavljenim podacima SDURDD-a, utvrđeno je da Portal sadrži 575 skupova podataka, od čega se njih 288 nalazi u formatima kao što su CSV, JSON, XML, što znači da su sukladni Preporukama o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje (ocjena otvorenosti od 3 zvjezdice ili više), 366 ih se nalazi u XLS formatu (ocjena otvorenosti od 2 zvjezdice) te je navedene relativno lako prebaciti u format sukladan navedenim Preporukama, a 52 skupa nisu u prikladnim formatima namijenjenima za laku ponovnu uporabu i korištenje (većinom podaci koji nisu strukturirani u prikladnim formatima).

Na Portalu se, kao i 2017., nalazi 21 društveno korisna aplikacija, a među izdavačima (tijela javne vlasti koja objavlju podatke na Portalu) je dodano i jedno novo tijelo javne vlasti (Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje), tako da je na Portalu trenutno 72 izdavača.

Također, u predmetnom izvješću navodi se da su tijekom 2018. neki od najpopularnijih, odnosno najčešće posjećivanih skupova podataka na Portalu: Količina odvodnje po JLS i kategorijama te Količina vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda Grada Rijeke, Adresar Carinske uprave, Adresar narodnih knjižnica u županijama, Adresar osnovnih škola u Rijeci, Adresar područnih ureda građevinske inspekcije Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja itd.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 121 skupom podataka, Grad Zagreb sa 49 i Grad Virovitica s još uvijek 6 skupova, što znači da tijekom 2018. nijedna lokalna jedinica nije pokrenula novi portal.

3.3.3 Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive

Izmjenama PSI Direktive iz 2013., odnosno izmjenama ZPPI-ja 2015., proširena je primjena ponovne uporabe informacija i na dio kulturnih djelatnosti, i to u odnosu na knjižnice, muzeje i arhive. Cijeneći njihove napore za digitalizacijom opsežne i osjetljive građe, za knjižnice, muzeje i arhive predviđen je poseban režim u pogledu isključivih prava i naplate troškova. Tako je moguće naplatiti i troškove povrh marginalnih, ali temeljem utvrđenih i objavljenih objektivnih, jasnih i provjerljivih kriterija za izračun troškova.

Digitalizacija za ustanove u kulturi predstavlja ključan faktor za komercijalno korištenje informacija javnog sektora i širenje kulturnih sadržaja tih ustanova. Ujedno, to je paneuropska tema koja je rezultirala pokretanjem središnjeg europskog portala za digitalizirane zbirke kulturne baštine *Europeana*. Ministarstvo kulture izvijestilo je da su u 2018. financijski potpomognuta 43 programa temeljem Poziva za predlaganje javnih potreba u kulturi Republike Hrvatske, za potporu programima digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe, u iznosu od 791.705 kn. Također, u 2018. u arhivima i arhivskim djelatnostima digitalizirano je oko 2.300 matičnih knjiga, 120.000 slika, 71.400 stranica dokumenata, 2.000 notnih zapisa, 264 audio zapisa,

32 magnetofonske trake, 8 gramofonskih ploča, više od 1.000 fotografija, 45 biltena, 45 kataloga, 45 plakata, 13 dugometražnih filmova, 50.000 stranica spisa i knjiga, 200.000 spisa i fotografija.

U muzejima i sličnim baštinskim ustanovama digitalizirano je oko 805 fotografija, 8.522 stranice starih novina, 182 muzejska predmeta, 2405 fotografija, 81 sat audio zapisa, 948 stranica, oko 200 glazbala, oko 7.617 slika te 61 knjiga.

U knjižnicama je digitalizirano oko 73.897 stranica teksta, 839 fotografija, 146 komada razglednica, 193 stranice knjiga u rukopisu, 100 komada nacрта, 247 brojeva, odnosno 6.955 stranica časopisa, 300 komada letaka, brošura, plakata i pozivnica, 100 komada novinskih članaka, 1.620 stranica periodike, 311 stranica rukopisa, 9.353 stranice knjiga i teksta, oko 3.000 jedinica slika te 3.920 stranica novina i časopisa.

Ostale institucije digitalizirale su oko 29.414 kartica narodnih pjesama, 315 umjetničkih radova, 20 umjetničkih tekstova, 6.433 kataloška listića, 5.736 stranica novina te 130 rukopisa.

Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu je izvijestila da, sukladno odredbama ZPPI-ja, omogućuje slobodan, javni pristup podacima i metapodacima pohranjenima u sustavima koje održava, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, koji omogućava pristup, preuzimanje i ponovnu uporabu: Kataloga NSK, Digitalne zbirke Nacionale i sveučilišne knjižnice u Zagrebu, Hrvatskog arhiva weba, Nacionalnog repozitorija završnih i diplomskih radova, Nacionalnog repozitorija disertacija i znanstvenih magistarskih radova i Digitalnog repozitorija Sveučilišta u Zagrebu.

3.4 Promicanje pristupa informacijama

Promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe podataka u posjedu tijela javne vlasti tijekom izvještajnog se razdoblja provodilo putem promotivnih aktivnosti, provedbom specijaliziranih edukacija i sudjelovanja na javnim događanjima i kroz provedbu projekata za tijela javne vlasti i korisnike prava na pristup informacijama u domaćem i međunarodnom okruženju.

3.4.1 Edukacijske aktivnosti

Povjerenik je nadležan za predlaganje mjera za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ZPPI-ja. Budući da je područje prava na pristup informacijama izrazito specijalizirano, a kvalitetna informacija zahtijeva visoku razinu stručnosti, navedene edukacije Povjerenik provodi samostalno i u suradnji s drugim tijelima.

Edukacije se održavaju prema godišnjem planu, koji se za sljedeću godinu donosi krajem kalendarske godine i objavljuje na internetskoj stranici Povjerenika. Prilikom godišnjeg planiranja edukacija uzimaju se u obzir načela funkcionalne i teritorijalne raznolikosti, potreba u nadolazećem razdoblju, kao i edukacijski ciklusi iz prethodnih godina.

Najveći broj godišnje izvedenih edukacija provodio se u suradnji i u okviru Državne škole za javnu upravu, i to kroz tri temeljna modula: Pravo na pristup informacijama (3), Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci (3) u suradnji s Ministarstvom uprave te Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (2) u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH. Uspostavljena je suradnja i sa

drugim tijelima za koje je identificirana potreba specijaliziranih edukacija ili prema njihovom interesu. Tako je tijekom svibnja 2018. godine, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, održano i 5 krojenih edukacija za Hrvatske ceste d.o.o. u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci, za ukupno 47 voditelja službi i drugih pripadnika srednjeg i višeg managementa Hrvatskih cesta.

Edukacije o pravu na pristup informacijama, proaktivnoj objavi, savjetovanjima s javnošću i ponovnoj informacija (kao i uporabi otvorenih podataka) na lokalnoj razini tijekom izvještajnog razdoblja sistematično su izvođene na regionalnim radionicama koje je Povjerenik provodio u okviru projekta sufinanciranog iz Europskog socijalnog fonda, OP Učinkoviti ljudski potencijali, Os Dobro upravljanje "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama".

Regionalne radionice sastojale su se od specijaliziranih radionica za službenike u tijelima javne vlasti na lokalnoj razini i druge službenike koji u svome radu primjenjuju odredbe ZPPI-ja, na temu "Za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti: uspješna primjena Zakona o pravu na pristup informacijama", koje su održane u Rijeci za područje Istarske županije i Primorsko-goranske županije krajem 2017., a ostale tijekom 2018. godine - u Osijeku za područje Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Brodsko-posavske županije, u Dubrovniku za područje Dubrovačko-neretvanske županije, u Zagrebu za područje Zagrebačke županije i Splitu za područje Splitsko-dalmatinske županije. U svim navedenim gradovima u okviru istog projekta su se održale i radionice za velike skupine korisnika prava na pristup informacijama – udruge, novinare, akademsku zajednicu - "Moje pravo na informaciju". Sve spomenute edukacije koje su održane u okviru ESF projekta organizirane su uz pomoć lokalnih jedinica, odnosno Zagrebačke, Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske i Osječko-baranjske županije, bez kojih bi doseg održanih edukacija na lokalnoj razini bio puno manji.

Dodatno, u razdoblju provedbe projekta održano je ukupno 8 *online* tematskih webinar, osmišljenih na način da kroz kratko vrijeme pruže sve relevantne informacije, i to 4 za službenike tijela javne vlasti i 4 za korisnike, na sljedeće teme: Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci, Proaktivna objava informacija, Osobni podaci - kako postupati po zahtjevu za pristup informacijama, Savjetovanja s javnošću, a za korisnike o tome kako efikasno ostvarivati svoje pravo na informaciju. Pokretanjem *online* edukacija omogućena je bolja funkcionalna i teritorijalna pokrivenost edukativnim aktivnostima, zbog mogućnosti da se na jednostavan način i tijela izvan Zagreba uključe u edukaciju.

Ukupno uzevši, tijekom 2018. godine **Povjerenik je održao ukupno 32 edukacije**, od čega su 24 bile za službenike u tijelima javne vlasti koji primjenjuju ZPPI, odnosno službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te koordinate za savjetovanja s javnošću, dok je 8 edukacija izvedeno upravo za korisnike prava na pristup informacijama kako bi ih se osnažilo da svoje pravo efikasnije i slobodnije koriste. Podaci su prikazani u Tablici 3.6.

Tablica 3.6. Edukacije u 2018. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / Državna škola za javnu upravu	8	135
Trgovačka društva/ Državna škola za javnu upravu	5	47
ESF/Županije / Zagrebačka županija, Dubrovačko-neretvanska županija, Splitsko-dalmatinske županije, Osječko-baranjska županija	4	122
Agencija za odgoj i obrazovanje	1	700

ESF/Webinari za TJV	4	225
Webinari za TJV	2	36
Ukupno edukacija za tijela javne vlasti	24	1.265
ESF / udruge, mediji, studenti	4	31
ESF/Webinari za korisnike	4	26
Ukupno edukacija za korisnike	8	57
Ukupno	32	1.322

Promicanje svijesti o transparentnosti i otvorenosti ostvareno je izradom i tiskanjem edukacijskih i promotivnih priručnika namijenjenih službenicima za informiranje i korisnicima, nastalih u okviru provedbe ESF projekta Povjerenika: Priručnik o ponovnoj uporabi informacija za tijela javne vlasti, "Otvoreni podaci za sve" i "Pravo na pristup informacijama: Vodič za udruge i medije", čime je tematski i prema ciljnim skupinama zaokružena izdavačka djelatnost Povjerenika.

Ekonomičnost i efikasnost u promicanju prava na pristup informacijama poboljšana je izradom tematskih edukativnih materijala koji su objavljeni na internetskoj stranici Povjerenik i na *Youtube* kanalu te tako trajno dostupni korisnicima i službenicima za informiranje.

3.4.2 Promotivne aktivnosti

U izvještajnom razdoblju nastavilo se s aktivnostima s ciljem promicanja potrebe transparentnog postupanja tijela javne vlasti i podizanja razine razumijevanja korištenja i primjene prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, kako na događanjima koje je organizirao ili suorganizirao Povjerenik, tako i sudjelovanjem na mnogim konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima i sličnim javnim događajima.

Događanja su dijelom bila i međunarodnog karaktera, čime se pružila mogućnost za razmjenu iskustava i pružanje međusobne pomoći srodnih institucija, a koje su opisane u poglavlju 5. - Ured povjerenika.

U 2018. godini Povjerenik je samostalno ili u suradnji s drugim tijelima organizirao 7 događanja:

- 2. ožujka 2018. - Konferenciju "Pet godina otvorenih podataka u Hrvatskoj: praksa i izazovi", u sklopu obilježavanja Dana otvorenih podataka te je njome započeo vikend građanskih inovacija *Open Data Day Hrvatska 2018.* koji se održavao od 2. do 4. ožujka 2018. Radni dio konferencije odnosio se na temu "Otvoreni podaci: praksa, izazovi i perspektive", a u nastavku su održana još dva stručna panela: "Otvorena znanost - Dostupnost i otvorenost istraživačkih podataka" te "Digitalizacija podataka: kako zatvorene i arhivske podatke pretvoriti u otvorene"
- 11. travnja 2018. - U Kući Europe je predstavljen ESF projekt Povjerenika "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu na pristup informacijama"
- 10. svibnja 2018. - U organizaciji Povjerenika i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu - Katedre za upravnu znanost, održano je predavanje pod nazivom *Government Transparency in the United States: Freedom of Information Act and the News Media* koje je bilo usmjereno na razmatranje implikacija koje zakonski okvir pristupa informacijama ima na javno informiranje

- 11. svibnja 2018. - Međunarodna konferencija "Petnaest godina prava na pristup informacijama u Hrvatskoj", kojom je obilježeno 15 godina primjene pravnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj, u okviru provedbe ESF projekta "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama". Konferencija je okupila eminentne stručnjake s područja prava na pristup informacijama i suzbijanja korupcije, iz zemalja regije te predstavnike civilnog društva, medija i akademske zajednice iz Hrvatske i inozemstva – Sjedinjenih Američkih Država, Slovenije, Škotske, Crne Gore, Makedonije
- 22. listopada 2018. - Rezultati provedbe ESF projekta Povjerenika "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu prava na pristup informacijama" predstavljeni su na završnom događanju
- 7. studenog 2018. - U okviru projekta "Digitalni *rendez-vous*" koji se u organizaciji Francuskog instituta odvijao u Zagrebu od 7. do 24. studenoga 2018., održan je okrugli stol o digitalizaciji u kulturi odnosno o potencijalu informacijske tehnologije i digitalnog društva u razumijevanju i širenju kulturne baštine
- 14. prosinca 2018. - Povodom obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava i Međunarodnog dana borbe protiv korupcije održan je Dan otvorenih vrata Povjerenika. Tom su prigodom u Uredu povjerenika zainteresirani građani upoznati s dosadašnjim radom i aktivnostima te su kroz razgovor predstavljeni temeljni postulati prava na pristup informacijama i važna uloga cjelokupne javnosti u procesu ostvarivanja transparentnosti i otvorenosti javne vlasti

Povjerenik i suradnici su aktivno uz stručno izlaganje ili drugu vrstu podrške sudjelovali u još 7 događanja (konferencija, okruglih stolova, tribina i slično) te prisustvovali na još 9 događanja drugih organizatora na teme koje su komplementarne s pravom na pristup informacijama.

Izdvajamo one gdje su se Povjerenik ili službenici Ureda povjerenika uključivali izlaganjem promičući pravo na pristup informacijama: 1. Institut za javnu upravu "Standardi ELPS", Zagreb, 1. ožujka 2018.; 2. Državni skup ravnatelja osnovnih škola "Profesionalno komuniciranje", Šibenik 13. ožujka 2018.; 3. Tribina "Dostupnost arhivskog gradiva", Pravni fakultet, Zagreb, 22. ožujka 2018.; 4. Obilježavanje Međunarodnog dan slobode medija, Hrvatsko novinarsko društvo, 2. svibnja 2018., Zagreb; 5. Tematska sjednica "Važnost slobode medija u borbi protiv korupcije", Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, Hrvatski sabor, Zagreb, 3. svibnja 2018.; 6. Konferencija "Država i upravno pravo", Upravno-pravni dani, Split, 13.-14. rujna 2018.; 7. Tribina "ZA članak 57.!" Pristup informacijama u mjesnoj samoupravi, Zagreb, 4. prosinca 2018.

