



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/20-09/14

URBROJ: 65-20-02

Zagreb, 7. travnja 2020.




Hs**NP*021-12/20-09/14*65-20-02**Hs

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 60. stavka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 25/13 i 85/15), dostavio Povjerenik za informiranje, aktom od 30. ožujka 2020. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 008-06/20-01/1
URBROJ: 401-01/02-20-14
Zagreb, 30. ožujka 2020.



Hs**NP*021-12/20-09/14*401-20-01**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primitajno	31-03-2020		
Klasifikacijski broj	021-12/20-09/14	Čin. sad.	65
Uredbeni broj	401-20-01	Pril.	4
		Vrij.	CD+USB

Hrvatski sabor
Trg sv. Marka 6
10 000 Zagreb

**Predmet: Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2019. godinu
– dostavlja se**

Poštovani,

Sukladno članku 60. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15) te članku 214. i 215. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18) dostavljamo Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu, s pripadajućom dokumentacijom.

Sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 111/18) te članku 14. Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 95/19) dostavljamo Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2019. godinu i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2019.

S poštovanjem,

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

dr.sc. Zoran Pićuljan

Prilozi:

1. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu
2. Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu
3. Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2019. godinu
4. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2019. godinu
5. CD s priložima
6. USB s priložima

Povjerenik za informiranje

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu

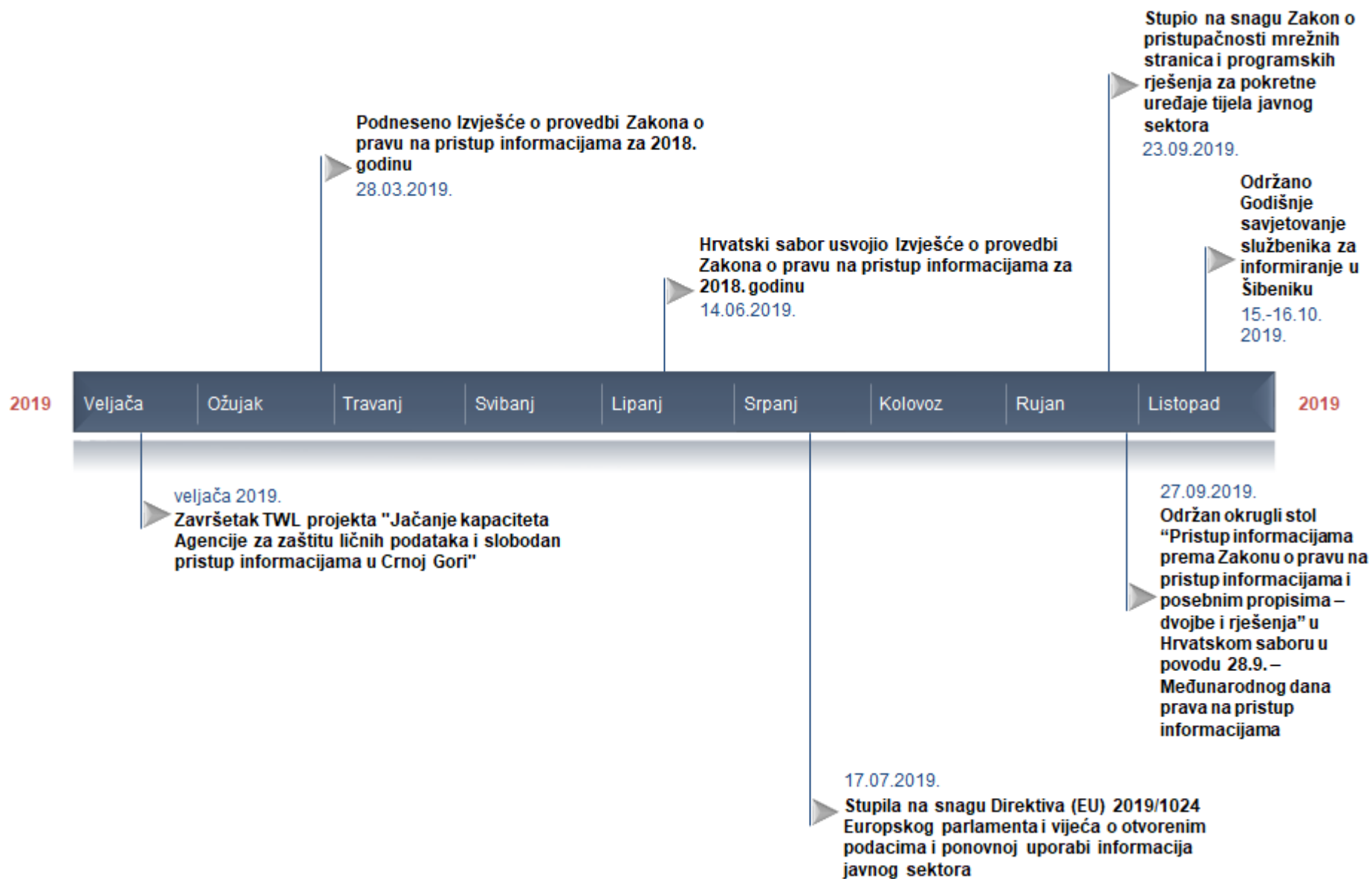
Zagreb, ožujak 2020. godine

Sadržaj

I. Uvod.....	I
1.1. O pravu na pristup informacijama.....	1
1.2. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama.....	2
1.3. Godišnja izvješća o provedbi zakona.....	3
A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	7
2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika.....	7
2.1. Zaprimiti zahtjevi za pristup i ponovnu uporabu informacija.....	7
2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama	8
2.3. Rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija	10
2.4. Troškovi pružanja informacija	10
3. Žalbeni postupak	11
3.1. Broj i struktura žalbi	11
3.1.1. Broj žalbi	11
3.1.2. Podnositelji žalbi.....	13
3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti.....	14
3.2. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka	15
3.3. Rješavanje žalbi.....	16
3.4. Odluke o žalbama prema ishodu postupka.....	17
3.5. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti.....	21
3.5.1. Državna tijela	21
3.5.2. Tijela državne uprave.....	22
3.5.3. Općine, gradovi i županije	22
3.5.4. Pravosudna tijela	23
3.6. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva	24
3.6.1. Osobni podaci.....	24
3.6.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna	25
3.6.3. Zloupotreba prava.....	27
3.6.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju.....	27
3.6.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona.....	27
3.6.6. Klasificirana informacija	28
3.7. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija	28
3.8. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje	29
3.9. Izvršenje pravomoćnih rješenja.....	31
3.10. Sudski nadzor	32
3.10.1. Podnošenje tužbi.....	33
3.10.2. Podnositelji tužbi.....	33
3.10.3. Sudske odluke po tužbama.....	34
3.10.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2019.....	38
3.10.5. Troškovi upravnog spora.....	39
3.11. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske	40
3.12. Ustavne tužbe.....	40
4. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti.....	40
5. Inspekcijski nadzor	44

5.1.	Neposredni inspekcijski nadzor.....	44
5.2.	Posredni inspekcijski nadzor.....	47
6.	Sankcije.....	48
6.1.	Poslane obavijesti.....	49
6.2.	Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi	49
6.3.	Odlučivanje prekršajnih sudova	50
6.4.	Učinkovitost i doseg sankcioniranja.....	51
B)	PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	53
7.	Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti	53
7.1.	Proaktivna objava informacija.....	53
7.2.	Javnost rada kolegijalnih tijela.....	54
7.3.	Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti.....	55
7.3.1.	Propisi, opći akti i odluke.....	55
7.3.2.	Planiranje i izvještavanje	56
7.3.3.	Organizacija i rad	57
7.3.4.	Registri i evidencije.....	58
7.3.5.	Javnost rada kolegijalnih tijela	59
7.3.6.	Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija.....	60
7.4.	Analitičko praćenje proaktivne objave i javnosti rada.....	60
7.4.1.	Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – nastavak godišnjeg praćenja.....	61
7.4.2.	Objava zakona i drugih propisa koji se odnose na područje rada ministarstava	62
7.4.3.	Objava proračunskih dokumenata i izvješća strukovnih komora	62
7.5.	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske.....	63
8.	Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti	63
8.1.	Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću	64
8.1.1.	Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću	64
8.1.2.	Provedena savjetovanja s javnošću	65
8.1.3.	Trajanje savjetovanja s javnošću.....	66
8.2.	Nadzor provedbe savjetovanja s javnošću	67
8.3.	Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću	68
8.3.1.	Tijela državne uprave i uredi Vlade Republike Hrvatske	68
8.3.2.	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	71
9.	Ponovna uporaba informacija	73
9.1.	Pravni okvir i politika otvorenih podataka.....	73
9.2.	Objava otvorenih podataka i portali.....	75
9.3.	Poseban pravni režim ponovne uporabe informacija za knjižnice, muzeje i arhive	75
10.	Promicanje prava na pristup informacijama	77
10.1.	Edukacijske aktivnosti.....	77
10.2.	Godišnje savjetovanje službenika za informiranje	79
10.3.	Promotivne aktivnosti	81
10.3.1.	Kampanja Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati.....	81
10.3.2.	Ostale promotivne aktivnosti	82
10.4.	Informiranje javnosti	83
C)	POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA.....	85
11.	Dostupnost informacija o okolišu	85

12. Dostupnost arhivskog gradiva	87
13. Digitalna pristupačnost	87
D) URED POVJERENIKA	89
14. Službenici Ureda povjerenika.....	89
15. Financiranje Ureda povjerenika	89
16. Aktivnosti Ureda povjerenika	93
16.1. Predmeti i akti	93
16.2. Upiti korisnika i tijela javne vlasti	94
16.3. Smjernice i upute.....	97
16.4. Suradnja i projekti	98
16.4.1. Međuinstitucionalna suradnja.....	98
16.4.2. Međunarodna suradnja i projekti.....	99
E) OCJENA STANJA, PRIORITETI DJELOVANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI.....	102
17. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2019.	102
17.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava	103
17.2. Praćenje i promicanje prava na pristup informacijama	106
18. Prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2020.	109
18.1. Sva područja iz djelokruga Povjerenika.....	109
18.2. Postupanje po zahtjevima korisnika i zaštite prava na pristup informacijama.....	110
18.3. Proaktivna objava informacija.....	110
18.4. Osiguranje javnosti rada	110
18.5. Savjetovanje s javnošću	111
18.6. Ponovna uporaba informacija	111
18.7. Ostale aktivnosti – osiguranje pristupačnosti	111
19. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	112
19.1. Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti.....	112
19.2. Prijedlog noveliranja Zakona o pravu na pristup informacijama	113