Tablica 3.7. Promotivne aktivnosti u Hrvatskoj – javna događanja

Vrsta promotivne aktivnosti	Broj aktivnosti
Javni događaji u organizaciji Povjerenika za informiranje	7
Javni događaji s aktivnim sudjelovanjem (partnerstvo, potpora, izlaganje) u organizaciji drugih institucija, organizacija i udruga	7
Javni događaji na poziv bez aktivnog sudjelovanja	9
Javni događaji međunarodnog karaktera	10
Ukupno promocija	33

Edukacije (Tablica 3.10.)	32
Ukupno promocija i edukacije	65

3.4.3 Upiti korisnika i tijela javne vlasti

Ured Povjerenika pruža pomoć korisnicima i službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti te daje odgovore na pitanja u vezi primjene ZPPI-ja. O pojedinim pitanjima zainteresirane osobe mogu se informirati putem info-telefona, putem elektroničke pošte, pismeno poštom, telefonski ili dolaskom u Ured povjerenika u uredovno vrijeme, a prema potrebi se održavaju sastanci sa tijelima javne vlasti u pogledu pitanja provedbe ZPPI-ja.

U 2018. Povjerenik je zaprimio redovnom ili elektroničkom poštom 443 pisana upita, što je 7,26% više u odnosu na prethodnu 2017., kad ih je zaprimljeno 413. Od navedenog broja, 163 upita (34,39%) postavljeno je od strane korisnika, pri čemu 138 od strane građana, 24 upita novinara i 9 upita udruga te 274 (61,85%) upita od strane tijela javne vlasti, što je slično omjeru iz ranijeg razdoblja. U rad je iz 2017. prenesen 31 upit te je tijekom 2018. ukupno bilo u radu 474 upita, od čega je ukupno odgovoreno na 436 (91,98%) pisanih upita, a neodgovoreno je ostalo 38 upita (8,02%).

Tablica 3.8. Broj pisanih upita 2011.-2018.

Godina	Broj pisanih upita
2013.	172
2014.	368
2015.	417
2016.	492
2017.	413
2018.	443
Ukupno	2.305

Za razliku od razdoblja 2013.-2016., u kojem je zabilježen kontinuirani rast broja upita, 2017. godine je taj broj bio smanjen, dok se u 2018. bilježi lagano povećanje od 7,26%. Razlog tome što je broj podnesenih upita na gotovo istoj razini sadržan je u kontinuiranom održavanju edukacija, objavi smjernica i newslettera, dostupnosti svih publikacija na internetskoj stranici Povjerenika, a osobito u tome da je Povjerenik objavio pretraživu bazu odluka i mišljenja putem koje je svima dostupna dosadašnja praksa Povjerenika i Visokog upravnog suda RH.

Ipak, kako i dalje daleko najviše upita dolazi od strane tijela javne vlasti, evidentna je potreba kontinuiranog educiranja tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja.

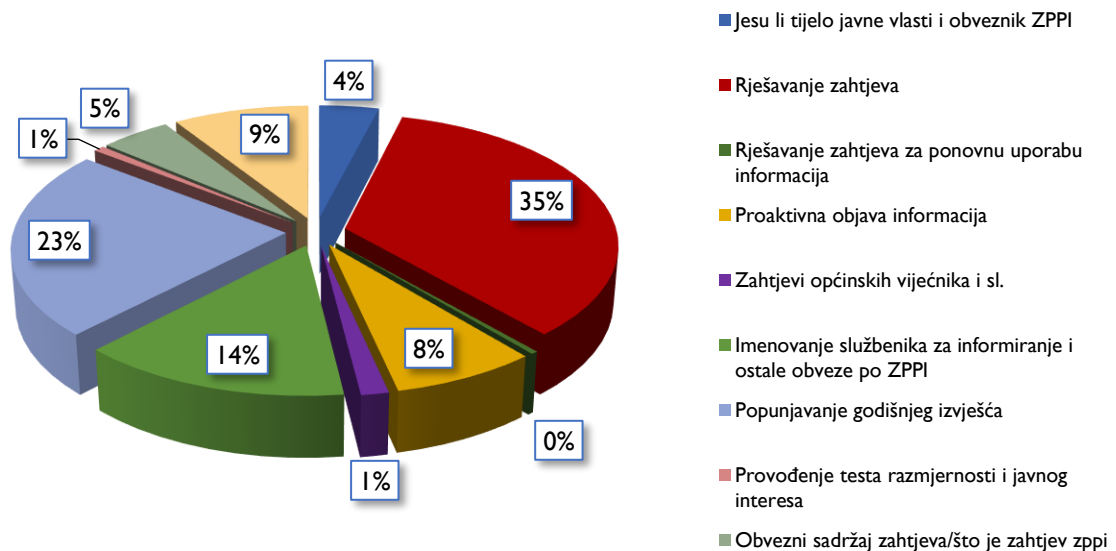
U pogledu sadržaja upita teme se nisu značajno promijenile u odnosu na ranije razdoblje (Slika 3.5.). Ranije aktualna tematika je i dalje prisutna te ukazuje na probleme u provedbi Zakona, pri čemu su upiti jedan od pokazatelja u kojem smjeru treba i dalje educirati kako službenike za informiranje, tako i građane.

Službenici za informiranje u tijelima javne vlasti postavili su 274 ili 61,85% svih pisanih upita, a najčešće im je potrebna pomoć u vezi rješavanja zahtjeva te primjene ograničenja pristupa informacijama propisanih člankom 15. ZPPI-ja. Tijela javne vlasti također traže pomoć u prepoznavanju informacije i razlikovanju zahtjeva od drugih vrsta traženja

korisnika, vođenju službenog upisnika, u proaktivnoj objavi informacija i provedbi savjetovanja s javnošću kao i dostavi godišnjih izvješća.

Građani kao korisnici su podnijeli 138 ili 31,15% pisanih upita i najčešće se informiraju o konkretnoj primjeni zakonskih odredaba, kao što su pitanja o podnošenju zahtjeva, rokovima odlučivanja, mogućnostima ulaganja žalbe, obračunu naknade troškova te tijelima javne vlasti koja su obveznici provedbe ZPPI-ja. Novinari su postavili 24 ili 5,41% pisanih upita i na njih je u cijelosti odgovoreno, što predstavlja relativno malen broj i ukazuje da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im osigurava ZPPI, što je već prepoznato kao problem koji se nastoji riješiti kroz edukacije za medije. U odnosu na veći broj pitanja, građani kao i službenici za informiranje se upućuju i na internetsku stranicu Povjerenika te Tražilicu mišljenja i odluka.

Slika 3.5. Broj upita po temama 2018.



• **Info-telefon**

U Uredu povjerenika službenici odgovaraju na upite korisnika i tijela javne vlasti o primjeni ZPPI-ja i putem info-telefona tri puta tjedno u vremenu od 13 do 15 sati. U 2018. odgovoreno je na ukupno 597 poziva građana, novinara, udruga i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti (392 u 2017.). Najviše poziva zabilježeno je od strane korisnika, 316 ili 52,93%, a od službenika za informiranje tijela javne vlasti 281 ili 47,07%, pri čemu je odnos između broja poziva po mjesecima i jedne i druge skupine podjednak. Tematika telefonskih upita uglavnom se podudara s temama pisanih upita.

U pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, gledajući u cjelini, pored redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti i suradnje s tijelima i udrugama, tijekom 2018. je odgovoreno na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 435 pisanih upita i 597 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite kao i dolaske građana u Ured povjerenika radi informiranja o predmetima ili traženja pomoći.

4 Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama

4.1 Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor provodi se kao neposredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada nadziranog tijela ili kao posredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju. Inspekcijski nadzor obavljaju inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika, i to povodom predstavki korisnika, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti.

4.1.1 Neposredni inspekcijski nadzor

Tijekom 2018. su svi neposredni inspekcijski nadzori izvršeni po službenoj dužnosti, u skladu s godišnjim planom rada, a vodeći računa o izjavljenim predstavkama, žalbama, objavljenim informacijama na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na druge načine utvrđenom potrebom za objavljenjem inspekcijskog nadzora. Pri određivanju broja nadzora i prioriteta uzeta je u obzir potreba da se inspekcijskim nadzorom obuhvate tijela javne vlasti različitih kategorija i područja rada zbog njihovih specifičnosti kako bi se temeljem rezultata nadzora utvrdili sistemski problemi, ali i dobra praksa u pojedinim skupinama tijela.

Cjelovit neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad 26 tijela javne vlasti (jednako kao i u 2017. godini) (Tablica 4.1.), i to u 3 tijela državne uprave (3 ministarstva), 9 JLP(R)S (4 županije, 5 gradova), 4 agencije i pravne osobe s javnim ovlastima, 5 javnih ustanova (u području kulture, zdravstva, visokog obrazovanja), 4 trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S te jedan u ostalim pravnim osobama s prenesenim javnim ovlastima (HGK).

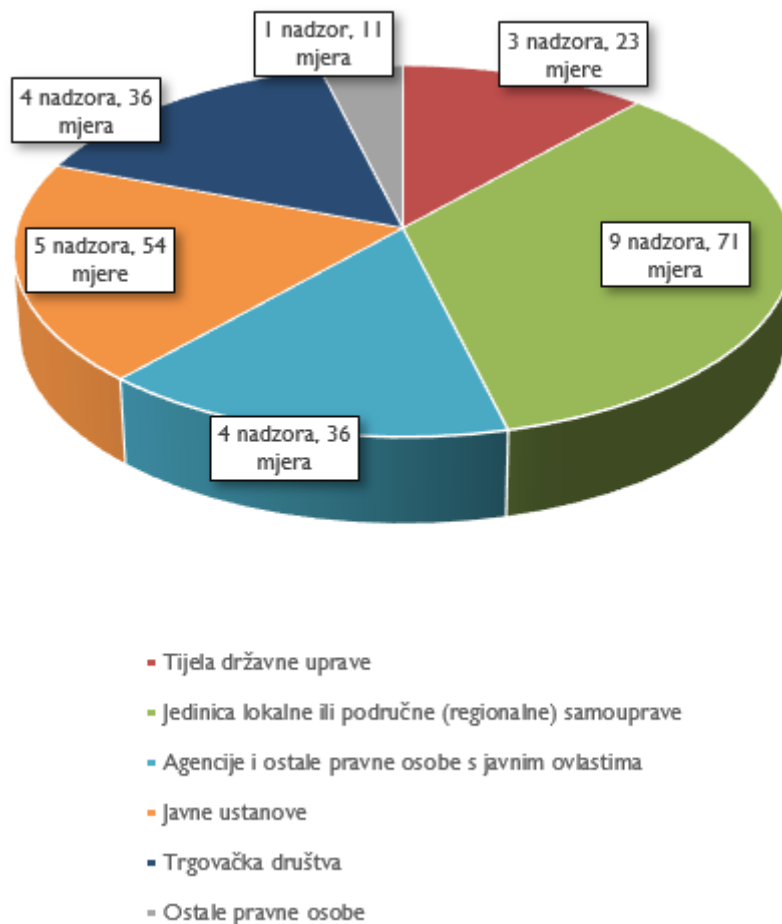
Tablica 4.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2018.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Tijela državne uprave	3	Ministarstva: turizma; rada i mirovinskog sustava; zaštite okoliša i energetike	23
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	4	Agencije: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Agencija za elektroničke medije, Energetski institut Hrvoje Požar, Hrvatska agencija za hranu	36
JLP(R)S	9	Gradovi: Trogir, Dugo Selo, Vrbovec, Knin, Gospić Županije: Šibensko-kninska, Osječko baranjska, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska,	71
Javne ustanove	5	HNK Šibenik, Klinički bolnički centar Zagreb, Veleučilište "Marko Marulić", Knin, Veleučilište "Nikola Tesla", Gospić, Fakultet strojarstva i brodogradnje, Zagreb	54
Trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH i/ili JLP(R)S	4	Trogir holding d.o.o., Komunalno društvo Čistoća d.o.o. Rijeka, Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o., Komunalac d.o.o. Vrbovec	38

Ostale pravne osobe	1	Hrvatska gospodarska komora	11
Ukupno	26		233

Nadziranim tijelima javne vlasti upućene su najave inspekcijskog nadzora (obavijesti o nadzoru), kao i upitnik za procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja sa Zakonom. Predmet nadzora u navedenim tijelima bila su sljedeća područja: imenovanje i postupanje službenika za informiranje, način rješavanja zahtjeva za pristup, ispravak/dopunu i ponovnu uporabu informacija, vođenje Službenog upisnika, naplata naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija, izvješćivanje o primjeni Zakona te ponovna uporaba informacija. U nekim je tijelima predmet nadzora bila i pravilnost postupanja u određenim predmetima, koji su bili u postupcima rješavanja pred Povjerenikom. Kod obveznika provedbe savjetovanja s javnošću, predmet nadzora je bilo postupanje u tom dijelu, a kod relevantnih tijela izrađene su i dodatne analize propisivanja poslovne tajne u odnosu na primjenu ZPPI-ja te osiguravanja javnosti rada.

Slika 4.1. Broj neposrednih inspekcijskih nadzora i izrečenih mjera u 2018. po pravnom statusu tijela javne vlasti



Nakon provedenih inspekcijskih nadzora, izrađeni su zapisnici kojima je tijelima javne vlasti naloženo izvršenje mjera u određenom roku, u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, odnosno radi unapređenja rada nadziranih tijela. Izrečene su ukupno 233

mjere (Slika 4.1.) - najviše Vodoopskrbi i odvodnji Zagrebačke županije d.o.o. (14), Veleučilištu Marko Marulić u Kninu i Fakultetu strojarstva i brodogradnje u Zagrebu (13 mjera), Šibensko-kninskoj županiji, Agenciji za elektroničke medije, Gradu Vrbovcu i Hrvatskoj gospodarskoj komori (11 mjera), dok je najmanje mjera izrečeno poduzeću Trogir holding d.o.o. i Osječko-baranjskoj županiji (6 mjera) te Primorsko-goranskoj županiji i Gradu Gospiću (5 mjera).

Kod većine nadziranih tijela najčešće povrede ZPPI-ja odnosile su se na neispunjenje obveze proaktivne objave informacija pa tako tijela naročito propuštaju objaviti informacije koje se tiču obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku (posebice obavijest o ishodu natječajnog postupka), o javnosti rada (objava zaključaka sa službenih sjednica i informacija o radu formalnih radnih tijela) te o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Nadalje, tijela javne vlasti vrlo često ne provode (ili provode nepotpuno) postupke savjetovanja s javnošću prema članku 11. ZPPI-ja, naročito kada donose opće akte, strateške ili planske dokumente kojima se utječe na interese građana ili navedena savjetovanja provode u trajanju kraćem od 30 dana.

Također, vrlo su česte pogreške neprovođenja članka 12. ZPPI-ja, koji propisuje obvezu osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti, uključujući izostanak objave dnevnih redova zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremena njihova održavanja, informacija o načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela, kao i pogreške u načinima rješavanja zahtjeva (nerazlikovanje zahtjeva od upita i drugih traženja, što je utjecalo na pogrešno rješavanje istih i pogrešno prikazivanje statistike rješavanja, zatim odbijanje zahtjeva dopisima, umjesto rješenjima, što je dovelo do uskraćivanja mogućnosti pravne zaštite korisnicima prava te neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa).

Protiv zapisnika o inspekcijskom nadzoru 4 nadzirana tijela podnijela su pravni lijek (prigovor), 2 su prigovora odbačena, jedan je usvojen, a jedan je dijelom usvojen.

S obzirom na utvrđene povrede ZPPI-ja, tijelima su naložene mjere za ispravljanje i dane preporuke koje su najčešće uključivale izradu i objavu svih postojećih i budućih informacija pogodnih za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom obliku, uz omogućavanje preuzimanja objavljenih informacija u cijelosti te uz uporabu licence za objavljene registre, sukladno Pravilniku o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija, kao i kontinuirano usavršavanje službenika za informiranje i ostalih zaposlenika tijela javne vlasti uključenih u primjenu prava na pristup informacijama, putem besplatnih edukacija koje provodi Povjerenik te njihovo kontinuirano usavršavanje.