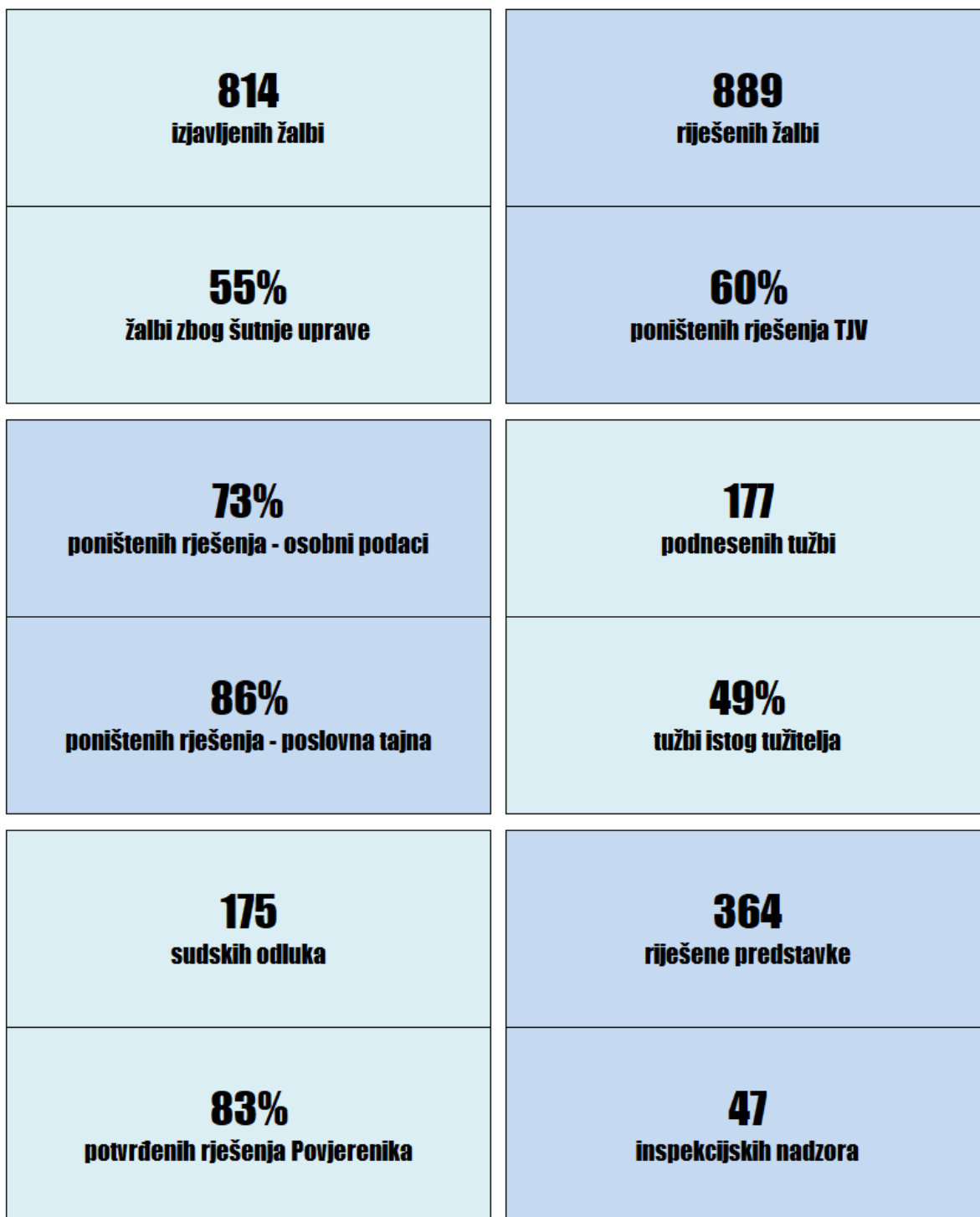


PROVEDBA ZPPI-JA ZA 2019. U BROJKAMA

Postupanje tijela javne vlasti

5.808 TJV	2.129 TJV zaprimilo 17.426 zahtjeva
86% TJV dostavilo izvješća	2.856 TJV bez zaprimljenih zahtjeva
94% zahtjeva riješeno u roku	737 TJV nema internetsku stranicu
80% odobren pristup informacijama	458 TJV nema službenika za informiranje
143 praćene JLP(R)IS	5.313 provedenih savjetovanja s javnošću
58% prosječna razina proaktivne objave	19 dana prosječno trajanje savjetovanja

Provedba nadzorne funkcije



Provedba edukacijskih i ostalih aktivnosti

34 edukacije za TJV	213 polaznika edukacija za korisnike
910 službenika	170 službenika na godišnjem savjetovanju
860 odgovora na upite	443 objavljene odluke i mišljenja
220 praćenih internetskih stranica TJV	6 objavljenih uputa i smjernica

I. Uvod

I.1. O pravu na pristup informacijama

U suvremenom društvu tijela javne vlasti raspolažu iznimno velikim brojem informacija od značaja za javnost. Pravom na pristup informacijama javnog karaktera, kao sastavnicom demokratskih standarda modernih pravnih sustava osigurava se njihova dostupnost najširem krugu korisnika.

Građani i pravne osobe takve informacije, koje su svojevrsno javno dobro, imaju pravo zatražiti i dobiti od tijela javne vlasti, dok je istovremeno pristup informacijama snažan mehanizam za osiguravanje odgovornog i učinkovitog rada tijela javne vlasti, osobito njihova raspolaganja javnim sredstvima. Provedbom ovog prava ostvaruje se transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti te omogućuje uključivanje korisnika prava kako u procese demokratskog nadzora institucija, tako i odlučivanja o brojnim pitanjima od pojedinačnog i društvenog interesa.

Pristup informacijama ostvaruje se primarno proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama tijela, kao i objavom otvorenih podataka, osiguravanjem javnosti rada te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika, no 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.

Objavlivanjem, odnosno omogućavanjem pristupa i dostupnosti pravodobne, točne i potpune informacije javnosti osigurava se transparentnost i otvorenost institucija, a građanima omogućava ostvarivanje uloge demokratskih kontrolora njihova rada i rezultata.

Najsnažnije jamstvo pristupu informacijama tijela javne vlasti je njegova ustavna regulacija. **Člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, utvrđeno je 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 propisati samo zakonom.

Sustavna regulacija ove problematike uređena je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13 i 85/15, dalje: ZPPI, Zakon). Zakonom je preuzeta Direktiva Europske unije o ponovnoj uporabi informacija tijela javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU, dalje: PSI Direktiva).

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 provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o službenoj statistici, Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakon o medijima itd.), do postupovnih, od kojih je Zakon o općem upravnom postupku od osobita značaja za njegovu primjenu.

1.2. Primjena i provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

Tijela javne vlasti

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

- tijela državne uprave
- druga državna tijela
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLP(R)S)
- pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti
- pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili JLP(R)S
- pravne osobe koje obavljaju javnu službu
- pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog ili iz proračuna JLP(R)S, odnosno iz javnih sredstava
- trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i JLP(R)S imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

U svrhu osiguranja lakše primjene ZPPI-ja, Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik) vodi **instruktivni Popis tijela javne vlasti** (dalje: Popis tijela javne vlasti, Popis), koji, sadrži Registar službenika za informiranje te osnovne kontakt podatke tijela i njihovu kategorizaciju prema osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti. Navedena kategorizacija izrađena je za potrebe Popisa i nije u svezi s nacionalnim klasifikacijama koje se koriste za potrebe vođenja drugih registara, primjerice Državnog zavoda za statistiku ili Sudskog registra. Popis je javno dostupan u realnom vremenu, u obliku pretražive aplikacije (tjv.pristupinfo.hr), povezan je s *online* aplikacijom za dostavu godišnjih izvješća i može se preuzeti u cijelosti ili djelomično, u otvorenom, CSV formatu te se kontinuirano ažurira.

Popis je instruktivnog karaktera i ne isključuje postojanje drugih obveznika primjene ZPPI-ja (kao što su primjerice sportski savezi i zajednice na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, dobrovoljna vatrogasna društva, društva kćeri, stanice za tehnički pregled, privatne zdravstvene ustanove itd.). Iznimno širokim određivanjem kruga obveznika provedbe Zakona, zakonodavac je djelomice otežao potpunu i pravilnu, ali i svrsishodnu primjenu zakonskih odredbi u praksi (primjerice, na Popisu se nalazi otprilike 130 veterinarskih stanica i ambulanti, koje, iako su trgovačka društva u privatnom vlasništvu, zbog dodijeljenih javnih ovlasti - cijepljenje životinja predstavljaju tijela javne vlasti, a nemaju kapaciteta za ispunjenje svih propisanih obveza, niti je uočen javni interes za informacijama u njihovom posjedu). Stoga smatramo potrebnim razmotriti važeću definiciju tijela javne vlasti i preciznije odrediti opseg zakonskih obveza za pojedine kategorije tijela javne vlasti, poglavito u dijelu proaktivne objave na internetskim stranicama, ali i u dijelu kojim se uređuje osiguravanje javnosti sjednica i provedbe savjetovanja s javnošću.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2019. (14. veljače 2020.) nalazilo **5.808 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća (godinu ranije bilo ih je 5.797, a odmah po dostavi izvješća s Popisa je uklonjeno 20 ureda državne uprave u županijama, koji su ukinuti od 1. siječnja 2020.).

Službenik za informiranje

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

Od navedenih 5.808 tijela, 458 (7,9%) ih u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, čime su nastavljeni pozitivni pomaci u odnosu na prethodne godine (2018. gotovo 10%, a 2017. više od 12% tijela nije imalo imenovanog službenika). Iako je došlo do smanjenja broja tijela u pojedinima skupinama obveznika primjene ZPPI-ja koja nisu imenovala službenika, još uvijek najveći broj otpada na vatrogasne zajednice (137), komunalna društva (55), veterinarske ambulante (43), dječje vrtiće (39) i turističke zajednice (33) te u manjem dijelu domove za djecu, starije i nemoćne (26), nacionalne sportske saveze (19) i druge ustanove, trgovačka društva i udruge. U kategorijama državnih tijela, tijela državne uprave, agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima RH, sva tijela su imenovala službenika. Među JLP(R)S se izdvaja Općina Milna kao jedina jedinica koja nije dostavila odluku o određivanju službenika, dok među ostalim kategorijama obveznika, primjerice, od 26 strukovnih komora (dalje: komora, strukovna komora), jedino Hrvatska komora patentnih zastupnika i zastupnika za žigove, nije odredila službenika za informiranje.

Povjerenik za informiranje

Provedbu ZPPI-ja nadzire Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik), kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje od pet godina, temeljem javnog poziva.

Povjerenik kao neovisno tijelo 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 i predstavkama građana, provedbom inspekcijskog nadzora, praćenjem stanja i izradom izvješća, pružanjem pomoći i provedbom edukacija za tijela i korisnike, informiranjem javnosti, promocijom transparentnosti i otvorenosti te suradnjom s domaćim institucijama i korisnicima, kao i međunarodnom suradnjom.

Tijela javne vlasti obvezna su, sukladno smjernicama koje Povjerenik utvrdi, jednom godišnje izvješćivati Povjerenika o provedbi Zakona, dok važnu obvezu Povjerenika predstavlja izrada i podnošenje izvješća Hrvatskom saboru o provedbi ZPPI-ja za prethodnu godinu.

1.3. Godišnja izvješća o provedbi zakona

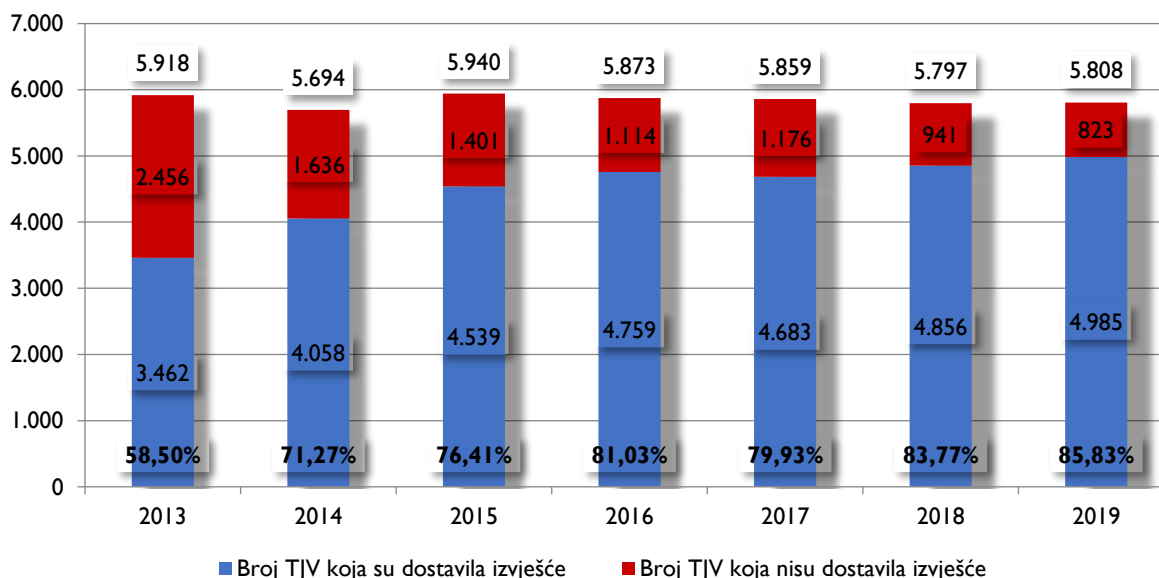
Godišnja izvješća tijela javne vlasti

U svrhu ispunjenja zakonske obveze, sva tijela s instruktivnog Popisa, elektroničkim su putem pozvana da ispune godišnje izvješće o provedbi Zakona u 2019., putem aplikacije *Pristupinfo*. Izvješća o provedbi ZPPI-ja su tijela javne vlasti dužna dostaviti Povjereniku do 31. siječnja tekuće godine, u skladu s Odlukom o obrascu i načinu dostave podataka. Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti produljen je do 10. veljače 2020. zbog naknadnih ispravaka i tehničkih ograničenja s kojima su se suočila pojedina tijela.

U trenutku obrade, **izvješće o provedbi Zakona za 2019. dostavilo je 4.985 ili 85,83%** od ukupno 5.808 evidentiranih tijela javne vlasti, dok 823 ili 14,17% nije ispunilo svoju zakonsku

obvezu. Još 64 tijela započela su s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dostavila cjelovito izvješće do isteka roka, stoga predmetni podaci nisu uzeti u obzir prilikom izrade statistike. Razina ispunjenja zakonske obveze dostave izvješća nastavlja blago rasti iz godine u godinu, primjerice, prošle godine je izvješće za 2018. dostavilo 4.856 ili 83,77% od ukupno 5.797 evidentiranih tijela, a njih 941 ili 16,23% to nije učinilo. Slika 1.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2013. do 2019.

Slika 1.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2013.-2019.



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 2019., dok u kategorijama sudova i pravosudnih tijela te agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima RH po jedno tijelo iz skupine nije dostavilo izvješće (Općinski sud u Metkoviću, koji je odgovorio na 65 od 68 pitanja, ali nije dostavio cjelovito izvješće i Centar za praćenje poslovanja energetskeg sektora i investicija). Prošle godine su svi sudovi i pravosudna tijela dostavila izvješće, dok navedeni Centar to nije učinio niti za 2018.

Od 576 JLP(R)S, izvješće je prošle godine dostavilo 564, a ove godine 570. Zbog nedostavljanja izvješća za 2018., proveden je ciljani posredni inspekcijski nadzor u 12 jedinica, nakon kojeg je sedam jedinica dostavilo izvješće za 2018., a pet nije (općine Čeminac, Karlobag, Milna, Poveljana i Rovišće).

Šest jedinica koje nisu dostavile izvješće za 2019. su Grad Popovača i općine Feričanci, Karlobag, Kumrovec i Pojezerje te Lovreć (Općina Lovreć odgovorila je na 67 od 68 pitanja, međutim, izvješće nije dostavljeno ni nakon višekratnog požurivanja). Među općinama koje nisu dostavile izvješće za 2019., nalazi se ponovo Općina Karlobag, koja unatoč provedenom inspekcijskom nadzoru i izdanom prekršajnom nalogu, zbog neizvršavanja mjere dostavljanja Izvješća za 2018. i dalje ignorira zakonsku obvezu dostave izvješća.

I dalje visoka i stalno blago rastuća razina dostave godišnjeg izvješća utvrđena je u kategorijama ustanova (s 88,8 na 90,2%), trgovačkih društava (sa 71,4 na 74,92%) i ostalih pravnih osoba i tijela

s javnim ovlastima (sa 73,8 na 77,1%). Kao i prethodnih godina, najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena je u kategoriji udruga (58,09%, što je ipak porast u odnosu na lanjskih 51,5%).

Nadalje, valja istaknuti da četiri strukovne komore nisu dostavile izvješće (Hrvatska komora fizioterapeuta, Hrvatska komora patentnih zastupnika i zastupnika za žigove, Hrvatska komora edukacijskih rehabilitatora i Hrvatska komora inženjera građevinarstva, koja nije dovršila izvješće). Također, od 348 turističkih zajednica na Popisu, 252 su dostavile izvješće, a od otprilike 130 veterinarskih stanica i ambulanti i 300-tinjak vatrogasnih postrojbi i zajednica, 50% nije dostavilo izvješće.

Tablica 1.1. Dostavljena izvješća za 2019. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18/18	100
Tijela državne uprave	52/52	100
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	570/576	98,96
Sudovi i pravosudna tijela	106/107	99,06
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	54/55	98,18
Ustanove	2.991/3.315	90,22
Trgovačka društva	666/889	74,92
Udruge	262/451	58,09
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	266/345	77,1
Ukupno	4.985/5.808	85,83%

Kao i ranijih godina, uočeno je da tijela 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, odnosno privatni vrtići, škole i ustanove socijalne skrbi).

Godišnje izvješće Povjerenika

Sukladno članku 60. stavku 4. Zakona, Povjerenik podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Zakona najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu.

Za izradu ovog Izvješća, Povjerenik je prikupio podatke o provedbi ZPPI-ja od tijela javne vlasti, drugih tijela nadležnih za postupanja prema odredbama ZPPI-ja i drugim propisima te podatke iz vlastitih evidencija i ciljanih analitičkih praćenja.

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

Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, Ministarstva kulture te Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (dalje: NSK).

Prikupljeni podaci su sistematizirani i analizirani u okviru postupanja po žalbama, predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, davanja odgovora na upite, provedbe edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenih praćenja stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela javne vlasti.

Izvešće je metodološki sistematizirano u tri glavne tematske cjeline (A – C), pri čemu se u prvoj analizira postupanje tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama, dok se u drugoj prikazuju podaci vezano za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama. Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvešća, odnosno u trećoj tematskoj cjelini, daje se završna opća ocjena stanja te ocjena stanja po pojedinim područjima. S tim u svezi, u svakom se području utvrđuju prioritete provedbe Zakona u 2020., daju se prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti te se navode prioritete djelovanja Povjerenika i njegovog Ureda u 2020.

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

2. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

2.1. Zaprimljeni zahtjevi za pristup i ponovnu uporabu informacija

Obradom prvog dijela pitanja iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja u 2019., utvrđeni su podaci o zaprimljenim zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija te o načinu njihova rješavanja.

4.985 tijela koja su dostavila izvješće, navela su da su tijekom 2019. zaprimila ukupno **17.426 zahtjeva**, od čega je 17.191 zahtjeva za pristup informacijama, a 235 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nastavljen je trend blagog pada ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva – nakon što je u 2018. broj zahtjeva smanjen za 18,6% u odnosu na godinu ranije, tijela su u 2019. zaprimila 3,7% zahtjeva manje u odnosu na 2018. (Tablica 2.1.). Obrazloženje navedenog trenda moguć je odraz sve višeg stupnja razumijevanja tijela o tome što zahtjev za pristup informacijama predstavlja i kako ga razlikovati od drugih podnesenih upita i zahtjeva.