4.1.2 Posredni inspekcijski nadzor

Tijekom 2018. provedena su 2 cjelovita posredna inspekcijska nadzora, jedan po službenoj dužnosti (Općina Kraljevec na Sutli) i jedan temeljem predstavki (OŠ Dinka Šimunovića, Hrvace).

Posredni inspekcijski nadzor po službenoj dužnosti proveden je zbog neispunjavanja obveza proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada u jedinici lokalne samouprave te zbog zaprimljenih predstavki na način rješavanja zahtjeva za

pristup informacijama podnositelja. Tijelu javne vlasti naložene su mjere koje se odnose na ispravljanje utvrđenih predmetnih nedostataka.

Posredni inspekcijski nadzor temeljem predstavke podnositelja proveden je zbog povreda tijela javne vlasti u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama podnositelja. U okviru predmetnog nadzora izvršena je analiza internetske stranice tijela javne vlasti u odnosu na obvezu propisanu člankom 10. stavkom 1. točkom 13. ZPPI-ja. Tijelu je naloženo imenovanje službenika za informiranje, objava propisanih informacija te ispravljanje utvrđenih nedostataka u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama. Predmetno nadzirano tijelo iskoristilo je mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora na zapisnik, koji je odbijen odlukom.

4.2 Predstavke građana i drugih korisnika

Postupajući po predstavkama građana i drugih korisnika prava na pristup informacijama, Povjerenik je provodio ciljani posredni inspekcijski nadzor te je podnositelje predstavki obavještavao o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

Tijekom 2018. Povjerenik je zaprimio 274 predstavke. Iz ranijih godina prenesene su 434 predstavke, što znači da je 2018. u radu bilo ukupno 708 predstavki. **Tijekom 2018. riješeno je 518 ili 73,2% svih predstavki u radu.**

Tablica 4.2. Podnesene i riješene predstavke 2013.-2018.

Predstavke	Podnesene predstavke	Prenesene predstavke	Broj predstavki u rješavanju	Broj riješenih predstavki (postotak)
2013.	118	25	143	90 (62,94%)
2014.	236	42	278	143 (51,44%)
2015.	211	76	287	166 (57,84%)
2016.	324	103	427	237 (55,50%)
2017.	438	189	627	193 (30,78%)
2018.	274	434	708	518 (73,20%)

Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama u razdoblju 2013.-2018., vidljivo je da je **kontinuirani rast broja podnesenih predstavki dijelom zaustavljen u 2018.** U odnosu na broj podnesenih predstavki u 2017. (438), u 2018. godini zaprimljene su 274 predstavke, što predstavlja smanjenje od 37,44%. Pojačanim angažmanom službenika na rješavanju predstavki, broj riješenih predstavki je značajno povećan.

Građani su najaktivniji u nadziranju tijela javne vlasti te su podnijeli ukupno 228 predstavki (83,21%) u 2018., a u manjoj mjeri predstavke su podnosile političke stranke, odnosno lokalni vijećnici (15 ili 5,47%) i udruge (12 ili 4,38%), a u vrlo malom broju slučajeva podnositelji su bili trgovačka društva, novinari, sama tijela javne vlasti, sindikati i odvjetnici (19 ili 6,94%).

Podnositelji predstavki su u 2018. u najvećem broju ukazivali na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva (187 ili 68,25%) te u proaktivnoj objavi informacija, uključujući i obvezu objave informacija važnih za osiguravanje javnosti rada iz članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-ja (48 predstavke ili 17,52%). U manjoj mjeri podnositelji su ukazivali na kršenje odredbi o obvezi provedbe savjetovanja s javnošću (15), neobjavlivanje kontakt podataka službenika za

informiranje (5), kršenje odredbi o javnosti rada tijela javne vlasti (3) te zbog drugih povreda u postupanju po zahtjevu (16).

Podaci pokazuju da je **najviše predstavki podneseno u odnosu na postupanje JLP(R)S (77 ili 28,10%)**, na postupanje tijela državne uprave - ministarstva i druga tijela državne uprave (49 ili 17,88%), ustanova iz područja obrazovanja (37 ili 13,5%) te ostalih ustanova (9 ili 3,28%).

Tijela javne vlasti su nakon ukazivanja na nepravilnosti, davanja upozorenja i naloženog postupanja u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavke.

Tablica 4.3. Predstavke prema skupinama tijela u 2018.

Skupina tijela	Broj predstavki	Udio u ukupnom broju predstavki (%)
Državna tijela	11	4,02
Tijela državne uprave	49	17,88
Jedinice LP(R)S	77	28,10
Pravosudna tijela	11	4,015
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	24	8,76
Ustanove	46	16,79
Trgovačka društva	35	12,77
Udruge	9	3,29
Ostale pravne osobe	12	4,38
UKUPNO	274	100,00

4.3 Sankcije

Povjerenik ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za prekršaje u članku 61. i 62. ZPPI-ja. Postupak pokretanja prekršajnog postupka propisan je Prekršajnim zakonom (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17), prema kojem se prekršajni postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja.

Prekršajni nalog kao posebna odluka o prekršaju, može se izdati prije ili nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provedbe glavne rasprave, odnosno postupka.

Prema članku 109.a Prekršajnog zakona, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, Povjerenik, kao i drugi ovlašteni podnositelji optužnog prijedloga, dužan je utvrditi točnu adresu počinitelja, tj. odgovornu osobu čijem je činjenjem ili nečinjenjem došlo do povrede Zakona i uručiti mu pisanu obavijest u kojoj će ga upoznati s činjenicom da namjerava protiv njega podnijeti optužni prijedlog, s činjeničnim i pravnim opisom prekršaja, njegovim pravima, dokazima protiv njega i sl. Pisanu obavijest počinitelj treba vlastoručno potpisati, čime potvrđuje njezin primitak. Vlastoručni potpis sudska praksa tumači kao formalni uvjet za vođenje postupka.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja iz 2015., osim promjene pravnih osnova prekršajnih sankcija, došlo je do dodatnih ograničenja u prekršajnom kažnjavanju, osobito u smislu ukidanja prekršajne odgovornosti tijela javne vlasti te mogućnosti da se prekršajni

postupak može pokrenuti samo protiv (bilo koje) odgovorne osobe u tijelu javne vlasti, a ne više isključivo protiv čelnika tijela.

- **Poslane obavijesti**

Povjerenik je u slučaju utvrđivanja počinjenih prekršaja kao prvi korak slao odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti obavijest po članku 109.a Prekršajnog zakona, nakon što je od Ministarstva unutarnjih poslova zatražen podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja. Tijekom 2018. upućeno je 8 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka u odnosu na jedno tijelo javne vlasti, i to Općini Čeminac u 8 predmeta.

Prilikom slanja obavijesti, Povjerenik nije mogao utjecati na to da odgovorna osoba vlastoručno potpiše obavijest i da obavijest dostavi Povjereniku kako bi je mogao priložiti uz optužni prijedlog. Niti jedna od 8 poslanih obavijesti nije se vratila potpisana.

U usporedbi s prethodnim razdobljem, došlo je do smanjenja broja izdanih obavijesti iz naprijed navedenog razloga, iako je evidentno višestruko kršenje odredbi ZPPI-ja i time prava građana na informaciju podnošenjem zahtjeva.

- **Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi**

U 2018. nije izrečen niti jedan prekršajni nalog protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti, zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika, u najvećoj mjeri zbog promjene zakonske odredbe o nemogućnosti sankcioniranja tijela javne vlasti.

U 2018. podneseno je ukupno 8 optužnih prijedloga protiv odgovorne osobe u jednom tijelu javne vlasti, i to protiv općinskog načelnika Općine Čeminac, koji je bio na toj dužnosti u vrijeme počinjenja prekršaja. U navedenim slučajevima radilo se o kontinuiranim problemima u provedbi Zakona u navedenom tijelu, koja su nastala uslijed opetovanih odbijanja tijela da postupi po traženjima ili odlukama Povjerenika.

Optužni prijedlozi podnošeni su protiv čelnika tijela kao odgovorne osobe polazeći od pretpostavke da je čelnik odgovoran za provedbu zakona i propisa u cjelini, osim ako u konkretnom slučaju ne postoji osnovana sumnja da je za nepoštivanje odredbi Zakona odgovoran službenik za informiranje.

Podaci o izdanim nalogima, optužnim prijedlozima i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 4.4.

- **Odlučivanje prekršajnih sudova**

U 2018. zaprimljeno je 10 odluka prekršajnih sudova, od kojih su 3 bile od Prekršajnog suda u Rabu, Prekršajnog suda u Splitu i Prekršajnog suda u Splitu, Stalne službe u Trogiru, a 7 od Visokog prekršajnog suda RH.

Od 3 zaprimljene meritorne odluke, u 2 predmeta su Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Trogiru i Prekršajni sud u Splitu kao nadležni sudovi gradonačelnika Grada Trogira i načelnika Općine Sutivan proglasili krivim i izrekli novčane kazne, dok je Prekršajni sud u Rabu odbio optužni prijedlog Povjerenika zbog zastare.

7 zaprimljenih odluka Visokog prekršajnog suda RH doneseno je po žalbama Povjerenika protiv rješenja prekršajnih sudova o odbacivanju optužnog prijedloga, zbog toga što obavijesti nisu bile

vlastoručno potpisane. U navedenim je slučajevima Visoki prekršajni sud RH donio 2 presude kojima je odbio optužbu zbog zastare prekršajnog postupka, 2 presude kojima je odbio žalbu Povjerenika protiv odluka prvostupanijskih sudova o odbacivanju optužnog prijedloga, jednu odluku kojom je odbačena žalba Povjerenika kao nedopuštena, jednu odluku kojom je prihvatio žalbu Povjerenika na odluku prvostupanijskog suda te jednu presudu kojom je odbio žalbu okrivljenika protiv odluke prvostupanijskog suda kojom je proglašen krivim.

Tablica 4.4. Prekršaji 2014.-2018.

Prekršaji 2014.-2018.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25	8
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7	8
Izrečeni prekršajni nalози	0	0	0	2	0
Odluke prekršajnih sudova – Ukupno	4	6	3	12	3
presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0	0
rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0
rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0
izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0
presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2
presuda kojom se odbija optužba zbog zastare					1
Odluke Visokog prekršajnog suda RH	0	0	3	4	7
presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2
presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1
presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prek.suda	0	0	0	0	1
rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1
presuda kojim se odbija žalba kao neosnovana	0	0	0	0	2

• **Učinkovitost i doseg sankcioniranja**

Iz opisanih podataka i primjera i dalje se, kao i u prethodnom razdoblju, ističe problem ograničenih mogućnosti i svrhovitosti sankcioniranja. Povjerenik je zauzeo načelan stav da se pokretanje optužnih prijedloga i izdavanje prekršajnih naloga ograniči na slučajeve teških kršenja odredbi ZPPI-ja te izostanka suradnje s Povjerenikom, dok je težište stavljeno na edukacije i promociju te provedbu inspekcijskog nadzora i postupanja po predstavkama, kako bi se povećala razina svijesti o potrebi transparentnosti te osigurali uvjeti za dugoročno pravilnu primjenu odredbi ZPPI-ja.

Veliki problem sustava sankcioniranja i time slaba učinkovitost prekršajnih postupaka proizlazi iz odbacivanja optužnih prijedloga zbog nepostojanja potpisa počinitelja na pisanoj obavijesti. Povjerenik je na ovaj proceduralni problem i prethodno upozoravao i Ministarstvo pravosuđa i Visoki prekršajni sud RH. Međutim, i po tom pitanju sudska praksa prekršajnih sudova, a i Visokog prekršajnog suda RH je neujednačena. Naime, pojedini prekršajni sudovi uvažavaju urednu dostavu kao dokaz da je okrivljena osoba zaprimila obavijest, iako je nije potpisala te nastavljaju postupak i donose odluku o prekršaju (Prekršajni sud u Splitu te Stalna služba istog suda u Trogiru).

Na učinkovitost sankcioniranja utječe i dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili žalbe pred Visokim prekršajnim sudom RH, pri čemu dolazi do apsolutne zastare prekršajnog postupka i u onim slučajevima kada je Visoki prekršajni sud RH prihvatio žalbu Povjerenika protiv odluka prvostupanjskih sudova.

Povjerenik kroz edukaciju i promociju te inspekcijski nadzor i postupanje po predstavkama nastoji potaknuti tijela na pravilnu provedbu ZPPI-ja. Stoga tijela kod kojih je uočen veći broj povreda ili problemi u provedbi Zakona predstavljaju ciljane skupine za inspekcijski nadzor i provedbu krojenih edukacija.

Kao i u prethodnim izvješćima, naglašava se potreba razmatranja mogućnosti vraćanja osnove za prekršajno kažnjavanje tijela javne vlasti, s obzirom da je izmjenama ZPPI-ja iz 2015. učinjen korak unazad u odredbama o prekršajima, jer se upravo financijsko kažnjavanje tijela zbog kršenja zakona može smatrati efikasnijim načinom sankcioniranja. Činjenica da se protiv istih optuženika višekratno pokreće postupak zbog povrede ZPPI-ja ukazuje da individualno kažnjavanje nema automatsku prednost s obzirom na efikasnost te da bi novčano kažnjavanje tijela moglo biti učinkovitije, budući da bi tijela morala postupati po obavijesti o namjeri pokretanja prekršajnog postupka, a čelnici tijela bi prilikom podnošenja financijskih izvješća morali objasniti građanima razloge trošenja javnih sredstava zbog kršenja zakona kojim se uređuje ustavno pravo građana na informacije. Osim toga, čelnici tijela mijenjaju se te se prekršajnim kažnjavanjem osobe koja više nije na funkciji gubi svrha sankcioniranja.

Umjesto odgovarajuće izmjene Prekršajnog zakona, još efikasniji način sankcioniranja mogao bi se ostvariti kroz izmjenu ZPPI-ja na način da Povjerenik dobije ovlast za izravno sankcioniranje tijela i odgovorne osobe koji ne postupaju po pravomoćnom rješenju Povjerenika.

5 Postupanje Povjerenika za informiranje po posebnim propisima

Zbog uloge Povjerenika kao žalbenog tijela za pristup informacijama o javnom arhivskom gradivu i pristup informacijama o okolišu slijedi izvješće o primjeni odredbi posebnih zakona, kao i upoznavanje s ulogom Povjerenika u praćenju usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora.

5.1 Dostupnost arhivskog gradiva

Povjerenik ima ulogu drugostupanjskog tijela u postupku odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18).

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

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

Povjerenik je tijekom 2018. riješio 2 žalbe koje se se odnosile na dostupnost arhivskog gradiva. U oba su predmeta žalitelji bili fizičke osobe, a traženo arhivsko gradivo bilo je klasificirano stupnjem tajnosti. U jednom je predmetu poništeno rješenje Hrvatskog državnog arhiva te je predmet vraćen na ponovni postupak, dok je u drugom predmetu odbijena žaliteljeva žalba, a Visoki upravni sud RH je povodom pokrenutog upravnog spora potvrdio odluku Povjerenika.

5.2 Dostupnost informacija o okolišu

Razlog zbog kojeg je posebno poglavlje ovog Izvješća posvećeno pravu na pristup informacijama u okolišu, leži u činjenici da Povjerenik, uz opću nadležnost za sve vrste informacija, predstavlja žalbeno tijelo u slučaju uskraćivanja informacija o okolišu. Zakonom o zaštiti okoliša je preuzeta Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu te je isti ujedno usklađen s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). Uz Zakon o zaštiti okoliša, pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se tiču okoliša uređen je ujedno i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), donesenom po Zakonu iz 2007.