Od 4.985 tijela koja su dostavila izvješće, 2.862 navelo je da nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup, a 4.918 nije zaprimilo nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Ukupno gledajući, 2.856 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev za pristup i ponovnu uporabu informacija, iz čega proizlazi da se **17.426 podnesenih zahtjeva odnosi na 2.129 tijela, što je 36,7% tijela s Popisa.**

Tablica 2.1. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva 2013.-2019.

Zahtjevi	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Broj	24.330	21.078	18.007	17.059	22.226	18.092	17.426

Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2019., kao i ranijih godina ističu se Hrvatske vode (815), Grad Zagreb (459), Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (196), Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (175), Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (159), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (144), Ministarstvo unutarnjih poslova (144), Hrvatske autoceste – HAC d.o.o. (131), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (118), Ministarstvo pravosuđa (115), Ministarstvo zdravstva (107), Hrvatska elektroprivreda d.d. – HEP (101) i Hrvatski sabor (100).

Valja napomenuti da su se prilikom preliminarne obrade dostavljenih podataka, među prvih 20 tijela koja su zaprimila najveći broj zahtjeva za pristup informacijama, istaknule dvije knjižnice (preko 2.000), jedno učilište (856), srednja škola (344), dva lokalna trgovačka društva (569 i 319), dva društva Crvenog križa (211 i 144) i ustanova socijalne skrbi (169). Međutim, po obavljenom razgovoru s navedenim tijelima, naknadnom provjerom utvrđeno je da se uopće ne radi o zahtjevima podnesenima sukladno ZPPI-ju već o obavljanju njihove redovne djelatnosti, pa su

stoga predmetne brojke prepravljene te je ukupan broj zaprimljenih zahtjeva smanjen za nekoliko tisuća.

Naknadna provjera izvršena je i za utvrđeni broj zaprimljenih zahtjeva za ponovnu uporabu. Naime, među prvih 20 tijela s najvećim brojem zahtjeva, za 13 (primjerice, osnovna škola je navela 62 zahtjeva, društvo Crvenog križa 28, ustanova socijalne skrbi 23 itd.) je naknadnom provjerom utvrđeno da se nije radilo o ponovnoj uporabi informacija, budući da je riječ o tijelima koja u okviru svoje nadležnosti ne vode skupove podataka pogodne za ponovnu uporabu. Tijelo koje je navelo da je zaprimilo najveći broj zahtjeva za ponovnu uporabu je Hrvatski restauratorski zavod (82), međutim, nakon razgovora sa službenikom za informiranje, utvrđeno je da je u većini slučajeva bila riječ o traženjima stručne dokumentacije Zavoda, što spada pod zahtjeve za pristup, a ne za ponovnu uporabu. Naime, Zavod kao ustanova u kulturi ne potpada pod knjižnice, muzeje i arhive, stoga rješanjem treba odbiti zahtjeve za ponovnu uporabu ako se odnose na stručne informacije Zavoda.

Što se tiče ostalih tijela, a nakon unesenih ispravaka, najviše zahtjeva za ponovnu uporabu zaprimile su Hrvatske ceste d.o.o. i Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (5), a 1-4 zahtjeva zaprimila su tijela koja u okviru svoje nadležnosti vode skupove podataka pogodne za ponovnu uporabu (npr. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, gradovi Karlovac i Rijeka, HALMED), ali i neka tijela koja su vjerojatno krivo protumačila značenje ponovne uporabe informacija (sportski savezi, vatrogasne postrojbe, škole), stoga je ukupan broj zahtjeva za ponovnu uporabu u realitetu još i manji od navedenog. Naime naknadnom provjerom su bile obuhvaćene samo „prevelike“ brojke zahtjeva kod tijela koja su „iskočila“ u odnosu na druga tijela iz iste skupine, stoga se podaci dostavljeni putem izvješća ne mogu smatrati u cijelosti točnima te je moguće da je realan broj zahtjeva zapravo znatno manji od navedenog.

Zbog uočenih nedostataka koji se ponavljaju iz godine u godinu i znatno utječu na vjerodostojnost dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, Povjerenik je izradio projektni prijedlog i krenuo u postupak ugovaranja projekta, čiji je sastavni dio digitalizacija službenog upisnika o zahtjevima, što će Uredu povjerenika omogućiti, između ostalog i provjeru podataka koje tijela javne vlasti unose u upisnik.

2.2. Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama

Prema podacima iz izvješća, tijela su tijekom 2019. zaprimila 17.191 zahtjeva za pristup informacijama, što predstavlja blagi pad u odnosu na 2018., kad ih je zaprimljeno 17.699. Ujedno, tijela su iz ranijeg razdoblja u 2019. prenijela 465 zahtjeva pa su tako, od ukupno 17.656 zahtjeva u radu, riješila ukupno 15.624 zahtjeva te ustupila nadležnim tijelima na rješavanje još 972, što znači da je razina rješavanja od 94% jednaka ili vrlo slična kao i ranijih godina (2018. 94,6%, 2017. 95% i 2016. 96,4%).

U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, **94% zahtjeva riješeno je u roku** (ista razina kao prethodnih godina), dok je 6% zahtjeva riješeno izvan roka.

S obzirom na ishod rješavanja zahtjeva, tijela svake godine preko 80% zaprimljenih zahtjeva usvajaju u cijelosti ili djelomično (usvojeno 80,35% i djelomično usvojeno 1,91% zahtjeva). Za

8,32% zahtjeva izdana je obavijest korisniku (1.300 zahtjeva, lani 1.257), 4,21% zahtjeva je odbijeno (smanjenje sa 780 na 658 u odnosu na prošlu godinu), 2,23% odbačeno (smanjenje sa 420 u 2018. na 348), a samo 0,5% obustavljeno na prvom stupnju (prošle godine 0,32%).

Prema razlozima za odbijanje (Tablica 2.2.), najveći broj od 658 zahtjeva odbijen je zbog zlouporabe prava (208 ili 21,7%), zatim zbog ocjene tijela javne vlasti da se tražena informacija ne smatra informacijom (180 ili 18,8%), zbog zaštite osobnih podataka (168 ili 17,5%) te zbog poslovne tajne (121 ili 12,6%). Ostali razlozi utvrđeni zakonom javljaju se u manje od 10% slučajeva.

Tablica 2.2. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	47	4,91%
klasificirana informacija	21	2,19%
poslovna tajna	121	12,63%
profesionalna tajna	20	2,09%
porezna tajna	4	0,42%
osobni podaci	168	17,54%
pravo intelektualnog vlasništva	8	0,84%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	2	0,21%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	94	9,81%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	32	3,34%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	4	0,42%
informacija u postupku izrade	16	1,67%
informacija u postupku usuglašavanja	10	1,04%
zlouporaba prava na pristup informacijama	208	21,71%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl. 24. ZPPI	23	2,4%
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	180	18,79%

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

Vezano za klasificirane informacije, nastavljen je pad navedenog razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, sa 152 slučaja u 2017. i 80 u 2018., na 21 ili nešto više od 2% svih odbijenih zahtjeva u 2019. Vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirane informacije, UVNS je izvijestio da je u 2019. zaprimio ukupno osam zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, što je pad od 91,5% u odnosu na 2018., kad ih je zaprimljeno 94. UVNS je u 2019. od ukupno osam zahtjeva, sedam riješio na način da je u šest predmeta zauzeo i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti podataka, a u jednom predložio dodatno razmatranje te je za jedan zahtjev izdano priopćenje da se ne radi o zahtjevu o kojem bi se davalo mišljenje u okviru nadležnosti UVNS-a.

2.3. Rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2019. je 235 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija zaprimilo 67 tijela, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2018., kad je 98 tijela zaprimilo 393 zahtjeva. Međutim, s obzirom na propisani djelokrug rada određenih tijela koja su navela da su zaprimila zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, kako je naprijed problematizirano, 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 u svih 235 slučajeva o ponovnoj uporabi informacija (primjerice, Hrvatski restauratorski zavod s najvećim brojem zaprimljenih zahtjeva za ponovnu uporabu – 82, nije zapravo zaprimio nijedan takav zahtjev, već su sve zahtjevi za pristup informacijama, što znači da se ukupan broj zahtjeva automatski može smanjiti na 153).

Uz 235 zaprimljenih zahtjeva, tijela su navela da je bilo još devet prenesenih zahtjeva, a 45 su ustupila nadležnim tijelima na rješavanje. 213 ili 87,3% zahtjeva je tijekom 2019. riješeno, od čega je 206 ili 96,7% riješeno u roku. U Tablici 2.3. prikazani su načini rješavanja predmetnih zahtjeva.

Tablica 2.3. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	%
Usvojeni zahtjevi	202	87,07%
Djelomično usvojeni zahtjevi	4	1,72%
Odbijeni zahtjevi	8	3,45%
Odbačeni zahtjevi	5	2,16%
Neriješeni zahtjevi	13	5,6%

2.4. Troškovi pružanja informacija

U Tablici 2.4. prikazani su iznosi koje su tijela javne vlasti naplatila korisnicima u svrhu ostvarenja naknade 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 2019. od korisnika naplatilo 33 tijela (godinu ranije ih je bilo 38), iznosi 5.776,66 kn (prošle godine 5.450,31 kn), i to sve za pristup informacijama. U 2019. nije bilo naplaćenih troškova za ponovnu uporabu (prošle godine je bilo 137,50 kn).

Najveće iznose ostvarene naknade za pristup informacijama naveli su Grad Vrbovec (589,80 kn), Grad Križevci (460,08 kn), Grad Delnice (265,40 kn), Općina Muć (183,75 kn), Općina Tribunj (107,20 kn), Grad Vrgorac (81,25 kn) i Općina Josipdol (64,97 kn), a ostala tijela su naplatila manje od 50 kn, iako se u Kriterijima Povjerenika preporučuje da se troškovi niži od 50 kn ne naplaćuju.