Informacije o okolišu predstavljaju informacije od iznimnog javnog interesa te su neposredno vezane uz zaštitu zdravlja ljudi, održivi razvoj i kvalitetu života budućih generacija. Mogućnost pristupa informacijama o okolišu neposredno utječe na pravo sudjelovanja javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša, što predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju javnih politika i odluka koje se odnose na zaštitu okoliša. U tom smislu, dostupnost informacija o okolišu od posebne je važnosti i javnog interesa.

U odnosu na pristup informacijama o okolišu, proaktivnu objavu informacija te savjetovanje s javnošću i participiranje u donošenju odluka, Zakon o zaštiti okoliša ima donekle drugačiji pravni režim od ZPPI-ja. Međutim, oba se zakona u navedenim dijelovima nadopunjuju i potrebno ih je integralno tumačiti prema cilju i svrsi koje domaći pravni poredak, ali i europski propisi te ratificirani međunarodni dokumenti i ugovori postavljaju pred tijela javne vlasti u odnosu na okolišna pitanja.

Tako je Zakonom o zaštiti okoliša određeno da je tijelo javne vlasti dužno osigurati pristup informacijama o okolišu, koje posjeduje i/ili nadzire, u skladu sa Zakonom i posebnim propisima kojima se uređuje pravo javnosti na pristup informacijama, s tim da se pravo pristupa informacijama o okolišu odnosi na svaku informaciju u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom dostupnom obliku, koja se odnosi na Zakonom taksativno pobrojana okolišna pitanja. Navedenim Zakonom ujedno je propisana obveza tijela javne vlasti da osigura u okviru svoje nadležnosti redovitu (proaktivnu) objavu informacija o okolišu u skladu s navedenim Zakonom, putem dostupnih elektroničkih baza podataka ili drugih odgovarajućih sredstava informiranja, a osobito tekstove međunarodnih ugovora i sporazuma, propise, strategije, planove, programe i druge dokumente vezane uz zaštitu okoliša, kao i izvješća o provedbi međunarodnih sporazuma i propisa te izvješća o stanju okoliša. Zakon o zaštiti okoliša također uređuje pravo sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti u odlučivanju o određenim djelovanjima i djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, a pogotovo se naglašava obveza tijela da na prikladan način, pravodobno i djelotvorno obavijeste javnost o pravu sudjelovanja u navedenim postupcima odlučivanja.

Korisnici prava na pristup informacijama su se u 2018. u svojim žalbama pozivali isključivo na odredbe ZPPI-ja, budući da je pravni režim uređen tim Zakonom povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša. Slijedom navedenog, Povjerenik je u žalbenim postupcima postupao prema odredbama ZPPI-ja te su podaci o tim žalbama iskazani u ukupnom broju žalbi upućenih Povjereniku, a uzimajući u obzir i odredbe Zakona o zaštiti okoliša i pripadajuću Uredbu. Ujedno, uočeno je da korisnici učestalo ne koriste pravo na žalbu.

Prema dostupnim podacima, podneseno je 35 žalbi u predmetima o pristupu informacijama o okolišu (Tablica 5.1.), od čega se 13 žalbi odnosilo na šutnju uprave, dok su 23 žalbe izjavljene na rješenje o odbijanju/odbacivanju zahtjeva. Podnositelji žalbi su bile udruge koje se bave zaštitom okoliša i fizičke osobe, a žalbe su se najčešće odnosile na postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša, komunalne djelatnosti i energetske učinkovitost, učinkovito zbrinjavanje otpada, upravljanje prirodnim resursima te utjecaj djelatnosti tijela javne vlasti na zdravlje ljudi i onečišćenje.

Tablica 5.1. Žalbe u vezi informacija o okolišu

Podnositelj žalbi	Broj žalbi	Tijelo javne vlasti protiv čije odluke ili šutnje su podnesene žalbe	Informacije koje se traže
Udruge <i>Zelena Istra, Zelena akcija, Društvo 'Marjan', Udruga Sunce, Udruga UZOR, Udruga</i>	17	<i>Grad Rab; Grad Vodnjan; Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja; Piškornica-sanacijsko odlagalište d.o.o. za sanaciju odlagališta otpada; Grad Zagreb; Regionalni centar čistog okoliša d.o.o.; Ministarstvo zdravstva; Javna ustanova za upravljanje Park šumom Marjan; Općina</i>	<i>Informacija o uspostavi cjelovitog sustava zbrinjavanja otpada na području otoka Raba; mjerenje metana i čestica u dimu prilikom izbijanja požara na odlagalištu otpada; Elaborat o količinama i</i>

BLOM; Udruga Krizni Eko Stožer Mariščina; Ekološka udruga Mamut Grbaševac	Erdut; Ministarstvo zaštite okoliša i energetike; Hrvatski lovački savez; Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost; Grad Split, Parkovi i nasadi d.o.o.; Općina Rasinja	vrstama otpada koji se stvaraju na području županija; dokumentacija o uređenju i izgradnji parka na Trnjanskoj Savici; informacija o baznim stanicama teleoperatera s neionizirajućim zračenjima u Virovitičko-podravskoj županiji; informacije koje se tiču LNG terminala na otoku Krku; kojim je dozvoljena sječa stabala u Masarykovej 4, Zagreb i sl.
---	--	--

Fizičke osobe 18

UKUPNO 35 (13 šutnji uprave)

Kao i prethodnih godina ističe se da su krovne institucije u području zaštite okoliša i prirode, poput Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatske agencije za zaštitu okoliša i prirode te Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, predstavljale primjere dobre prakse u pogledu proaktivne objave informacija, uključujući i aplikacije kojima se korisnicima omogućava pristup podacima o okolišu, kao i radu institucija, međutim, iako je zamijećen određen napredak u odnosu na protekle godine, potrebno je dodatno poraditi na poštivanju obveze objave informacija za ponovnu uporabu te njihovo redovito ažuriranje.

Iako je zabilježeno povećanje broja uloženi žalbi Povjereniku koje se odnose na uskraćivanje okolišnih informacija, smatramo kako je potrebno i dodatno osvješćivanje građana, udruga te posebno medija - koji u izvještajnoj godini nisu podnijeli niti jednu žalbu - o mogućnosti pristupa informacijama i uključivanja u savjetovanja u pitanjima okoliša, kako prema posebnom režimu uređenom Zakonom o zaštiti okoliša, tako i prema odredbama ZPPI-ja.

5.3 Pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora

Tijekom 2018., u svrhu usklađivanja s Direktivom EU 2016/2102 o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora (OJ L 327/1, 2. prosinca 2016.), donesen je Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19), koji će stupiti na snagu 23. rujna 2019. godine. Zakonom se regulira pristupačnost kroz četiri načela: *mogućnost opažanja* (informacije i sastavni dijelovi korisničkog sučelja moraju biti predstavljeni korisnicima tako da ih mogu percipirati), *operabilnost* (sastavnim dijelovima korisničkog sučelja i navigacije mora se moći upravljati), *razumljivost* (informacije i način rada korisničkog sučelja moraju biti razumljivi) i *stabilnost* (sadržaji moraju biti dovoljno stabilni da ih može pouzdano tumačiti širok raspon korisničkih agenata, uključujući pomoćne tehnologije). Usklađenjem sa zahtjevima pristupačnosti, mrežne stranice i mobilne aplikacije tijela javnog sektora postat će pristupačnije svim korisnicima, osobito osobama s invaliditetom, ali i starijim osobama.

Obveznici primjene Zakona su tijela državne uprave i druga državna tijela, JLP(R)S, tijela javnog prava kako su definirana zakonom kojim se uređuje javna nabava te udruženja koja su osnovala

navedena tijela, ako su ista uspostavljena u posebnu svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa i nemaju industrijski ili trgovački značaj.

Prema odredbama Zakona, Povjerenik će postati tijelo nadležno za praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti i za inspekcijski nadzor nad provedbom navedenog Zakona, dok će u suradnji sa SDURDD-om i drugim tijelima sudjelovati u provedbi mjera i aktivnosti osposobljavanja i promicanja.

6 Ured povjerenika za informiranje

6.1 Zaposlenici Ureda povjerenika

Povjerenik ima Ured povjerenika kao stručnu službu.

Uspješnost rada Povjerenika s jedne strane ovisi o normativnom okviru i pojedinim zakonskim rješenjima, djelovanju samog Povjerenika, a s druge strane u velikoj mjeri ovisi o kapacitetima Ureda povjerenika, koji treba ne samo postupati po zaprimljenim predmetima i nadzirati velik broj tijela javne vlasti, već treba kroz različite aktivnosti bilo da je riječ o edukacijama, izradi uputa, smjernica, objavi i promicanju upravne i sudske prakse, radu na akcijskim planovima u pojedinim strateškim dokumentima te projektima, poticati otvorenost i transparentnost rada tijela javne vlasti.

U Uredu povjerenika su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano 17 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici. Na dan 31. prosinca 2018., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 14 državnih službenika (60,87%) i to:

- 8 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 4 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora, 1 upravna savjetnica
- 4 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditelj službe, 2 savjetnice povjerenika, 1 stručna savjetnica
- 2 u Službi za opće poslove - 1 stručna savjetnica, 1 viša upravna referentica

Od popunjenih 14 radnih mjesta tijekom 2018. godine je bilo u prosjeku 13 zaposlenih službenika iz razloga korištenja bolovanja ili zbog toga što im je služba započela sredinom godine. Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i 2018. godine vanjskim izvođačima. Za pojedine aktivnosti privremeno su angažirani vanjski suradnici ugovorom o djelu (moderiranje, prijevodi, pojedine projektne aktivnosti).

U skladu sa zakonskim obvezama i potrebama Ureda povjerenika, financijskim sredstvima te vlastitom inicijativom, službenici su poticani na edukaciju i usavršavanje pa su tako pohađali 18 programa usavršavanja.

6.2 Financiranje Ureda povjerenika

Sredstva osigurana u državnom proračunu tijekom 2018., koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 3.358.000 kn, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama od 60.000 kn te na stavci K874004 Informatizacija 57.000,00 kn, iznosila su 3.475.000,00 kn, dok su 2017. na tim stavkama bila osigurana sredstva u iznosu od 2.983.769,00 kn, što predstavlja povećanje za 16,46%.

Osim tih sredstava, Povjereniku su bila na raspolaganju i sredstva na stavkama za projekte, i to A874007 ESF projekt "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu ZPPI-ja", u iznosu od 513.500,00 kn (koja uključuje i 15% nacionalnog financiranja) i T874008 IPA 2017

Twinning Light projekt u Crnoj Gori "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama", za koji su tijekom 2018. doznačena sredstva u iznosu od 375.897,58 (planirano 374.736,00). Na raspolaganju su bila i sredstva na Izvoru 51 Pomoći EU-Tekuće pomoći od institucija i tijela EU-refundacija putnih troškova, sredstva u iznosu od 2.400,00 kn, zatim na Izvoru 52 sredstva pomoći i donacija prenesena iz ranijih godina u iznosu od 32.890,29 kn te sredstva doprinosa za stručno osposobljavanje u iznosu 11.602,11 kn. Stoga je, uključujući vlastite prihode i donacije, Povjereniku tijekom 2018. bilo na raspolaganju ukupno 4.411.289,98 kn.

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku u 2018. su bila viša u odnosu na prethodne godine, ali i dalje nedostatna uzimajući u obzir obveze koje proizlaze iz ZPPI-ja i drugih zakona za koje je Povjerenik nadležan i potrebu za službenicima koji bi te poslove obavljali.

U cjelini, sa svih izvora realizirano je ukupno 4.133.787,17 kn, odnosno 94,69% predviđenih sredstava. Usporedbe radi, u 2017. utrošeno je 2.984.248,90 kn.

Neurošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 122.285,88 kn, dok je iznos od 4.697,43 kn koji se odnosi na tekuće pomoći ostalih subjekata unutar općeg proračuna (HZZ), prenesen u 2019. za potrebe doprinosa iz plaće djelatnice na stručnom osposobljavanju. U 2019. godinu je preneseno i 104.865,52 kn iz 2018. za provedbu *Twinning Light* projekta "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama", s obzirom da su projektne aktivnosti započete u 2018. i nastavljene u 2019. godini. Vlastiti prihodi na izvoru 31 za *Twinning Light* projekt su planirani u zaokruženom iznosu od 374.736,00 kn, nakon čega je uplaćen iznos od 375.897,58 kn (promjene zbog tečajne razlike). Sukladno navedenom, u 2018. godini Ured povjerenika je raspolagao s malo većim iznosom nego što je planirano (104.865,12 kn umjesto 103.703,94 kn).

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom povjerenika nastavljeno je, kao i prethodnih godina, izrazito racionalno i pažljivo.

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2018. (Tablica 6.1. pregledno i Tablica 6.2. detaljno).

Tablica 6.1. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2018.

25805	Povjerenik za informiranje 2018.	Plan 2018	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	3.360.400,00	3.297.270,73	98,12%	63.129,27
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	60.000,00	31.561,67	52,60%	28.438,33
A874007	OP Učinkoviti ljudski potencijali Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	513.500,00	489.768,90	95,38%	23.731,10
K874004	Informatizacija	57.000,00	44.153,81	77,46%	12.846,19
T874008	<i>Twinning Light</i> projekt-Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori	374.736,00	271.032,06	72,33%	103.703,94
	Ukupno	4.365.636,00	4.133.787,17	94,69%	231.848,83

Tablica 6.2. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2018.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2018.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE				
Izvor 11, 51, 52		3.360.400,00	3.297.270,73	98,12%	63.129,27
Izvor 11		3.358.000,00	3.255.144,14	96,94%	102.855,86
31	Rashodi za zaposlene	2.636.000,00	2.623.017,49	99,51%	12.982,51
311	Plaće (bruto)	2.198.500,00	2.192.411,17	99,72%	6.088,83
3111	Plaće za redovan rad	2.193.500,00	2.187.802,08	99,74%	5.697,92
3113	Plaće za prekovremeni rad	5.000,00	4.609,09	92,18%	390,91
312	Ostali rashodi za zaposlene	53.500,00	53.500,00	100,00%	0,00
3121	Ostali rashodi za zaposlene	53.500,00	53.500,00	100,00%	0,00
313	Doprinosi na plaće	384.000,00	377.106,32	98,20%	6.893,68
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	344.000,00	339.834,17	98,79%	4.165,83
3133	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	40.000,00	37.272,15	93,18%	2.727,85
32	Materijalni rashodi	723.400,00	674.103,06	93,19%	49.296,94
321	Naknade troškova zaposlenima	106.000,00	93.452,42	88,16%	12.547,58
3211	Službena putovanja	28.000,00	33.544,30	119,80%	-5.544,30
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	64.000,00	51.901,12	81,10%	12.098,88
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	12.000,00	4.970,00	41,42%	7.030,00
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	2.000,00	3.037,00	151,85%	-1.037,00
322	Rashodi za materijal i energiju	90.000,00	68.874,37	76,53%	21.125,63
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	58.000,00	44.342,16	76,45%	13.657,84
3223	Energija	25.000,00	18.474,47	73,90%	6.525,53
3225	Sitni inventar i auto gume	7.000,00	6.057,74	86,54%	942,26
323	Rashodi za usluge	494.000,00	450.754,05	91,25%	43.245,95
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	58.000,00	62.114,88	107,09%	-4.114,88
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	5.000,00	235,00	4,70%	4.765,00
3233	Usluge promidžbe i informiranja	12.000,00	6.552,00	54,60%	5.448,00
3234	Komunalne usluge	10.000,00	11.375,35	113,75%	-1.375,35
3235	Zakupnine i najamnine	180.000,00	161.687,26	89,83%	18.312,74
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	4.000,00	4.160,00	104,00%	-160,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	80.000,00	107.843,93	134,80%	-27.843,93
3238	Računalne usluge	120.000,00	75.179,13	62,65%	44.820,87
3239	Ostale usluge	25.000,00	21.606,50	86,43%	3.393,50
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	8.392,00	83,92%	1.608,00
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	8.392,00	83,92%	1.608,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	21.000,00	10.503,63	50,02%	10.496,37
3292	Premije osiguranja	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
3293	Reprezentacija	16.000,00	10.203,63	63,77%	5.796,37
3296	Troškovi sudskih postupaka	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.000,00	300,00	30,00%	700,00
34	Financijski rashodi	1.000,00	150,18	15,02%	849,82
343	Ostali financijski rashodi	1.000,00	150,18	15,02%	849,82
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	800,00	150,00	18,75%	650,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	0,18	0,09%	199,82
Izvor 51		2.400,00	2.331,62	97,15%	68,38
321	Naknade troškova zaposlenima	2.400,00	2.331,62	97,15%	68,38
3211	Službena putovanja	2.400,00	2.331,62	97,15%	68,38
Izvor 52	Ostale pomoći/donacije	32.890,29	32.890,29	100,00%	0,00
323	Rashodi za usluge	0,00	14.380,52	0,00%	-14.380,52
3237	Intelektualne i osobne usluge	0,00	11.098,02	0,00%	-11.098,02
3239	Ostale usluge	0,00	3.282,50	0,00%	-3.282,50
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	13.277,77	0,00%	-13.277,77
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	13.277,77	0,00%	-13.277,77

329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	0,00	5.232,00	0,00%	-5.232,00
3293	Reprezentacija	0,00	5.232,00	0,00%	-5.232,00
Izvor 52	Doprinosi za stručno osposobljavanje HZZ	11.602,11	6.904,68	59,51%	4.697,43
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	6.904,68	0,00%	-6.904,68
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	0,00	6.904,68	0,00%	-6.904,68
A874006	PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA				
Izvor 11		60.000,00	31.561,67	52,60%	28.438,33
321	Naknade troškova zaposlenima	15.000,00	1.554,56	10,36%	13.445,44
3211	Službena putovanja	15.000,00	1.554,56	10,36%	13.445,44
323	Rashodi za usluge	37.000,00	22.021,16	59,52%	14.978,84
3233	Usluge promidžbe i informiranja	6.000,00	0,00	0,00%	6.000,00
3235	Zakupnine i najamnine	4.000,00	0,00	0,00%	4.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	18.000,00	2.666,16	14,81%	15.333,84
3239	Ostale usluge	9.000,00	19.355,00	215,06%	-10.355,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	8.000,00	7.985,95	99,82%	14,05
3293	Reprezentacija	8.000,00	7.985,95	99,82%	14,05
A874007	OP PROJEKT JAČANJE KAPACITETA TIJELA VLASTI, UDRUGA I MEDIJA ZA PROVEDBU ZPPI				
Izvor 12 i 561		513.500,00	489.768,90	95,38%	23.731,10
Izvor 12		78.000,00	73.465,32	94,19%	4.534,68
321	Naknade troškova zaposlenima	4.200,00	2.431,18	57,89%	1.768,82
3211	Službena putovanja	4.200,00	2.431,18	57,89%	1.768,82
323	Rashodi za usluge	65.360,00	63.382,08	96,97%	1.977,92
3233	Usluge promidžbe i informiranja	675,00	982,83	145,60%	-307,83
3235	Zakupnine i najamnine	2.970,00	1.278,75	43,06%	1.691,25
3237	Intelektualne i osobne usluge	9.090,00	4.875,00	53,63%	4.215,00
3238	Računalne usluge	9.000,00	8.997,19	99,97%	2,81
3239	Ostale usluge	43.625,00	47.248,31	108,31%	-3.623,31
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	2.000,00	1.925,75	96,29%	74,25
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	2.000,00	1.925,75	96,29%	74,25
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	6.440,00	5.726,31	88,92%	713,69
3293	Reprezentacija	6.440,00	5.726,31	88,92%	713,69
Izvor 561		435.500,00	416.303,58	95,59%	19.196,42
321	Naknade troškova zaposlenima	23.800,00	13.776,74	57,89%	10.023,26
3211	Službena putovanja	23.800,00	13.776,74	57,89%	10.023,26
323	Rashodi za usluge	366.040,00	359.165,11	98,12%	6.874,89
3233	Usluge promidžbe i informiranja	3.825,00	5.569,36	145,60%	-1.744,36
3235	Zakupnine i najamnine	16.830,00	7.246,25	43,06%	9.583,75
3237	Intelektualne i osobne usluge	51.510,00	27.625,00	53,63%	23.885,00
3238	Računalne usluge	55.000,00	50.984,06	92,70%	4.015,94
3239	Ostale usluge	238.875,00	267.740,44	112,08%	-28.865,44
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	11.000,00	10.912,60	99,21%	87,40
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	11.000,00	10.912,60	99,21%	87,40
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	34.660,00	32.449,13	93,62%	2.210,87
3293	Reprezentacija	34.660,00	32.449,13	93,62%	2.210,87
K874004	INFORMATIZACIJA				
Izvor 11		57.000,00	44.153,81	77,46%	12.846,19
412	Nematerijalna imovina	10.000,00	3.075,25	30,75%	6.924,75
4123	Licence	10.000,00	3.075,25	30,75%	6.924,75
422	Postrojenja i oprema	47.000,00	41.078,56	87,40%	5.921,44
4221	Uredska oprema i namještaj	44.000,00	38.098,56	86,59%	5.901,44
4222	Komunikacijska oprema	3.000,00	2.980,00	99,33%	20,00
426	Nematerijalna proizvedena imovina	0,00	0,00	0,00%	0,00
4262	Ulaganje u računalne programe	0,00	0,00	0,00%	0,00
T874008	TWINNING LIGHT PROJEKT JAČANJE KAPACITETA AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI				

Izvor 31		374.736,00	271.032,06	72,33%	103.703,94
311	Plaće (bruto)	12.000,00	9.445,92	78,72%	2.554,08
3113	Plaće za prekovremeni rad	12.000,00	9.445,92	78,72%	2.554,08
313	Doprinosi na plaće	0,00	1.624,70	0,00%	-1.624,70
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	0,00	1.464,12	0,00%	-1.464,12
3133	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	0,00	160,58	0,00%	-160,58
321	Naknade troškova zaposlenima	220.236,00	159.826,55	72,57%	60.409,45
3211	Službena putovanja	218.236,00	159.826,55	73,24%	58.409,45
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	2.000,00	0,00	0,00%	2.000,00
322	Rashodi za materijal i energiju	5.000,00	806,76	16,14%	4.193,24
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	3.000,00	48,62	1,62%	2.951,38
3225	Sitni inventar i auto gume	2.000,00	758,14	37,91%	1.241,86
323	Rashodi za usluge	81.500,00	73.634,01	90,35%	7.865,99
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
3233	Usluge promidžbe i informiranja	16.000,00	40.778,13	254,86%	-24.778,13
3237	Intelektualne i osobne usluge	10.500,00	9.770,88	93,06%	729,12
3238	Računalne usluge	4.000,00	0,00	0,00%	4.000,00
3239	Ostale usluge	10.000,00	23.085,00	48,09%	24.915,00
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	4.265,00	42,65%	5.735,00
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	4.265,00	42,65%	5.735,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	8.000,00	7.044,12	88,05%	955,88
3293	Reprezentacija	8.000,00	7.044,12	88,05%	955,88
343	Ostali financijski rashodi	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
421	Građevinski objekti	37.000,00	0,00	0,00%	37.000,00
4211	Stambeni objekti	37.000,00	0,00	0,00%	37.000,00
422	Postrojenja i oprema	0,00	14.385,00	0,00%	-14.385,00
4221	Uredska oprema i namještaj	0,00	14.385,00	0,00%	-14.385,00

6.3 Aktivnosti Ureda povjerenika

U ostvarivanju zaštitne, nadzorne i promotivne funkcije u područjima prava na pristup i ponovne uporabe informacija te savjetovanja s javnošću, Ured povjerenika obavlja različite poslove, od provedbe žalbenog postupka, inspekcijskog nadzora, postupanja po predstavkama, pružanja pomoći tijelima i korisnicima, praćenja stanja kroz prikupljanje i analizu podataka, obavljanja edukativnih i promotivnih aktivnosti, informiranja javnosti i sl. U tu svrhu djeluje samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, udrugama civilnog društva i drugim partnerima, kako domaćim, tako i međunarodnim.

Ured povjerenika sudjeluje u provedbi zadaća Povjerenika propisanih odredbama ZPPI-ja te u provedbi dodatnih zadaća utvrđenih mjerama iz strateških dokumenata.

Kao najznačajnije pokazatelje djelovanja Ureda povjerenika tijekom 2018., osim onih koji su u posebnim poglavljima ovog izvješća analizirani, dodatno valja istaknuti:

- zaprimljeno je 2.379 predmeta
- izrađeno je 7.775 izlaznih akata
- nastavljeno je svakodnevno ažuriranje Popisa tijela javne vlasti
- na Tražilici TOM objavljeno je 523 odluka, 2 mišljenja, 4 smjernice i 184 sudske odluke
- u siječnju 2018. prikupljena su godišnja izvješća za 2017. od 4.683 ili 79,93% evidentiranih tijela javne vlasti, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe ZPPI-ja te

podaci stručno-analitičkih praćenja i postupaka i aktivnosti koje provodi Povjerenik (žalbe, predstavke, inspekcijski nadzor i dr.)

- izrađeno je i podneseno Izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2017. godinu
- u okviru provedbe strateških dokumenta, izvršene su ili se kontinuirano izvršavaju 42 aktivnosti u kojima je Povjerenik nositelj ili sunositelj
- izrađena su 4 izvješća o praćenju provedbe ZPPI-ja (čl. 10., 11. i 12.) na razini JLP(R)S
- izrađene su analiza transparentnosti javnih agencija (69) i analiza transparentnosti dodjele bespovratnih sredstava neprofitnim organizacijama na natječajima
- izrađena je nova internetska stranica Povjerenika

Sa svrhom standardizacije postupanja po odredbama ZPPI-ja, u 2018. godini izrađene su 4 smjernice, i to:

- Smjernice za objavu informacija o pravu na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija
- Smjernice za objavu proračunskih dokumenata i izvješća u otvorenom formatu
- Smjernice za objavu informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti
- Smjernice za ponovnu uporabu informacija

Kao tijelo javne vlasti, Povjerenik je pružao informacije i na zahtjeve za pristup informacijama. Od ukupno 35 zahtjeva za pristup informacijama, na informacije kojima raspolaže Ured povjerenika odnosilo se samo 9 zahtjeva, dok je 26 ustupljeno nadležnim tijelima javne vlasti.

U zakonskom roku riješeno je 8 zahtjeva, dok je 1 riješen izvan roka. Zahtjevi su riješeni na način da je 7 zahtjeva u potpunosti usvojeno, jedan djelomično usvojen, a u jednom slučaju izdana obavijest da se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama.

6.3.1 Sudjelovanje u izradi normativnih, strateških i planskih dokumenata

Povjerenik je tijekom 2018. uputio inicijativu i predložio pristupanje Republike Hrvatske Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (CETS no 205), kao i pristupanje Dodatnom protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti.

Povjerenik i službenici Ureda povjerenika sudjelovali su u radnim skupinama ili davanju mišljenja na propise iz svog djelokruga i to na: Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora, Zakon o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma i Uredba o troškovima ponovne uporabe informacija.

U izvještajnom razdoblju putem sustava e-Savjetovanja predlagane su poboljšice i na sljedeće nacрте zakonskih i podzakonskih akata: Zakon o arhivskom gradivu i arhivima; Uredba o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju Središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata i Zakon o Središnjem registru državne imovine.

Povrh toga, Povjerenik i Ured povjerenika bili su tijekom 2018. aktivno uključeni u izradu sljedećih strateških dokumenata te provedbu mjera akcijskih planova, odnosno izvještavanje u okviru istih: Akcijski plan za 2017.-2018. i izrada Nacrta Akcijskog plana 2019.-2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.; Akcijski plan za 2017.-2020. uz Strategiju

razvoja javne uprave 2015.-2020. (provedba u tijeku); Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje do 2020.; Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2017.-2021., Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022., s Akcijskim planom od 2017. do 2019. te Politika otvorenih podataka i izrada Akcijskog plana za provedbu mjera Politike otvorenih podataka za 2019. i 2020.

6.3.2 Informiranje javnosti

Javnost se nastoji informirati putem kontinuirane komunikacije s medijima, objavom sadržaja na svojoj internetskoj stranici www.pristupinfo.hr, putem *Twitter* profila i *Youtube* kanala, a također se objavljuju i dostavljaju stručnoj javnosti *newsletteri* s najnovijim vijestima na području prava na pristup informacijama.

U izvještajnom je razdoblju predstavljena nova, korisnički orijentirana internetska stranica www.pristupinfo.hr koja se redovito ažurira, a na njoj su deponirane i dvije aplikacije te jedna baza podataka, u otvorenim formatima, a koju službenici i korisnici prava na pristup informacijama često koriste - TOM, Instruktivni popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća. U pripremi je i engleska inačica internetske stranice.

Tijekom 2018. je na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvješćavanja javnosti i ciljnih skupina objavljeno ukupno 50 vijesti i obavijesti, a internetska stranica bila je posjećena 120.496 puta. Stranicama je pristupalo oko 27.000 korisnika, a posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice u nešto ispod 50.000 sesija. Također se redovito komuniciralo putem specijaliziranog *Newslettera*, kojim se važne novosti, obavijesti i najave priopćuju predbilježenima za ovu vrstu informiranja (aktivnost iz komunikacijskog plana Povjerenika) te su objavljena su 3 izdanja *Newslettera* (od čega jedan za medije).

Promoviranje uloge Povjerenika i prava na pristup informacijama odvijala se i putem *medija*, intervjuima i izjavama za medije najčešće vezano uz medijski zanimljive slučajeve. Tijekom 2018., Povjerenik je dao je 14 intervjua i izjava televizijskim i radijskim postajama (Hrvatska radiotelevizija, Al Jazeera, RTL, NI, Slobodna Dalmacija, Jutarnji list, Glas Slavonije, 24 sata), o temama koje su u specifičnom trenutku bile u interesu javnosti.

6.4 Međuinstitucionalna suradnja

Povjerenik i njegov Ured redovito surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima. Najintenzivnija suradnja ostvaruje se na provedbi mjera i aktivnosti iz pojedinih nacionalnih strateških dokumenata, pružanjem stručne pomoći temeljem upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, a osobito suradnjom na promotivnim i edukativnim događanjima, i to s Ministarstvom uprave, Ministarstvom pravosuđa, Uredom za udruge Vlade RH, SDURDD-om, UVNS-om, AZOP-om te DŠJU-om.

Povjerenik redovito sudjeluje u radu savjeta i koordinacija za izradu i provedbu strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova, kao i s tijelima koja predsjedavaju koordinacijama na provedbi zajedničkih aktivnosti.

U okviru Savjeta za suzbijanje korupcije, radnog tijela Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., Povjerenik sudjeluje od osnutka te je do sada proveo aktivnosti iz dva akcijska plana, a važna i intenzivna suradnja odvija se od samih početaka djelovanja i u okviru Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast.