Tablica 2.4. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacija u 2019.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama	Naknada za ponovnu uporabu informacija
Državna tijela	44,00 kn	0,00 kn
Tijela državne uprave	0,00 kn	0,00 kn
JLP(R)S	1951,71 kn	0,00 kn
Sudovi i pravosuđna tijela	0,00 kn	0,00 kn
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	531,00 kn	0,00 kn
Ustanove	2048,00 kn	0,00 kn
Trgovačka društva	921,95 kn	0,00 kn
Udruge	0,00 kn	0,00 kn
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	280,00 kn	0,00 kn
Ukupno	5776,66 kn	0,00 kn
Broj tijela koja su naplatila trošak	33	0

3. Žalbeni postupak

3.1. Broj i struktura žalbi

Mogućnost izjavljivanja žalbe Povjereniku kao neovisnom tijelu je međunarodni standard, koji je uređen ZPPI-jem. ZPPI daje svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi, kao korisniku prava na pristup ili ponovnu uporabu informacija, pravo na izjavljivanje žalbe Povjereniku. Povjereniku se žalba može izjaviti u slučaju kada tijelo javne vlasti od kojega je zatražena informacija donese rješenje o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva te u slučaju kada ne riješi zahtjev u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti u ZPPI-ju propisanim slučajevima produžilo rok za rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave).

U nastavku se daje prikaz podataka o žalbama pred Povjerenikom, izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup i zahtjeve za ponovnu uporabu informacija te nisu obuhvaćene žalbe izjavljene putem prvostupanjskog tijela, koje je ono samo riješilo primjenom članka 113. ZUP-a (odbacilo žalbu korisnika kao nepravovremenu, nedopuštenu i izjavljenu od neovlaštene osobe ili promijenilo odluku). Prema podacima iz dostavljenih izvješća, tijela su izvijestila da su u 103 slučaja sami riješili žalbu i to na način da je u 60 slučajeva žalba usvojena, a u 43 odbačena.

3.1.1. Broj žalbi

Povjerenik je tijekom 2019. ukupno **zaprimio 814 žalbi** (dodatnih 39 žalbi zaključkom je spojeno u jednu žalbu). Od 814 zaprimljenih žalbi, 810 (99,51%) se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 4 (0,49%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Kada se usporede podaci iz prethodnih godina (Tablica 3.1.), vidljivo je da je **broj žalbi u padu u odnosu na 2018. i to za 19,4%**, kad ih je bilo zaprimljeno 1.010, ali je vidljivo da je i dalje veliki broj izjavljenih žalbi u odnosu na razinu iz razdoblja 2014.-2016., kad je godišnje prosječno bilo izjavljeno oko 640 žalbi. Navedeni trend pada izjavljivanja žalbi je u najvećem dijelu rezultat smanjenog broja podnesenih žalbi od strane jednog korisnika koji je tijekom 2019. podnio 125 žalbi, tijekom 2018. godine 210 te tijekom 2017. 464 žalbe.

Od svih zaprimljenih žalbi, 450 ili **55,30% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave**, što predstavlja povećanje u odnosu na 2018., kad ih je bilo 48,02%.

Ostale žalbe, **364 ili 44,70%, izjavljene su na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva** za pristup ili ponovnu uporabu informacija, a među njima su i 2 žalbe (0,25 % svih žalbi) izjavljene na rješenja o prigovoru, kojima se odlučivalo o obavijestima iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, koje su donesene temeljem ranije prakse Povjerenika, prije nego li je Visoki upravni sud RH zauzeo stav kako je prigovor na izjavljenu obavijest iz članka 23. ZPPI-ja nedopušten pravni lijek, jer se u tim slučajevima ne radi o postupanju javnopravnog tijela u smislu odredbe članka 156. ZUP-a, već o obavijesti na koju se primjenjuje odredba članka 155. ZUP-a.

Tijekom 2019. je Visoki upravni sud RH dodatno promijenio praksu u odnosu na obavijest iz članka 23. stavka 1., a u vezi s člankom 18. stavkom 5. ZPPI-ja te je slijedom promjene te prakse Povjerenik promijenio postupanje u takvoj vrsti predmeta.

Stoga je Povjerenik u predmetima u kojima je upućena žalba na izdanu obavijest koja ne sadrži uputu o načinu ostvarenja traženja, nalagao tijelima javne vlasti da riješe zahtjev za pristup informacijama.

Tablica 3.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013.-2019.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno		Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Broj	%	
2013	515	331	64,27	
2014	658	400	60,79	
2015	624	402	64,42	
2016	635	384	60,47	
2017	1.172	498	42,49	
2018	1.010	485	48,02	
2019	814	450	55,30	
Ukupno	5428	2864	-	

Iz podataka o zaprimljenim žalbama je vidljivo da **nerješavanje zahtjeve korisnika i dalje predstavlja ozbiljan problem primjene ZPPI-ja**. Kao razlog kojim se može u jednom dijelu pojasniti velik broj izjavljenih žalbi zbog neriješenih zahtjeva od strane tijela javne vlasti je kratkoća roka od 15 kalendarskih dana, jer neke druge članice Europske unije imaju propisan duži rok za rješavanje zahtjeva, primjerice u Republici Sloveniji je rok za rješavanje zahtjeva 20 radnih dana. Također se pojašnjenje može pronaći u određenim slučajevima u kojima korisnik,

putem jednog zahtjeva traži veliki broj različitih informacija iz područja rada tijela javne vlasti ili kad tijela trebaju osigurati informacije koje se nalaze izvan sjedišta tijela. Za dio zahtjeva koji nisu riješeni u zakonskom roku se ne može naći opravdanja za nerješavanje, jer se radi o nedostatku volje u tijelima javne vlasti da se pravovremeno i učinkovito riješe zahtjevi koje korisnici podnose ili se radi o traženju informacija od strane točno određenih osoba kojima određeni čelnik ne želi omogućiti pristup informacijama (osobne razmirice između korisnika i tijela javne vlasti, traženje informacija od strane oporbenih vijećnika i sl.).

3.1.2. Podnositelji žalbi

Tijekom 2019., u odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (Tablica 3.2.), **najveći broj žalbi su izjavili građani 602 ili 73,96%**, tako da su, kao i ranijih godina, ostali najčešći žalitelji (2018.-789 ili 78.12%, 2017. – 981 ili 83,70%). Navedenom broju je potrebno dodati i 33 ili 4,05% žalbi fizičkih osoba koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl., te 37 žalbi ili 4,55% novinara. Pravne osobe su podnijele 142 žalbe (17,44%), od čega najviše udruge i sindikati (99 ili 12,16%) zatim trgovačka društva (30 ili 3,69%) te ostali (13 ili 1,60%) npr. mjesni odbori, političke stranke, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i sl. Udruge su tijekom 2019. bile druge po broju podnesenih žalbi, što ukazuje na važnost organiziranog djelovanja građana u zaštiti njihovih prava. Udio novinara u žalbenim postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama nije visok te su novinari kao žalitelji u sličnom omjeru zastupljeni kao u prethodnim godinama (ispod 5%).

Tablica 3.2. Udio u žalbama prema podnositeljima

Podnositelji žalbi	Broj	Udio (%)
Fizičke osobe – građani	602	73.96
Fizičke osobe - vijećnici i sl.	33	4.05
Fizičke osobe – novinari	37	4.55
Pravne osobe - udruge/sindikati	99	12.16
Pravne osobe - trgovačka društva	30	3.69
Ostale pravne osobe	13	1.60
Ukupno	814	100.00

Iz podataka je vidljivo da je mali broj izjavljenih žalbi od strane fizičkih osoba koje su naglašavale svojstvo člana predstavničkog tijela. Unatoč tome, tijekom 2019. se aktualiziralo pitanje ostvarivanja prava na pristup informacijama članova predstavničkih tijela tijekom rasprave o Izješću o provedbi ZPPI-ja što je rezultiralo time da je na 12. sjednici dana 14. lipnja 2019. Hrvatski sabor nakon rasprave o Izješću o provedbi ZPPI-ja za 2018. donio Zaključak prema kojem su tijela javne vlasti dužna odgovarati na zahtjeve za pristup informacijama i kada ih podnose članovi predstavničkih tijela (Hrvatskog sabora, Gradske skupštine Grada Zagreba, županijskih skupština te općinskih i gradskih vijeća), bez obzira na njihovo pravo na podnošenje zastupničkih i vijećničkih pitanja.

S obzirom da je nakon donošenja navedenog Zaključka uočeno da pojedina tijela javne vlasti ne postupaju sukladno odredbama ZPPI-ja i Zaključku Hrvatskog sabora, Povjerenik je donio dodatne smjernice u kolovozu 2019. u svrhu usklađenja provedbe ZPPI-ja pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama koje podnose zastupnici ili vijećnici predstavničkih tijela, koje su objavljene na internetskoj stranici Povjerenika i dodatno poslane tijelima javne vlasti koja imaju predstavnička tijela.

Kao i u posljednjih nekoliko godina i tijekom 2019. je zadržan trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih osoba, osobito na određena tijela javne vlasti, što tijela često doživljavaju kao zlouporabu prava, a dio tijela javne vlasti i koristi kao zakonsku mogućnost odbijanja zahtjeva zbog zlouporabe prava.

Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2019., najveći pojedinačni broj žalbi, **289 ili 35,5% je podneseno od strane 12 žalitelja**. Tako je jedan žalitelj podnio 125 ili 15,36% svih zaprimljenih žalbi, drugi 23 žalbe, zatim su pojedini žalitelji podnosili 21, 17, i 10 žalbi (u navedene podatke nije uračunat žalitelj čiju su predmeti zaključkom spojeni u jedan i koji je ukupno izjavio 47 žalbi).

Osim za tijela javne vlasti trend izjavljivanja velikog broja žalbi, osobito od strane istog žalitelja počevši od 2017., predstavlja i za Povjerenika dodatno opterećenje, jer taj žalitelj, ne samo da izjavljuje žalbe, nego za svaki slučaj nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima, pokreće upravne sporove koristeći uslugu odvjetnika i na taj način izlaže Povjerenika, a time i državni proračun troškovima upravnog spora.

Važno je za istaknuti da Povjerenik u važećem ZPPI-ju nema mehanizam koji bi spriječio postupanja koja imaju za cilj preopteretiti Povjerenika sa žalbama ili drugim podnescima, kako bi se Povjerenik bavio samo određenim pojedincem i uzimao prioritetno u rad te predmete, a kako bi ublažio štetu koja nastaje za proračun Povjerenika (a također i za državni proračun). Pri tome napominjemo, da je tijekom 2019. u 64 ili 36,16% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave), odnosno da je isti korisnik pokrenuo 48,59% svih upravnih sporova u 2019.

Ako se izuzmu podaci o broju podnesenih žalbi (125) od strane istog korisnika, ostali podaci ukazuju da građani imaju aktivnu ulogu u traženju informacija i da su oni ti koji potiču transparentnost rada tijela javne vlasti.

3.1.3. Razvrstavanje žalbi prema tijelima javne vlasti

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2019. (Tablica 3.3.), **najveći broj žalbi (207 ili 25,43%) odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S i tijelima državne uprave (130 ili 15,97%).**

Iz usporednog prikaza (Tablica 3.3.) vidljivo je da se u odnosu na 2018., smanjio broj žalbi koje se odnose na zahtjeve upućene pravosudnim tijelima, tijelima državne uprave, a da se povećao broj žalbi koji se odnosi na JLP(R)S, agencije i ostale pravne osobe s javnim ovlastima te trgovačka društva u vlasništvu RH.

Tablica 3.3. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2018. i 2019. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2018.		2019.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	27	2,67	35	4.30
Tijela državne uprave	177	17,52	118	14.50
JLP(R)S	202	20,00	207	25.43
Pravosudna tijela	123	12,18	58	7.13
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	74	7,33	85	10.44
Ustanove	140	13,86	109	13.39
Trgovačka društva – RH	75	7,43	87	10.69
Trgovačka društva – JLP(R)S	95	9,41	64	7.86
Udruge i komore	82	8,12	41	5.04
Ostale pravne osobe	15	1,49	10	1.23
Ukupno	1.010	100	814	100

3.2. Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Razlozi za odbijanje i odbacivanje zahtjeva za pristup informacijama su propisani u članku 23. ZPPI-ja, a zakonska ograničenja su propisana člankom 15., od čega za ograničenje iz članka 15. stavka 1. ZPPI-ja (informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka), nije potrebno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, dok za ostala zakonska ograničenja 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.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva (Tablica 3.4.), tijekom 2019. su žalbe u najvećem broju slučajeva podnošene na rješenja u kojima su kao **razlog odbijanja navedeni osobni podaci (20,34%), poslovna ili profesionalna tajna (17,48%), zlouporaba prava (16,33%),** zatim jer **tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju (15,47%)** ili iz razloga što se traži **informacija koja se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (8,60%)**. Iz podataka je vidljivo da su tijekom 2019. izuzetno malo korišteni klasificirani podaci kao razlog za odbijanje (za razliku od 2017.) ili prethodni i kazneni postupak, a također je vidljivo da nije bilo slučaja izjavljivanja žalbi u slučajevima u kojima su se tražile informacije čiji je pristup ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa ili koje bi onemogućile rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspeksijski nadzor ili drugi pravno uređeni postupak, izvršenje sudske odluke ili kazne.

Tablica 3.4. Žalbe prema razlozima odbijanja i odbacivanja u 2019.

2019.			
Ograničenja	Broj	Postotak (%)	Rang
prethodni i kazneni postupak	4	1.15	11
klasificirana informacija	3	0.86	12
poslovna ili profesionalna tajna	61	17.48	2
porezna tajna	7	2.01	9
osobni podaci	71	20.34	1
intelektualno vlasništvo	8	2.29	8
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	0	0.00	13
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	23	6.59	6
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	18	5.16	7
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0.00	13
informacija u postupku izrade	4	1.15	11
informacija u postupku usuglašavanja	3	0.86	12
zlouporaba prava na pristup informacijama	57	16.33	3
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI-ja	30	8.60	5
nema osnove za dopunu ili ispravak	6	1.72	10
ne posjeduje informaciju	54	15.47	4
Ukupno	349	100	-

3.3. Rješavanje žalbi

Osim žalbi zaprimljenih tijekom 2019., iz prethodnog razdoblja u rad je preneseno 307 žalbi, tako da je **tijekom 2019. u rješavanju bila ukupno 1121 žalba**. Od ukupnog broja žalbi, **riješeno je ukupno 889 žalbi ili 79,30%**, dok su 232 žalbe (20,70%) ostale neriješene te su prenesene u rad u 2020. (Tablica 3.5.). U neriješene žalbe su uračunate i žalbe kojima nije protekao zakonski rok za rješavanje (30, 60, odnosno 90 dana).

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, **na šutnju uprave se odnosi 559 ili 49,90%**, a 562 ili 50,10% su žalbe na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, odnosno na rješenja po prigovoru na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2. - 6. ZPPI-ja.

Tablica 3.5. Rješavanje žalbi u 2019.

Žalbe 2019.	Rješavanje žalbi					Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Šutnja uprave	Udio šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2019.	814	618	75,92%	196	24,08%	364	450	55,28%
ukupno žalbenih postupaka u tijeku (uklj. prenesene)	1121	889	79,30%	232	20,70%	562	559	62,88%

Ako se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2019. (814), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (889), vidljivo je da je riješeno nešto više žalbi od priljeva, a što doprinosi ukupnom broju smanjivanja neriješenih žalbi.

Tablica 3.6. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2013.-2019. 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
2019.	814	307	1121	232	20,70

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

Tijekom 2019. Povjerenik je riješio ukupno 889 žalbi, od kojih se prema vrsti zahtjeva, 885 ili 99,6% odnosi na pristup informacijama, a 4 ili 0,4% na ponovnu uporabu informacija.

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

3.4. Odluke o žalbama prema ishodu postupka

U odnosu na žalbe koje se odnose na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2019. je u radu bilo 1.113 predmeta, od kojih je riješeno 885, a podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u posebnom dijelu.

Od ukupno 507 riješenih predmeta povodom tzv. šutnje uprave u predmetima po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik je:

- u 207 (40,91%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije odnosno donoseći rješnje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba
- u 180 (35,57%) slučajeva naložio tijelima javne vlasti da u određenom roku riješe zahtjev za pristup informacijama, odnosno da donesu rješnje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani
- 87 (17%) žalbi odbacio kao nedopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1. stavku 3. ZPPI-ja (stranka je u postupku) ili žalitelji nisu ispravili nedostatke u žalbi
- u 34 (6,52%) slučajeva odbio žalbu kao neosnovanu

Temeljem navedenih podataka vidljivo je da u nešto više od 35% predmeta i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja, tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev. To prvenstveno **upućuje na uobičajenu praksu nekih tijela da kroz institut „šutnje uprave“ odugovlače s rješavanjem zahtjeva** te u slučaju učestalog kršenja zakonske obveze, ukazuje i na potrebu sankcioniranja odgovorne osobe u tijelu javne vlasti.

Međutim, u 40,91% slučajeva tijelo javne vlasti ili žalitelj su nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi i zatraženog očitovanja, obavijestili da je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješen. Navedeno ukazuje da se, s obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelima javne vlasti s više ustrojstvenih jedinica, podnošenja zahtjeva za pristup informacijama osobi koja nije službenik za informiranje (te na taj način zaobilaznje službenika za informiranje), promjene službenika za informiranje, nepostojanja zamjene za odsutnog službenika za informiranje te nedovoljno znanja službenika u tijelu o načinu rješavanja zahtjeva.

Iz podataka o obustavljenim postupcima (40,91%), vidljivo je da je **podnošenje žalbe Povjereniku zbog šutnje uprave, u brojnim slučajevima predstavljalo dostatno upozorenje tijelu javne vlasti da zahtjev riješi prije donošenja odluke Povjerenika.**

Od riješenih 378 žalbi na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjka rješnja u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, Povjerenik je u najvećem broju slučajeva postupio kako slijedi:

- 120 (32,01%) žalbi odbio kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješnju pravilno proveden i da je rješnje pravilno i osnovano na zakonu
- 140 (36,77%) rješnja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući pristup informaciji kada je utvrđeno da je žalba osnovana
- 90 (24,07%) rješnja poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu (kad je, s obzirom na prirodu upravne stvari, bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanskog tijela)

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 32,01% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (38,41% u 2018.), dok je **u 60,84% slučajeva tijelo javne vlasti**

donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena.

Podaci pokazuju da tijela javne vlasti i dalje daleko 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 edukaciji tijela javne vlasti te ukazivanju korisnicima na njihova prava.

Potrebno je naglasiti da je u 8 slučajeva Povjerenik, postupajući po odlukama Visokog upravnog suda RH tijekom 2019. u kojima su rješenja Povjerenika poništena (u predmetima u kojima je Povjerenik odbio žalbe kao neosnovane i potvrdio prvostupajnska rješenja HBOR-a, kojima je zahtjev odbijen zbog zlouporabe prava na pristup informacijama), donio 5 rješenja o poništavanju i vraćanju na ponovni postupak, a u 3 žalbena predmeta je omogućio pristup informacijama.

U odnosu na poništena rješenja Povjerenika u slučaju HBOR-a, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, zaključkom je u srpnju 2019. pozvalo Povjerenika da dostavi informacije o dvije poništene odluke Povjerenika od strane Visokog upravnog suda RH kao i o praksi rada i donošenja odluka Povjerenika u slučajevima žalbi izjavljenih na rješenja HBOR-a, a koje odluke su bile i medijski naglašene i u kojima se pogrešno navodilo da je povjerenik promijenio praksu prethodne povjerenice.

Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije je pojašnjeno postupanje u svim dosadašnjim predmetima koje je Ured povjerenika imao u radu, a odnosili su se na predmete u kojima je HBOR uskraćivao različite informacije počevši od korisnika kredita HBOR-a, krajnjih korisnika kredita HBOR-a, zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora, ugovora i dr. Analizom svih rješenja je vidljivo da je Povjerenik kao samostalno i neovisno tijelo donosio istovjetne odluke bez obzira je li odluka donesena u mandatu prethodne povjerenice ili aktualnog povjerenika. U odgovoru je naglašeno da je Visoki upravni sud RH promijenio pravna stajališta u svojim presudama vezana uz zlouporabu prava (i krajnje korisnike kredita) i poništio odluke Povjerenika, bez obzira je li ih donosio aktualni povjerenik ili prethodna povjerenica. Visoki upravni sud RH je zauzeo stajalište da kod raspolaganja javnim sredstvima ne može doći do zlouporabe prava, iako je u drugim slučajevima potvrđivao takve odluke (o čemu je više navedeno u dijelu koji se odnosi na sudski nadzor).