U okviru navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova, pravo na pristup informacijama, ponovna uporaba informacija te savjetovanja s javnošću identificirani su kao ključni instrumenti za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave, suzbijanje korupcije, zaštitu ljudskih prava te reformu i digitalizaciju javne uprave.

Suradnja s jedinicama na lokalnoj razini odvijala se je ponajviše kroz edukativne aktivnosti, kao i u organizaciji regionalnih radionica u okviru ESF projekta "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama" te putem Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova i Udruge općina.

6.5 Međunarodna suradnja

- Povjerenik je nastavio s aktivnom suradnjom u okviru multilateralnih mreža i drugih skupina, prije svega u radu Radne skupine Europske komisije za podatke javnog sektora (PSI – *Public Sector Information*), koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija. Radna skupina je funkcionalna platforma za razmjenu informacija i predstavljanje najboljih praksi, a služi ujedno i za izvještavanje o napretku transpozicije PSI Direktive. S obzirom da je postupak revizije PSI Direktive bio u središtu interesa Radne skupine, Povjerenik je aktivno sudjelovao na usuglašavanju teksta, u suradnji sa SDURDD-om.
- U trodnevnoj studijskoj posjeti, u Uredu povjerenika boravila je delegacija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije.
- U okviru studijskog posjeta delegacije Pučkog pravobranitelja iz Ukrajine na temu "Implementacija najboljih europskih praksi u području zaštite ljudskih prava u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta ureda ukrajinske pravobraniteljice", Povjerenik je primio na radni sastanak goste iz Ukrajine i održao im prezentaciju o svome radu i radu Ureda povjerenika, a interes za rad Povjerenika i njegova Ureda iskazala je i delegacija iz Ukrajine, koja je u Hrvatskoj boravila u okviru OSCE projekta "*Enhancing Institutional Capacity of the Governemnt of Ukraine and Civil Society Organisations*".
- Suradnja Povjerenika i njegova Ureda s institucijama Crne Gore dopunjena je i održavanjem radnog sastanka s delegacijom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i Agencije za suzbijanje korupcije.

6.6 Projekti

- **ESF projekt "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama"**

U okviru projektnog financiranja iz Europskog socijalnog fonda, Prioritetne osi "Dobro upravljanje" Operativnog programa "Učinkoviti ljudski potencijali", pripremljen je i proveden

projekt "Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama", ukupne vrijednosti 599.922,00 kn, s nacionalnim sufinanciranjem od 15%.

Projekt se provodio u razdoblju od 1. listopada 2017. do 22. listopada 2018., u cilju jačanja kapaciteta ključnih dionika prava na pristup informacijama (tijela javne vlasti te korisnika - udruga, medija, građana), da što efikasnije primjenjuju i koriste ZPPI te na taj način doprinose transparentnom i otvorenom radu tijela javne vlasti.

Svi su planirani projektni rezultati ostvareni - izrađena je serija tematskih edukativno-promotivnih filmova za službenike u tijelima (o proaktivnoj objavi informacija, o postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama, o savjetovanju s javnošću, o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa te o transparentnosti i otvorenosti javne vlasti), a za korisnike prava na pristup informacijama edukativni materijali o pristupu informacijama za građane i za velike korisničke skupine poput udruga i medija te o ulozi prava na pristup u ostvarivanju transparentne i otvorene vlasti i suzbijanju korupcije. Povrh toga, izrađeni su promotivni audio i video spot, koji će biti korišteni tijekom 2019. u provedbi Kampanje o pravu na pristup informacijama za korisnike. Svi su materijali objavljeni na internetskoj stranici Povjerenika i na *Youtube* kanalu.

Izrađene su, otisnute i distribuirane publikacije "Otvoreni podaci za sve: Priručnik za ponovnu uporabu informacija za tijela javne vlasti" i "Pravo na pristup informacijama: Vodič za udruge i medije". Sa svrhom kvalitetnije komunikacije s građanima i drugim korisnicima ZPPI-ja, kao i sa službenicima u tijelima javne vlasti koji provode Zakon, izrađena je nova, korisnički orijentirana internetska stranica Povjerenika s deponiranim edukativnim video sadržajima i povezanim postojećim aplikacijama koje je razvio Povjerenik.

Planirane edukativne aktivnosti u okviru projekta obuhvatile su održavanje 10 tematskih *online* edukacija o pravu na pristup informacijama za korisnike i službenike za informiranje te regionalnih radionica u Zagrebu, Rijeci, Osijeku, Dubrovniku i Splitu, na kojima su educirani predstavnici udruga i medija na edukacijama "Moje pravo na informaciju" i službenici za informiranje na edukacijama s temom "Za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti. Izrađeni su letci o ostvarivanju prava na pristup informacijama, o zadaći i ulozi Povjerenika te različiti promotivni materijali koji su distribuirani na edukacijama i javnim događanjima.

Povrh svega ranije navedenog, u okviru dijela projekta posvećenog vidljivosti, održana su i 2 događanja za ciljne skupine obuhvaćene projektom i širu javnost, na kojima su predstavljeni ciljevi i aktivnosti projekta te nakon provedbe rezultati projekta.

- **IPA 2017 *Twinning Light* projekt u Crnoj Gori "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama"**

U suradnji sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU pripremljen je *Twinning Light* projekt "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama" i potpisan ugovor za njegovu provedbu s Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore i Delegacijom EU u Crnoj Gori, vrijedan 250.000,00 eura.

U periodu od 6 mjeseci provedene su aktivnosti u okviru projekta, s temeljnim ciljem jačanja efikasnosti ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori.

Projektne aktivnosti uključivale su stručnu podršku Agenciji u cilju razvoja instrumenata usmjerenih na efikasno ostvarivanje pristupa informacijama i smanjivanje broja slučajeva šutnje

tijela javne vlasti, jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i povećanje transparentnosti, podizanje svijesti korisnika, posebice civilnog i privatnog sektora o pravu na pristup informacijama.

Tijekom provedbe projekta izrađene su analize zakonodavnog okvira s preporukama za poboljšanje, nacrti podzakonskih propisa za primjenu PSI Direktive, održane su edukacije i radionice za ključne aktere u procesu primjene i nadzora nad primjenom Zakona, a izrađeni su i priručnik za standardizaciju postupanja sa zahtjevima za pristup informacijama i registar tijela javne vlasti, s pripadajućom metodologijom. Druga komponenta projekta, posvećena podizanju razine znanja i svijesti o slobodnom pristupu informacijama, uključivala je izradu analize o proaktivnom objavljivanju informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti s preporukama za poboljšanje stanja i povećanje dostupnih informacija na internetu te izradu analize o stanju otvorenih podataka.

- *TAIEX misija u Bosni i Hercegovini, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, JHA IND/EXP*

U veljači 2018. godine Povjerenik je na poziv Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine boravio u TAIEX misiji posvećenoj doradama zakonodavnog okvira za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, u suradnji s Ministarstvom uprave i udrugom *Access Info Europe*.

- *TAIEX misija u Crnoj Gori, Zaštita osobnih podataka i slobodan pristup informacijama, JHA IND/EXP 65260*

U veljači 2018. godine su stručnjaci iz hrvatskih institucija - Povjerenika i Agencije za zaštitu osobnih podataka, pružili podršku Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama o primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka i prava na pristup informacijama.

- *TAIEX misija u Makedoniji, Sankcioniranje tijela javne vlasti koji krše odredbe zakona, JHA (26337/63368)*

U travnju 2018. godine Povjerenik je sudjelovao u stručnoj TAIEX misiji u Makedoniji, na poziv Komisije za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama, u suradnji s Pravnom službom Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske.

- *Suradnja na IPA 2012 projektu Ministarstva uprave "Jačanje integriteta javnog sektora"*

Povjerenik je i 2018. godine bio aktivno uključen u provedbu IPA 2012 projekta "Jačanje integriteta javnog sektora", kojeg je Ministarstvo uprave provodilo u suradnji s Državnim institutom za javnu upravu Republike Finske (HAUS) i Visokom školom za javnu upravu Francuske Republike (ENA). Suradnja se provodila kroz program treninga trenera s ciljem podizanja razine znanja i svijesti o potrebi jačanja integriteta u javnom sektoru.

U širokom spektru zadaća Ureda povjerenika u području zaštite, praćenja i promicanja pristupa informacijama postignuti su vrlo dobri rezultati, a povećana je i njegova učinkovitost. Rad Povjerenika i njegovog Ureda također je prepoznat i cijenjen i izvan Republike Hrvatske kroz projekte ili druge međunarodne aktivnosti. Unatoč tome, prostor za jačanje kapaciteta Ureda povjerenika i dalje postoji. Osobito je izraženo u dijelu žalbenih postupaka i postupaka po predstavkama, s ciljem postizanja pravovremenosti i daljnjeg poboljšanja učinkovitosti. Osim toga, potrebno je osnažiti područje praćenja te usmjeriti dodatne aktivnosti na promicanje, počevši od distribuiranja izrađenih promotivnih materijala u okviru ESF projekta pa do osmišljavanja i

provedbe promotivnih i edukativnih aktivnosti radi dizanja razine znanja službenika za informiranje, koordinatora za provedbu savjetovanja te njihovu međusobnu suradnju ne samo kroz edukacije, nego i kroz organiziranje godišnjih i regionalnih skupova. Također je potrebno i dodatno kadrovsko ekipiranje Ureda povjerenika zbog povećanja obima poslova, ali i novih obveza po posebnim propisima.

7 Ocjena stanja, prioriteta djelovanja te prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

7.1 Ocjena stanja i prioriteta djelovanja

Prateći rad tijela javne vlasti bilo putem postupanja po žalbama, predstavkama, inspekcijskim nadzorima, analitičkih praćenja objave informacija, provedenih postupaka savjetovanja s javnošću na državnoj i lokalnoj razini, javnosti rada tijela javne vlasti, opća je ocjena Povjerenika da je nastavljen trend postupnog poboljšanja rada tijela javne vlasti, ali da i dalje postoji veliki prostor za poboljšanje primjene ZPPI-ja, kako bi se ostvario smisao i svrha prava na pristup i ponovnu uporabu informacija i podigla ukupna razina otvorenosti i transparentnosti tijela javne vlasti.

Generalno, tijela javne vlasti postaju odgovornija prema svojim Zakonom utvrđenim obvezama. No, istovremeno neka tijela otežavaju korisnicima provedbu Zakona, i to najčešće odugovlačenjem ili izbjegavanjem davanja informacije. S druge strane, građani postaju sve svjesniji svojih prava na pristup informacijama i način njegova ostvarivanja.

Nešto manji broj žalbi nego prošle godine, ali značajno veći nego ranijih godina, još uvijek potvrđuje dosadašnji zaključak da se pravo na pristup informacijama i dalje vrlo često ostvaruje tek podnošenjem žalbi, odnosno uključivanjem Poverenika u proceduru njegova ostvarivanja. Iako takva situacija nije ohrabrujuća, ona je istovremeno i potvrda povjerenja građana u rad ove neovisne institucije.

Praćenjem stanja uočeno je nesnalaženje tijela javne vlasti u istovremenoj primjeni ZPPI-ja i posebnih propisa, posebice u vezi osobnih podataka, s obzirom da je tijekom 2018. stupila na snagu Opća uredba o zaštiti podataka i Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka.

S obzirom na dosad postignute rezultate u edukaciji, stvoreni su preduvjeti za aktivnije promicanje prava na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti među građanima, udrugama, akademskom zajednicom i medijima, mladima i privatnom sektoru. Tijela javne vlasti su se dužna aktivnije uključiti u informiranje javnosti o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava i to osobito uključivanja u procese donošenja propisa i strateških dokumenata te omogućiti javnosti pristup svim informacijama za koja ne postoje zakonska ograničenja. No, i dalje se naponi moraju usmjeriti na nastavak jačanja kapaciteta tijela javne vlasti na svim razinama (a osobito lokalnoj) za primjenu ZPPI-ja u svakodnevnom radu i postupanju te razvijanje znanja i vještina za efikasno postupanje po zahtjevima, osobito poticanje proaktivne objave informacija i savjetovanja s javnošću te ponovne uporabe informacija.

Analizom podataka o provedenim žalbenim postupcima, postupanjem po predstavkama korisnika, odgovorima na upite građana i tijela javne vlasti, neposrednim kontaktom, praćenjem internetskih stranica tijela javne vlasti, kao i na temelju dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, uočeni su trendovi postupanja tijela javne vlasti, te u pojedinim segmentima nedostaci i nepravilnosti u primjeni ZPPI-ja.

- **Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama**

U odnosu na postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, koji su jedan od pokazatelja provedbe ZPPI-a, **nastavljen je trend visokog**

postotka rješavanja zahtjeva u zakonskom roku što je na razini iz 2017. i to kod pristupa informacijama u 94,12%, a kod ponovne uporabe informacija u 93,2%.

Međutim, i dalje je vrlo zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva za pristup informacijama (tzv. šutnja uprave).

Kada se razmatraju ukupno podneseni žalbeni predmeti, evidentno je da se **čak 48% žalbenih predmeta odnosi na šutnju uprave**, što pokazuje da tijela javne vlasti trebaju uložiti dodatan napor u bolju organizaciju i koordinaciju unutar tijela, počevši od zaprimanja zahtjeva, ustupanja zahtjeva službeniku za informiranje (ukoliko je upućen glasnogovorniku ili nekoj drugoj osobi unutar tijela javne vlasti) ili da u slučaju postojanja zakonskih uvjeta produžuju rokove za rješavanje zahtjeva, kako bi se spriječilo podnošenje žalbi zbog šutnje uprave i tako na brži i efikasniji način ostvarivao pristup informacijama. S druge strane, veliki postotak žalbi zbog šutnje uprave pokazuje da su pojedini korisnici upoznati sa zakonskim rokovima i mogućnošću da svoja prava ostvare pred Povjerenikom.

Već sama činjenica podnošenja žalbe zbog šutnje uprave i s tim u svezi intervencija Povjerenika prema tijelima javne vlasti, nerijetko je rezultirala rješavanjem zahtjeva bez daljnjeg vođenja žalbenog postupka. To ukazuje da je tijelima javne vlasti, već i zatraženo očitovanje od strane Povjerenika o nerješavanju žalbe bio poticaj da riješe zahtjev (u 50,35% slučajeva).

Uočeno je da pojedini korisnici podnose iznimno velik broj žalbi (primjerice tijekom 2018. **jedan korisnik je izjavio 21% svih zaprimljenih žalbi i 52% svih tužbi**) te se na taj način onemogućuju tijela javne vlasti u obavljanju drugih poslova iz svoje nadležnosti, a s druge strane svojim žalbama i tužbama i drugim podnescima dovode Povjerenika u situacije da unatoč rješavanju većeg broja žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi ne uspijeva riješiti sve žalbe koje su u radu, a osobito ne rješavati ih u zakonskim rokovima.

Analizirajući zakonitost odlučivanja tijela javne vlasti, **utvrđeno je da su žalbe građana u velikoj mjeri osnovane**. U žalbenom postupku je utvrđeno da je **preko 50% odbijajućih rješenja tijela javne vlasti nezakonito**. Ipak to predstavlja smanjenje u odnosu na 2017., kada je poništeno 68,4% rješenja.

Posebno zabrinjava činjenica da pojedina tijela javne vlasti uporno i opetovano onemogućuju pristup informaciji, iznalazeći nove razloge za odbijanje zahtjeva, a nakon što im Povjerenik poništi prvotno rješenje. Naime, nakon poništavanja rješenja od strane Povjerenika, u ponovnom postupku mijenjaju razlog za odbijanje, a nakon donošenja odluke Povjerenika o poništavanju i vraćanju na ponovni postupak s jasnom uputom kako provesti ponovni postupak, u tim predmetima ponovo pokreću upravni spor. Ta tijela javne vlasti koriste postupovne odredbe ZPPI-ja, ZUP-a i ZUS-a, s ciljem da korisnik ne dobije informaciju, iako se radi o informacijama koje su javnog karaktera (primjerice, informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima - isplate koje je tijelo javne vlasti učinilo i dr.).

Najčešći razlozi ograničavanja pristupa informacijama, prema izvješću samih tijela su ocjena da tražena informacija ne predstavlja informaciju prema odredbama ZPPI-ja, zatim da se pristup onemogućava zbog zaštite osobnih podataka, te da korisnik ili grupa povezanih korisnika zlorabi institut prava na pristup informaciji. Kada se razmotre izjavljene žalbe koje su upućene Povjereniku, vidljivo je da su korisnici najviše preispitali zakonitost rješenja koja su tijela javne vlasti donijela zbog zlouporabe prava, zaštićenih osobnih podataka, što tijelo javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju te klasificirane informacije.

Međutim, iako je obavješćivanje korisnika da tražena informacija ne predstavlja informaciju najzastupljeniji razlog onemogućavanja pristupa informaciji od strane tijela javne vlasti, vidljivo je da ga korisnici nedovoljno prepoznaju i rjeđe se odlučuju za podnošenje žalbe.

Otežavanju pristupa informacijama od strane tijela javne vlasti doprinijela je i promjena pravnog stajališta Visokog upravnog suda RH, kojom korisnici gube mogućnost ulaganja prigovora čelniku tijela na obavijest tijela da se njihovo traženje ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, a time gube i pravo na žalbu Povjereniku.

Nadalje, riješeni žalbeni predmeti Povjerenika prema razlozima nezakonnosti, ukazuju da su **2/3 rješenja tijela javne vlasti kojima se štite osobni podaci nezakonita**, nešto manji postotak nezakonitih rješenja se odnosi na zlouporabu prava, dok je **čak 4/5 odbijajućih rješenja tijela javne vlasti zbog poslovne tajne nezakonito**.

U odnosu na zaštićene osobne podatke potrebno je ukazati da su tijela javne vlasti donosila odluke koje su značile neopravdanu uskratu informacija zbog zaštite osobnih podataka. Razlozi se mogu pronaći u nepravilnoj primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka i nesigurnosti kod tijela javne vlasti hoće li dostavom informacija koje sadrže osobne podatke prekršiti navedena Opća uredba i na taj način dovesti do mogućih sankcija. U odlukama Povjerenika je naglašavano da je i nakon stupanja na snagu Opće uredbe o zaštiti podataka potrebno provoditi test razmjernosti i javnog interesa, te prema okolnostima pojedinog slučaja utvrđivati prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-ja ili prevladava javni interes za određenom informacijom. Osim toga je ukazivano da treba voditi računa da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima (uključujući imena i prezimena korisnika sredstava i iznose koji su isplaćeni) osim ako se ne radi o klasificiranim informacijama, javno dostupne informacije, a što je potvrđeno i odlukama Visokog upravnog suda RH.

Kada se uzmu u obzir žalbeni predmeti koji se odnose na **zlouporabu prava na pristup informacijama vidljivo je da je u 65,85% slučajeva Povjerenik zauzeo stav koji je suprotan stavu tijela javne vlasti** o tome da je došlo do situacija da korisnici zloupotrebljavaju prava na pristup informacijama, a u 28,33% da su razlozi bili opravdani. Usporedbom s 2017. je vidljivo da je došlo do povećanja broja potvrđenih odluka tijela javne vlasti jer ih 2017. potvrđeno samo 13,33%. Iako to ne predstavlja značajno povećanje, pretpostavka je da su objavljene Smjernice o primjeni odredbe o zlouporabi prava na pristup informacijama i objavljena upravna i sudska praksa doprinijeli povećanju broja potvrđenih odluka.

Poslovnu tajnu su trgovačka društva često koristila kao ograničenje pristupa. Međutim, u čak 83,33% žalbenih predmeta poništena su njihova rješenja jer se nije radilo o poslovnoj tajni (npr. različite isplate, podaci o plaćama i dr.).

Tijela javne vlasti bi se u postupanju po zahtjevima za pristup informacijama trebala voditi utvrđenim standardima upravno-sudske prakse o dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima, osim ako se radi o klasificiranim informacijama. Kada bi tijela javne vlasti postupala na taj način, pretpostavka je da bi se smanjio broj žalbi koje bi korisnici izjavljivali jer i sami korisnici često razumiju da dio podataka treba biti zaštićen te ne pokazuju interes za cijelu informaciju.

Na zakonitost postupanja po zahtjevima utječu organizacijski i kadrovski problemi u tijelima javne vlasti (nedovoljni kapaciteti tijela javne vlasti, osobito u tijelima s malim brojem zaposlenih, česte izmjene službenika zbog čega se ne akumulira stručno znanje za rješavanje zahtjeva, neodgovarajući procesi u tijelima javne vlasti zbog čega se zahtjevi ne dostavljaju službeniku za

informiranje, nedovoljna stručnost službenika, ponekad čak i osobne razmirice između čelnika/službenika tijela i korisnika, osobito na lokalnoj razini). Osim toga, i dalje su prisutna pogrešna tumačenja pojedinih odredbi ZPPI-ja, a također i slabost u provedbi upravnog postupka (osobito kod trgovačkih društava koja inače ne primjenjuju ZUP).

S druge strane, **postotak zakonitih drugostupanjskih rješenja Povjerenika je i dalje vrlo visok (preko 90%)**, a na nešto slabiji postotak nego ranijih godina je utjecala promjena stajališta Visokog upravnog suda RH po pitanju mogućnosti ulaganja prigovora na obavijest tijela da se traženje korisnika ne smatra informacijom prema odredbama ZPPI-ja.

Nadalje, iako trend značajnog porasta broja žalbi (makar i od istog korisnika), ima pozitivne učinke u borbi za pravo na pristup informacijama, povećani priljev žalbi ujedno opterećuje sustav i kapacitete Povjerenika (oko 40% tužbi protiv Povjerenika se odnosi na tzv. šutnju uprave).

U dijelu koji se odnosi na postupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija i žalbe koje se izjavljuju u tom području uočeno je da korisnici nisu upoznati s mogućnošću korištenja informacija tijela javne vlasti, a kada koriste to pravo često nisu dovoljno upoznati s postupovnim odredbama i primjenom ZUP-a i na ove postupke. Tijela javne vlasti nisu dovoljno upoznata sa ponovnom uporabom informacija i primjenom pojedinih zakonskih ograničenja u području ponovne uporabe.

I na kraju, treba ukazati na krajnji efekt pravomoćnih rješenja Povjerenika, a to je pristup informaciji. U posljednje vrijeme **uočeno je da taj efekt izostaje odugovlačenjem izvršenja odluke ili neizvršavanjem odluke Povjerenika** kojom se nalaže pružanje informacije korisniku, u cijelosti ili djelomično. Posebno zabrinjava činjenica da **pojedina tijela javne vlasti onemogućuju pristup informaciji i kada je Visoki upravni sud RH potvrdio rješenje Povjerenika**.

U početnom razdoblju primjene ZPPI-ja Povjerenik je svoje djelovanje usmjerio na jačanje kapaciteta tijela javne vlasti i korisnika pristupa informacijama kroz provođenje edukativnih programa i promotivnih aktivnosti. U narednom razdoblju, u postupanju po zahtjevima za pristup informacijama **prioriteti djelovanja bit će usmjereni na sljedeće:**

1. nastavak edukativnih aktivnosti za službenike za informiranje i druge službenike koji u svom radu primjenjuju ZPPI
2. jačanje edukativnih aktivnosti usmjerenih na čelnike i rukovodeće službenike
3. provedbu ciljanih inspekcijskih nadzora
4. sankcioniranje tijela javne vlasti koja ne provode odluke Povjerenika

- **Proaktivna objava informacija i osiguravanje javnosti rada**

Jedna od temeljnih obveza tijela javne vlasti je obveza proaktivnog, samoinicijativnog i kontinuiranog objavljivanja niza informacija i dokumenata na internetskoj stranici, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. U provedbi ove zakonske obveze uočeno je da su problemi manjih tijela javne vlasti nepostojanje vlastite internetske stranice, kao i nepostojanje znanja ili pak interesa da se minimum propisanih informacija objavljuje na podstranicama povezanih tijela (osnivača, tijela u koja su udružena/učlanjena ili koja su im prenijela javne ovlasti), a u svrhu ispunjenja zakonske obveze i ostvarenja transparentnosti u radu i odlučivanju.

Osim nepostojanja internetske stranice kod 700-tinjak manjih tijela, problem predstavlja nedovoljna stručna kapacitiranost službenika kako bi se osigurala pravilnost provedbe članka 10. ZPPI-ja, redovito ažuriranje stranice i pravilna pohrana informacija.

Kod gotovo svih tijela **postoji problem objave podataka u neodgovarajućim oblicima**, bez poklanjanja dovoljno pažnje pristupačnosti i preglednosti internetskih stranica te jasnoći dostupnih informacija.

Iako je prema podacima iz izvješća tijela javne vlasti uočen blagi napredak u ukupnoj razini proaktivne objave, a oko 3.800 tijela navodi da ima objavljene obvezne informacije (opće akte i odluke, obavijesti o pristupu informacijama, godišnje planove i programe, natječajnu dokumentaciju, unutarnje ustrojstvo i kontakte, zakone i ostale propise te proračune/financijske planove i financijska izvješća), temeljem redovitih praćenja sadržaja internetskih stranica tijela javne vlasti, **uočeno je da tijela u pravilu ne objavljuju zakone i ostale propise koji uređuju njihov djelokrug rada, kao ni ishode natječaja te financijske dokumente u otvorenom obliku.**

Potrebno je napomenuti da se obveza proaktivne objave informacija (14 točaka članka 10.) ne odnosi u cjelosti na sve kategorije tijela javne vlasti. U cijelosti se odnosi na tijela državne uprave, druga državna tijela i JLP(R)S, dok u slučaju ostalih kategorija pojedine točke nisu primjenjive.

Praćenja proaktivne objave JLP(R)S pokazala su da većina jedinica ne objavljuje informacije iz točaka 1. (zakoni i drugi propisi koje primjenjuju u radu), 3. (nacrti akata za koje se provodi savjetovanje), 5. (registri i baze podataka) i 8. (dodijeljena bespovratna sredstva), a rijetko se pravilno objavljuju i dnevni redovi sjednica, informacije o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela, informacije o formalnim radnim tijelima te skupovi podataka iz nadležnosti tijela koji su pogodni za ponovnu uporabu.

Kod ostalih kategorija tijela javne vlasti razina objave svih propisanih informacija je još niža. Podaci o javnosti rada primarno ukazuju da pojedina trgovačka društava i ustanove kao opravdanje za neobjavljivanje informacija vezanih za sjednice kolegijalnih tijela, neopravdano navode poslovnu tajnu i zaštitu osobnih podataka.

Praćenja JLP(R)S su i ove godine ukazala na nezadovoljavajuću razinu objave zaključaka sa sjednica te činjenicu da je **samo 12 od 156 ili 7,5% praćenih jedinica lokalne samouprave informiralo javnost o mogućnosti nazočnosti na sjednici**. Postoje i neki primjeri dobre prakse u objavljivanju prijenosa sjednica i video zapisa, ne samo na središnjoj (Hrvatski sabor i Vlada RH), već i na lokalnoj razini (Grad Osijek).

U cjelini, razina ispunjenja zakonske obveze proaktivne objave informacija nije zadovoljavajuća pa će u proaktivnoj objavi informacija i osiguravanju javnosti rada **prioriteti djelovanja biti usmjereni na:**

5. objavu zakona i drugih propisa kojima je uređeno područje rada
6. objavu nacrtu akata za koje se provodi savjetovanje s javnošću
7. objavu u otvorenom obliku skupova podataka koje vode i nad kojima nema ograničenja pristupa
8. objavu informacija o javnim uslugama s obrascima na lako pretraživ i lako dostupan način

9. objavu ažuriranih popisa korisnika s visinom iznosa dodijeljenih donacija, sponzorstava, bespovratnih sredstava i drugih pomoći, u otvorenom formatu
10. objavu proračuna ili financijskog plana, financijskih izvješćaja i registara ugovora o javnoj nabavi, u otvorenom formatu
11. objavu ishoda natječajnih postupaka
12. objavu informacija o radu formalnih radnih tijela

Ujedno, novu, složenu i financijski zahtjevnu obvezu pred tijela javnog sektora i Povjerenika postaviti će Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora, koji stupa na snagu 23. rujna 2019., a koji zahtijeva poštivanje određenih načela i tehnike pri dizajnu, izradi, održavanju i ažuriranju internetskih stranica i mobilnih aplikacija, kako bi ih se učinilo pristupačnijima korisnicima, osobito osobama s invaliditetom.

S obzirom na još uvijek nisku razinu proaktivne objave podataka, Povjerenik će u narednom razdoblju raditi na dodatnom educiranju službenika za informiranje, rukovodećih službenika i čelnika tijela o kojima ovisi zakonita i tehnička provedba ove važne zakonske obveze. Osim uključivanja čelnika i rukovodećih službenika u edukacije, Povjerenik će promicati korištenje već donesenih uputa i smjernica za objavu pojedinih informacija, a nastaviti će i s provedbom praćenja internetskih stranica odabranih tijela, s poboljšanom metodologijom i pojačanim korištenjem utvrđenih rezultata praćenja u svrhu poboljšanja transparentnosti i otvorenosti.

Primjena zakonske odredbe o proaktivnoj objavi i javnosti rada ukazala je na potrebu redefiniranja ovih instituta preciziranjem obveza tijela, ali i jasnim razgraničenjem obveza, s obzirom na kategoriju tijela na koju se odnosi.

- **Savjetovanje s javnošću**

Tijekom 2018. zabilježen je **nastavak pozitivnog trenda u provedbi savjetovanja s javnošću na središnjoj razini.**

Prema nalazima analitičkog praćenja Povjerenika, koji prati udio akata za koje je provedeno savjetovanje s javnošću u odnosu na broj akata koji se stupili na snagu i koji su objavljeni u Narodnim novinama u 2018. godini, ukupan broj provedenih savjetovanja za sve vrste akata na središnjoj razini iznosio je 71,33%, (24,72% više nego 2017. kad je savjetovanje provedeno za 45,39% akata, odnosno 29,74% više nego 2016. kad je savjetovanje provedeno za 40,37% svih akata). Unatoč tome, **za oko trećinu propisa koji su stupili na snagu, nije provedena zakonska obveza provedbe savjetovanja s javnošću.**

Najveći udio provedenih savjetovanja odnosio se na zakone, njih 151 od 151 bili su dani na savjetovanje (100%), za uredbu je udio provedenih savjetovanja 83,33% (30 uredbi od njih 36), a za pravilnike 66,57% (233 pravilnika od njih 350), iz čega proizlazi da je za propise najvišeg ranga savjetovanje provedeno za 83,3% akata.

Nadalje, prema podacima koja su tijela dostavila putem aplikacije za podnošenje godišnjih izvješća, a koja treba tumačiti s dozom opreza, primjetan je značajan porast objave planova savjetovanja za 2018. kod svih kategorija javne vlasti. Iz prikupljenih podataka proizlazi da je plan savjetovanja objavilo je 90,32% tijela državne uprave (u odnosu na 86,67% u 2017.), 85,71% agencija (58,82% u 2017.) i 51,22% JLP(R)S (43,54 % u 2017.).