Slijedom nove prakse Visokog upravnog suda RH vezane i uz krajnje korisnike kredita, Povjerenik je odobravao osim popisa korisnika kredita i pravo na pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenim vremenskim razdoblju, kao i drugim dokumentima u kojima su navedeni ti podaci te nije razmatrao pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama u slučajevima koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima.

Tablica 3.7. Usporedni prikaz vrste odluka Povjerenika po žalbama 2017.-2019.

Godina	Žalba odbijena kao neosnovana	Poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji	Poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak	Naloženo rješavanje zahtjeva
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%)
2019.	120 (32,01%)	139 (36,77%)	90 (24,07%)	180 (35,43%)

Usporedbom podataka iz 2019. u odnosu na 2018., s jedne strane je vidljivo povećanja broja poništenih rješenja tijela javne vlasti (60,84 u 2019. u odnosu na 54,65% u 2018.), a s druge strane smanjenje broja potvrđenih odluka (32,01% u 2019 u odnosu na 38,41% u 2018.).

U odnosu na predmete šutnje uprave, tijekom 2019. došlo je do povećanja broja rješenja u kojima je tijelima javne vlasti naloženo rješavanje zahtjeva u slučajevima kad tijela javne vlasti nisu riješila zahtjev za pristup informacijama u zakonskim rokovima (35,43% u 2019., u odnosu na 28,07% u 2018.).

Navedeno upućuje da tijela javna vlasti trebaju uložiti dodatan napor kako bi zahtjeve rješavala u zakonskim rokovima te da izjavljena žalba zbog šutnje uprave bude poticaj da se zahtjev odmah riješi i na taj način izbjegne nalog za donošenje odluke, a samim time i dodatno odlaganje donošenja odluke, a osobito ako se na tu odluku pokrene upravni spor.

S druge strane, ono što može doprinijeti smanjenju broja poništenih odluka, je da se tijela javne vlasti prilikom donošenja odluke, naročito u istovrsnim predmetima, trebaju rukovoditi, osim odredbama ZPPI-ja, odlukama Visokog upravnog suda RH, odlukama Povjerenika te donesenim uputama i smjernicama Povjerenika za provedbu pojedinih zakonskih odredbi ili aspekata primjene ZPPI-ja, što je dostupno na internetskim stranicama Povjerenika, a ne opetovano uskraćivati informacije za koje je prethodno utvrđeno da su javnog karaktera, a koji postupak će rezultirati poništavanjem odluka i opterećivanja kapaciteta Povjerenika i Visokog upravnog suda RH.

Povjerenik smatra da ponavljanje formalno pravnog postupka u kojem je više nego izvjesno da će biti donesena istovrsna odluka od strane Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, predstavlja odugovlačenje postupka s ciljem otežavanja ostvarivanja prava na pristup informacijama te da određene informacije za koje postoji interes nakon završetka svih pravnih postupaka ne budu više aktualne. Kao primjer se mogu navesti istovrsni postupci po zahtjevima za pristup informacijama koji su upućeni HBOR-u u kojima se traže informacije o korisnicima kredita ili Grada Zagreba u kojima se traže informacije o troškovima koji su isplaćeni pojedinim odvjetnicima u određenim vremenskom periodu. Tijela javne vlasti koja zaprimaju istovrsne informacije za koje su u postupku pred Povjerenikom i Visokom upravnim sudom RH ili Vrhovnim sudom RH utvrđeno da su informacije javnog karaktera, bi trebala razmotriti da takve vrste informacije proaktivno objavljuju i time se izbjegnu postupci pred nadležnim tijelima.

3.5. Odluke o žalbama po kategorijama tijela javne vlasti

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

3.5.1. Državna tijela

U odnosu na državna tijela, tijekom 2019. se postupalo po 41 žalbi, od toga 23 zaprimljene tijekom 2019.

Tijekom 2019. niti jedna žalba nije izjavljena u odnosu na postupanje Hrvatskog sabora, kao niti proteklih godina.

U odnosu na Ured predsjednice RH, tijekom 2019. rješavano je 6 žalbi, od čega su 4 zaprimljene u 2019., a riješeno je 5 žalbi (83,33%). Postupajući po žalbenim predmetima, Povjerenik je 2 žalbe odbio kao neosnovane, u 2 slučaja je obustavio postupak i u 1 slučaju je naložio rješavanje zahtjeva za pristup informacijama.

U odnosu na odlučivanje Vlade RH u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama, u radu je bilo 11 žalbi, od čega su tijekom 2019. zaprimljene 4 žalbe, od kojih 2 zbog šutnje uprave i 2 zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama. Riješeno je svih 11 žalbi (100%) i to na način da je po šutnji uprave, u 3 slučaja naloženo rješavanje zahtjeva te u 2 slučaja obustavljen postupak. U predmetima žalbi na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama su 4 žalbe odbijene kao neosnovane, a u 1 postupku je poništeno rješenje i omogućen pristup informacijama te je u 1 jednom postupku poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak (zahtjev žalitelja, u vrijeme podnošenja zahtjeva zastupnika u Hrvatskom saboru, kojim su od Vlade RH zatraženi podaci o evidenciji ulaska i izlaska u zgradu Vlade u određenom razdoblju).

U odnosu na druga državna tijela tijekom 2019. vodio se postupak po 24 žalbe, od toga 15 zaprimljenih u 2019., a žalbe su izjavljene protiv postupanja Državnog odvjetništva RH (4 žalbi), Hrvatske narodne banke (14 žalbi), Ustavnog suda RH (3 žalbe), Državnog sudbenog vijeća RH (1 žalba) i UVNS-a (1 žalba) i Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (1 žalba).

Od 22 riješene žalbe (91,67%), u 2 slučaja se radilo o šutnji uprave, pri čemu je u 1 predmetu doneseno rješenje o obustavi postupka (Hrvatska narodna banka) i u 1 predmetu odbijena žalba kao neosnovana (Državno odvjetništvo RH).

U preostalih 20 slučajeva, u 12 je doneseno rješenje kojim su potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, i to: Hrvatske narodne banke (8), Državnog odvjetništva RH (2), UVNS-a (1), te Ustavnog suda RH (1). Osim toga, doneseno je 6 rješenja kojima je poništeno rješenje i omogućen pristup informacijama i to: Hrvatske narodne banke (3) Ustavnog suda RH (2), Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (1) Također, u 1 slučaju HNB-a je predmet vraćen na ponovni postupak te je u 1 predmetu odbačena žalba izjavljena protiv rješenja Državnog sudbenog vijeća.

3.5.2. Tijela državne uprave

Povjerenik je tijekom 2019. zaprimio 130 žalbi upućenih tijelima državne uprave, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2018. kada ih je zaprimljeno 177 (17,52%). U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima države uprave, Povjerenik je imao u radu ukupno 175 žalbi, od čega 73 žalbe na odbijajuća rješenja, 86 zbog šutnje uprave, 14 na rješenja o odbacivanju zahtjeva te 2 na rješenja kojima je odlučeno o prigovoru na obavijest.

Od 175 žalbi, riješene su 134 (76,60%) žalbe. U 80 riješenih žalbi koje se odnose na šutnju uprave, doneseno je 19 (23,75%) rješenja kojima je odbačena žalba, 20 (25%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, 34 (42,50%) rješenja o obustavi postupka te 7 (8,75%) rješenja o odbijanju.

Tijekom 2019. su riješene 53 žalbe na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, na način da je u 17 (32,08%) 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.

U 34 (64,15%) slučaja, utvrđeno je da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena i to na način da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 23 žalbena slučaja, a u 11 žalbenih predmeta rješenje je poništeno i vraćeno na ponovni postupak. U 2 slučaja je doneseno rješenje o obustavi postupka.

U odnosu na rješenja na prigovore, doneseno je 1 rješenje kojim je odbijena žalba kao neosnovana, i to u slučaju Ministarstva znanosti i obrazovanja.

Tijela državne uprave i dalje učestalo kasne s rješavanjem predmeta i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave te je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje donesen veći broj naloga za rješavanje zahtjeva (20 ili 25% u 2019. u odnosu na 13 ili 13,98 % u 2018.).

Za istaknuti je da je Povjerenik utvrdio da u **64,15% slučajeva uskrate pristupa informacijama, odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja** te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili je predmet vraćen na ponovni postupak tako da i nadalje ostaje veliki broj poništenih odluka.

Za popravljavanje nastale situacije potrebno je više pažnje pokloniti organizaciji rada, unutarnjoj koordinaciji u tijelima državne uprave koja zbog tih nedostataka, ali i čestih promjena službenika za informiranje, uglavnom ne uspijevaju riješiti zahtjeve na vrijeme te dodatnoj edukaciji kako bi se smanjio broj poništenih rješenja.

3.5.3. Općine, gradovi i županije

Povjerenik je tijekom 2019. zaprimio 205 žalbi u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, a zajedno s prenesenim žalbama iz prethodnog perioda je imao u rješavanju 275 žalbi, od kojih je riješeno 214 ili 77,81%.

Riješene su 154 žalbe zbog šutnje uprave, od kojih su u 29 (18,83%) slučajeva te žalbe bile nedopuštene, u 15 (9,74%) neosnovane, a u 51 (33,12%) je, usprkos činjenici vođenja žalbenog postupka zbog šutnje, Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva, dok je u 59 (38,31%) slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen te je postupak obustavljen.

U odnosu na postupanja JLP(R)S tijekom 2019., u 59 (38,31%) slučajeva šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio je poticaj da se riješi zahtjev za pristup informacijama, dok je u jednoj trećini slučajeva (33,12%) po žalbi zbog šutnje uprave usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, JLP(R)S i dalje ignorira zahtjeve, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje zahtjeva.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama, riješeno je 60 žalbi. Rješavajući žalbe zbog toga što je pristup informaciji uskraćen ili je odbačen iz ZPPI-jem propisanih razloga, utvrđeno je da su JLP(R)S pravilno i zakonito riješile 19 (31,67%) predmeta. U 36 slučajeva (60%) 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 13 slučajeva, a u 23 poništio i vratio na ponovni postupak, u 2 (3,33%) predmeta je žalba odbačena, u 1 (1,67%) slučaju je postupak obustavljen i u 2 (3,33%) slučaja je prvostupanjsko tijelo samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a.