Međutim, prikupljeni podaci, provedena praćenja i analiza podataka provedenih e-Savjetovanja, ukazuju da ovu **značajno višu razinu provedenih savjetovanja ne prati kvalitetna izvedba postupka savjetovanja**. Kvaliteta savjetovanja u analitičkim je praćenjima procijenjena prema dva parametra – trajanju savjetovanja i objavi izvješća s obrađenim komentara javnosti, s obzirom na činjenicu da su upravo u odnosu na ove pokazatelje korisnici najviše predstavki uputili Povjereniku.

Ukupno gledajući, prema podacima Ureda za udruge Vlade RH, savjetovanja su trajala prosječno 24 dana (povećanje sa 19 dana u 2017.) Prema nalazima analitičkog praćenja Povjerenika, **savjetovanje je trajalo 29 (i više) dana za samo 28,3% akata**, 24,2% akata bilo je na savjetovanju 15-28 dana, a manje od 15 dana 18,77% akata, **dok za 28,66% akata savjetovanje nije provedeno**. Prema podacima tijela državne uprave, izvješća su objavljena za 96,38% provedenih savjetovanja.

Sukladno Smjernicama za provedbu članka 11. – Savjetovanje s javnošću i Priručniku za provedbu savjetovanja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, objavljene na internetskoj stranici Povjerenika, da bi se postigla svrha, savjetovanja ne bi trebala trajati manje od 30 dana (neovisno o zakonskoj formulaciji "u pravilu 30 dana"), a eventualno odstupanje treba potkrijepiti opravdanim razlozima i o njima izvijestiti javnost, uz dokument o kojem se provodi savjetovanje kraće od optimalnog.

Prema skupnim podacima Ureda za udruge Vlade RH sa sustava e-Savjetovanja, na sve akte je tijekom 2018. podneseno ukupno 23.035 komentara, **od kojih je 2.929 prihvaćeno, djelomično prihvaćeno 1.642, odnosno ukupno oko 20%**. 4.571 ili 31% komentara nije prihvaćeno, dok je 8.500 ili **čak 37% komentara samo primljeno na znanje**. Niska razina interakcije s građanima nije rezultat samo nepostupanja tijela javne vlasti koja ne izvršavaju dovoljno kvalitetno svoje obveze, već i toga što sudionici u svojim komentarima često nisu u dovoljnoj mjeri usredotočeni na sadržaj akta (odnosno pojedine odredbe) za koji se provodi savjetovanje.

Stoga, da bi se postigla poboljšanja u provedbi savjetovanja s javnošću, osobito u kvaliteti same provedbe, potreban je još jači angažman Povjerenika i nadležnih tijela u provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti o svrsi i cilju provedbe savjetovanja s javnošću, kako službenika za informiranje, koordinatora savjetovanja i čelnika tijela, tako i građana (osobito mladih) i udruga, kao najvećih dionika savjetovanja, a kako bi zaista postali partneri tijela u kreiranju javnih politika.

Stoga će u narednom periodu, radi postizanja veće kvalitete provedbe savjetovanja s javnošću, **prioriteti djelovanja** biti:

13. da savjetovanja s javnošću traju u zakonom predviđenom roku (30 dana i više)
14. da službenici za informiranje i koordinatori za provedbu savjetovanja s javnošću aktivno sudjeluju u planiranju normativnih aktivnosti i objavi planova savjetovanja te da iste po potrebi ažuriraju
15. da izvješća o provedenom savjetovanju budu objavljena u razumnom roku, uz odgovor na pristigle komentare i mišljenja, kako bi se otklonio visok udio neodgovorenih komentara odnosno onih koji su samo primljeni na znanje
16. da se potiče javnost na sudjelovanje u postupcima savjetovanja, uz dodatnu edukaciju kako kvalitetno koristi sustav e-Savjetovanja

- **Ponovna uporaba informacija**

Kod samih tijela javne vlasti, razina ispunjenja obveza vezanih za objavu otvorenih podataka i osiguravanje ponovne uporabe informacija nije značajno izmijenjena u odnosu na 2017., međutim, važno je istaknuti **značajan napredak kojeg je Republika Hrvatska učinila usvajanjem Politike otvorenih podataka**, za čiju je razradu i provedbu zadužena Koordinacija za politiku otvorenih podataka, u kojoj aktivno sudjeluje i Povjerenik. Tijekom 2018. donesena je i Uredba o troškovima ponovne uporabe informacija, a Povjerenik je tijelima uvelike olakšao razumijevanje odredbi ZPPI-ja donošenjem sveobuhvatnih Smjernica za ponovnu uporabu i priručnika "Otvoreni podaci za sve".

Od početka 2018. Portal otvorenih podataka održava SDURDD, a na njemu je objavljeno 60 skupova podataka više u odnosu na 2017. (porast s 515 na 575), dok je broj izrađenih društveno korisnih aplikacija ostao isti (21). Ni na lokalnim portalima nije došlo do značajnog povećanja objavljenih skupova podataka (Rijeka - 121 skup u odnosu na 108 objavljenih do kraja 2017., Zagreb – objavljeno samo pet novih skupova, odnosno ukupan broj porastao sa 44 sa 49).

Opća je ocjena da je kod velikog broja tijela je još uvijek prisutno nerazumijevanje značenja ponovne uporabe, što su registri i baze podataka i njihov značaj za ponovnu uporabu te je, iz istih razloga, interes javnosti za ponovnu uporabu objavljenih registara i skupova podataka vrlo mali.

Tijekom 2018. nastavljen je pad broja zahtjeva (393 u odnosu na 467) i žalbi Povjereniku (6 u odnosu na 9), što s jedne strane ukazuje na postupan napredak kod tijela i korisnika u prepoznavanju ponovne uporabe i razlikovanju od pristupa i drugih upita/zahtjeva, a s druge strane na nedovoljno znanje korisnika o potencijalu otvorenih podataka u društvenom i gospodarskom razvitku.

U ponovnoj uporabi informacija **prioriteti djelovanja** bit će:

17. objava informacija za koje ne postoje zakonska ograničenja, u strojno čitljivom obliku: registri i baze podataka (očevidnici, upisnici, evidencije, i sl.), organizacijski podaci (npr. sistematizacija radnih mjesta), statistički podaci o radu tijela, popisi sjednica i dnevnih redova, popisi objavljenih propisa i odluka u službenim glasnicima, financijski planovi ili proračuni i izvršenja, financijska izvješća, registri ugovora o javnoj nabavi, adresari, popisi i dr.
18. objava popisa svih skupova podataka iz nadležnosti tijela, s metapodacima i načinom pristupa i ponovne uporabe
19. objava skupova podataka i na internetskoj stranici i na Portalu otvorenih podataka
20. u slučaju objave registara u obliku aplikacije, tijela trebaju omogućiti preuzimanje podataka iz registra, u otvorenom formatu, u cijelosti ili djelomično
21. u slučaju skupova podataka nad kojima postoji ograničenje pristupa, tijela trebaju razmotriti objavu statističkih podataka u otvorenom formatu, kada je riječ o podacima za koje postoji javni interes
22. tijela trebaju koristiti hrvatsku Otvorenu dozvolu kad objavljuju skupove podataka u potpunosti pogodnih za javnu objavu te ih ne smiju naplaćivati, osim u iznimnim

slučajevima, u skladu sa zakonskim uvjetima i Uredbom o troškovima ponovne uporabe informacija

S obzirom na ocjenu stanja, Povjerenik će u narednom razdoblju nastaviti s educiranjem tijela i korisnika, s naglaskom na mlade, kao i promicanjem ponovne uporabe informacija i objave otvorenih podataka, a poduzet će i niz drugih aktivnosti sukladno Akcijskom planu za provedbu Politike otvorenih podataka, koji je u postupku donošenja te sukladno drugim strateškim dokumentima.

7.2 Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Nakon generalne ocjene stanja i po pojedinim područjima te utvrđivanja prioriteta djelovanja za njihovo unaprjeđenje, u nastavku se daju **objedinjeni prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti te prijedlozi i preporuke za unaprjeđenje normativnog okvira provedbe Zakona:**

1. Iako je na formalno-pravnoj razini odgovorna osoba za primjenu ZPPI-ja službenik za informiranje, praksa ukazuje na značajnu ulogu čelnika i rukovodećih službenika, zbog čega je potrebno edukativne aktivnosti u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija te proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću, usmjeriti i na njih
2. Zbog pogrešne primjene ZPPI-ja i tumačenja pojedinih ograničenja, potrebno je izraditi i provoditi dodatne edukacijske programe kako bi se kod službenika za informiranje i drugih službenika koji postupaju po odredbama ZPPI-ja, povećavala znanja u praktičnoj primjeni (provedba testa razmjernosti i javnog interesa, pravilna primjena zlouporabe prava, određivanja što je ili nije informacija, zaštite osobnih podataka, poslovna tajna i sl.). Čelnici tijela i rukovodeći službenici trebali bi poticati službenike za pohađanje edukacija o praktičnoj primjeni ZPPI-ja
3. Iako su korisnici prava na pristup informacijama i njihovu ponovnu uporabu upućeniji u način ostvarivanja prava, potrebno je nastaviti promotivne aktivnosti u svrhu jačanja znanja, s naglaskom na različite načine ostvarivanja prava na informaciju (ostvarivanja prava prema odredbama ZPPI-ja odnosno drugim posebnim propisima)
4. Središnja elektronička aplikacija za prikupljanje podataka o provedbi ZPPI-ja od strane tijela javne vlasti je olakšala rad službenicima za informiranje i Uredu povjerenika, ali i ukazala na potrebu daljnjih funkcionalnih poboljšanja i digitalizacije pravcu unosa podataka i praćenja u realnom vremenu te omogućavanje sustavnog i efikasnog praćenje tijela javne vlasti od strane Povjerenika. U tu svrhu predlaže se osigurati potrebna financijska sredstva Povjereniku za nadogradnju središnje elektroničke aplikacije
5. Tijelima javne vlasti se preporučuje provedba periodične analize internetske stranice (kvartalno, polugodišnje), sa svrhom utvrđivanja razine usklađenosti sa zakonskim obvezama, a koristan alat za to je Upitnik za samoprocjenu i izrada akcijskog plana za poboljšanje razine objave informacija

6. Sudjelovanje javnosti u kreiranju zakona i propisa je povećano, ali nedovoljno, stoga se preporuča nositeljima izrade nacрта zakona i svih akata kojima se utječe na interese korisnika, da planiraju normativne aktivnosti na način koji ostavlja potrebno vrijeme za provedbu savjetovanja s javnošću. S obzirom na zajedničku ulogu koordinatora za savjetovanje i službenika za informiranje u postupku savjetovanja, predlaže se čelnicima tijela da usklade i koordiniraju aktivnosti navedenih ovlaštenih službenika
7. Radi omogućavanja uvida javnosti u rad tijela javne vlasti potrebno je prokativno, a ne retroaktivno objavljivati dnevne redove sjednica te upoznati javnost s uvjetima prisustvovanja na njima
8. Radi uvida javnosti u rad tijela javne vlasti, tijela koja nemaju vlastite internetske stranice trebaju objavljivati propisane informacije na podstranicama osnivača (najčešće lokalnih jedinica) ili tijela koja su im prenijela javne ovlasti
9. Tijela javne vlasti trebaju koristiti hrvatsku Otvorenu dozvolu, kako bi utvrdila uvjete korištenja, a iznimno mogu koristiti druge standardne međunarodne dozvole kod objave specifičnih skupova podataka, kada postoji potreba za ograničenjem pristupa pojedinim podacima. Također, tijela trebaju zasebno objaviti licence za svaki objavljeni skup podataka, osim ako se ne dijele pod istim uvjetima
10. Prijedlozi i preporuke za unaprjeđenje normativnog okvira provedbe Zakona:
 - a) Višegodišnja primjena 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. Stoga se predlaže nositelju izrade Zakona da u suradnji s Povjerenikom **pripremi tekst izmjena i dopuna ZPPI-ja**, radi otklanjanja nedostataka koji su uočeni u njegovoj primjeni, a osobito se smatra potrebnim:
 - poboljšati definiciju što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama i propisati obvezu donošenja rješenja u tom slučaju
 - redefinirati zakonske obveze (javnost rada, objava svih informacija i dr.) prema pojedinim kategorijama tijela javne vlasti
 - precizirati rok za provedbu savjetovanja s javnošću
 - promijeniti odredbe o načinu izvješćivanja tijela javne vlasti
 - propisati vođenje jedinstvenog službenog upisnika – središnje elektroničke aplikacije za sva tijela javne vlasti
 - doraditi odredbe o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa kod klasificiranih informacija (predvidjeti da vlasnik klasificirane informacije UVNS-u i Povjereniku u žalbenom postupku dostavlja i procjenu štete)
 - urediti odredbe o izvršenju rješenja Povjerenika
 - propisati mogućnost izricanja mjera od strane Povjerenika tijelima i odgovornim osobama u njima koja ne izvršavaju pravomoćna rješenja ili naloge Povjerenika
 - preciznije definirati nazive "povjerenik za informiranje" i "službenik za informiranje"
 - u slučaju usvajanja izmjene PSI Direktive, uskladiti odredbe o ponovnoj uporabi s izmjenom Direktive.

b) Višegodišnja primjena ZPPI-ja i dalje ukazuje i na neusklađenost šireg nacionalnog normativnog okvira povezanog sa pravom na pristup informacijama pa se stoga i u ovom izvješću predlaže intervenirati u propise povezane s pravom na pristup informacijama, a osobito:

- modernizirati Zakon o medijima, posebno s motrišta osiguranja veće dostupnosti informacija za novinare
- donijeti suvremeni zakon kojim će se urediti pitanje poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka.

c) U odnosu na međunarodne dokumente i dalje se predlaže:

- pokretanje postupka pristupanja Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima
- pokretanje postupka pristupanja Protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.

7.3 Prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u provedbi Zakona u 2019.

S obzirom na nalaze i zaključke izvješća, Povjerenik i Ured u 2019. će se osobito usmjeriti na slijedeće **prioritete djelovanja**:

1. efikasnost u rješavanju žalbenih predmeta i predmeta po podnesenim predstavkama s ciljem smanjivanja broja neriješenih predmeta kako bi se korisnicima omogućilo na da brži način dolaze do traženih informacija
2. izradu uputa i smjernica za provedbu pojedinih odredbi ZPPI-ja
3. uvođenje specijaliziranih modula edukacije za provedbu osobito složenih i u provedbi prijepornih odredbi ZPPI-ja
4. objavu sažetaka pojedinih odluka i smjernica Povjerenika, kako bi službenici za informiranje i korisnici na još jednostavniji i učinkovitiji način mogli koristiti bazu znanja Povjerenika
5. održavanje krojenih edukacija za analizirane skupine tijela javne vlasti te čelnike i rukovodeće službenike u njima
6. organizaciju redovitih regionalnih savjetovanja službenika za informiranje
7. postupno stvaranje uvjeta za redovita godišnja savjetovanja i uspostavu mreže službenika za informiranje radi razmjene praktičnih znanja i harmonizacije u postupanju
8. sustavno poticanje građana, udruga, medija, akademske zajednice i privatnog sektora na sudjelovanje u postupcima savjetovanja s javnošću
9. jačanje postojećih i uvođenje novih oblika promotivnih aktivnosti sa svrhom što šireg korištenja ZPPI-ja

10. poticanje tijela javne vlasti na objavu informacija za ponovnu uporabu (osobito utvrđenih prioriternih skupova podataka), putem edukacija, smjernica i priručnika za ponovnu uporabu i otvorene podatke.

Povjerenik za informiranje

Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu

Zagreb, ožujak 2019.

Pravna osnova

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

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18)

Broj stranica: 89