Ukratko, kad se radi o **rješavanju zahtjeva od strane JLP(R)S, Povjerenik je nalazio da je to odlučivanje nezakonito u 60% slučajeva**, odnosno da, u slučaju žalbe zbog šutnje uprave, JLP(R)S i dalje u više od jedne trećine slučajeva (33,12%) ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, čime znatno otežavaju pristup informaciji 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 pretpostavci da je dio predmeta potaknut iz osobnih razloga između korisnika i čelnika tijela javne vlasti.

Kod JLP(R)S-a je posebno izražen problem nepostupanja po nalogima Povjerenika. Kako je Visoki upravni sud RH zauzeo stav da rješenja o nalaganju rješavanja zahtjeva nisu pogodna za izvršenje, kontinuirano nepostupanje po nalogu moguće je sankcionirati pokretanjem prekršajnog postupka.

3.5.4. Pravosudna tijela

U odnosu na žalbe upućene pravosudnim tijelima, tijekom 2019. je zaprimljeno 58 žalbi, dok su ukupno u radu bile 72 žalbe, od toga 20 na odbijajuća rješenja, 5 na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 29 zbog šutnje uprave.

Od 72 žalbe riješene su 54 (75%). U 29 žalbi povodom šutnje uprave, doneseno je 5 (17,24%) rješenja kojima je odbačena žalba, 8 (27,59%) rješenja kojima je naloženo rješavanje zahtjeva te 16 (55,17%) rješenja o obustavi postupka.

Riješeno je 25 žalbi na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva na način da je, u 13 (52%) slučajeva utvrđeno da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila predmet te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja. U 10 (40%) slučajeva utvrđeno je da su rješenja pravosudnih tijela nezakonita te su ista poništena, i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 6 žalbenih slučajeva, u 4 slučaja predmet vraćen na ponovni postupak te je 1 žalba odbačena, a u jednom slučaju je tijelo promijenilo svoju odluku.

Povjerenik je ocijenio da u **40% slučajeva uskrate pristupa informacijama odluke pravosudnih tijela nisu u skladu sa odredbama ZPPI-ja** te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili 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 u kojima se tražene informacije o isplatama vještacima i sl.

3.6. Odluke o žalbama prema odabranim razlozima odbijanja zahtjeva

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2019. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 3.8.

Tablica 3.8. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

Riješeni predmeti u 2019.	Ukupno	Neriješeno	Riješeno	Rješenje- žalba- odbačena	Rješenje- žalba- odbijena	Rješenje poništeno i naloženo da omogući slobodan pristup	Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	Rješenje- obustava postupka
Osobni podaci	113	34	79	1	18	47	11	2	1
Ne posjeduje informaciju	87	28	59	2	36	1	14	2	4
Zloupotreba prava	84	30	54	0	20	8	24	2	0
Poslovna i profesionalna tajna	81	24	57	1	5	43	6	1	1
Ne smatra se informacijom	40	12	28	1	12	4	10	0	1
U ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	34	12	22	0	7	10	4	1	0
Klasificirani podaci	10	2	8	0	5	0	3	0	0
Porezna tajna	11	5	6	0	2	3	1	0	0

Napomena: obuhvaćene su žalbe koje su podnesene 2019. i žalbe iz ranijih godina; podaci se odnose na najčešće razloge odbijanja i ne obuhvaćaju sve riješene žalbe.

3.6.1. Osobni podaci

Ured povjerenika je tijekom 2019. zaprimio 70 žalbi u kojima su osobni podaci korišteni kao zakonsko ograničenje te je taj razlog **najčešće korišteno zakonsko ograničenje u žalbenim postupcima u 2019.** 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 168 slučajeva, u odnosu na koje je tijekom 2019. izjavljeno 70 žalbi (41,67%).

Tijekom 2019. je u rješavanju bilo 113 žalbenih predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila osobne podatke kao zakonski razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, od čega ih je riješeno 79 (69,11%).

Od ukupno riješenih 79 predmeta, u 18 (22,78%) je potvrđena odluka tijela javne vlasti, a u 58 (73,41%) je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito te ili omogućen pristup informaciji u 47 (59,49%) slučajeva ili je predmet vraćen na ponovni postupak u 1 (13,92%) slučaju. U 2 predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo javne vlasti samo promijenilo svoju odluku te je u 1 slučaju odbačena žalba.

Navedeni podaci ukazuju da su u **3/4 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 omogući pristup informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući.

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, informacije o natječajnoj dokumentaciji za pojedina radna mjesta u tijelima javne vlasti, popis zaposlenih osoba u tijelu javne vlasti i radna mjesta, imena i prezimena svih osoba koje su primile uplate u određenoj godini za rad u nadzornom odboru, imena i prezimena članova stručnog povjerenstva za ocjenjivanje prijavljenih projekata na natječaju, rješenja o rasporedu na radno mjesto, zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru, informacije o bruto plaći zaposlenih, ugovori sklopljeni na temelju provedenog postupka za javne nabave sukladno Planu nabave i druge informacije).

3.6.2. Poslovna, profesionalna i porezna tajna

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2019., u 141 slučaju ograničila pristup informaciji iz razloga što ista predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje je izjavljena 61 žalba u 2019., tako da je Povjerenik zajedno s predmetima koji su preneseni iz prethodnog perioda, imao u radu 81 žalbu.

U 11 predmeta pravo na pristup informacijama ograničila su trgovačka društva: Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Odašiljači i veze d.o.o., Hrvatska pošta d.d., Croatia Airlines d.d., Hrvatska poštanska banka d.d. i Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o.

Trgovačka društva koja su obveznici primjene ZPPI-ja, primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne tajne kad se radilo primjerice o traženju informacija o isplatama javnim bilježnicima i odvjetničkim uredima, ugovorima, zapisnicima sa sjednice nadzornog odbora i dokumentaciji kojom se revizorski odbor informirao o radu društva, dokumentaciji o nabavi kamera za protupožarni nadzor, Poslovniku o poslovnoj tajni, ugovoru o nabavci zrakoplova, ugovoru o

nabavi usluge zakupa posebnog formata oglašavanja na TV-u te uvidu u izrađenu projektnu dokumentaciju.

S obzirom da je tijekom 2019. Povjerenik zaprimio velik broj upita trgovačkih društava, obveznika postupanja po odredbama ZPPI-ja, koja su zaprimila zahtjev za pristup informacijama korisnika, kojim su zatraženi zapisnici sa sjednica nadzornih odbora, Povjerenik je na internetskoj stranici objavio načelne smjernice o rješavanju takve vrste zahtjeva, što je doprinijelo da se manji broj zahtjeva odbije, a samim time da se podnese manji broj žalbi na takvu vrstu traženja.

Tijekom 2019. u odnosu na 81 predmet u radu, 57 riješenih predmeta se odnosi na poslovnu tajnu kao zakonsko ograničenje. U **49 (85,96%) predmeta rješenje je poništeno**, što je nešto više nego u 2018. (45 ili 83,33%). Od tih 49 riješenih žalbi, u 43 slučaja je poništeno rješenje i omogućen pristup informaciji, a u 6 slučajeva 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 5 (8,77%) slučajeva je potvrđeno prvostupanjsko rješenje, u 3 (5,26%) slučaja je tijelo javne vlasti promijenilo odluku, dok je u 2 (3,50%) predmeta 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, no to 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. I dalje se uočava da tijela javne vlasti ne uzimaju u obzir da informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebaju biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, osobito ako se radi o isplatama od strane tijela javne vlasti.

S obzirom da je višegodišnjem praćenjem postupanja u žalbenim predmetima uočeno kako poslovna tajna spada među najčešće razloge ograničenja iz članka 15. ZPPI-ja te da tijela javne vlasti u tim slučajevima uglavnom nisu ispravno provodila postupak povodom zahtjeva za pristup informacijama, a što je rezultiralo nezakonitim rješenjima, Povjerenik je tijekom 2019. donio Smjernice o pristupu informacijama i poslovnoj tajni koje su objavljene na internetskoj stranici Povjerenika i dodatno poslane tijelima javne vlasti koja prema Zakonu o zaštiti tajnosti podataka, mogu imati poslovnu tajnu. Smjernice su namijenjene službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, kao i ostalim službenicima uključenima u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi olakšale provedbu postupka po zahtjevu za pristup informacijama, te doprinijele zakonitom i efikasnom odlučivanju.

U odnosu na poreznu tajnu je u 2019. zaprimljeno 7 žalbi, od kojih se u 6 slučajeva Ministarstvo financija pozvalo na to zakonsko ograničenje i u jednom slučaju Grad Kraljevica. U izvještajnom razdoblju je ukupno bilo u radu 11 žalbi, od kojih je riješeno 6 (54,55%). U 2 slučaja je žalba odbijena kao neosnovana (Ministarstvo financija), u 1 (16,67%) (žalba poništena i predmet vraćen na ponovni postupak (Ministarstvo financija) te je u 3 (50%) slučaja rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji - 2 (33,33%) Ministarstva financija i 1 Grada Kraljevice.

3.6.3. Zlouporeba prava

Tijekom 2019. zaprimljeno je 57 žalbi u kojima su tijela javne vlasti kao razlog odbijanja zahtjeva navodila zlouporebu od strane korisnika, iz čega proizlazi da je **zlouporeba i dalje jedan od najčešće korištenih razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama**. Broj izjavljenih žalbi zbog zlouporebe predstavlja smanjenje u odnosu na 2018., kad je bila izjavljena 101 žalba zbog ovog razloga.

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da je tijekom 2019. odbijeno 210 zahtjeva zbog zlouporebe prava. Prvostupanjska rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 57 žalbenih predmeta (27,14%).

Razlog za navedeno smanjenje se može pronaći u višegodišnjoj praksi odlučivanja u predmetima po žalbama u kojima je Povjerenik u visokom postotku utvrđivao da nije došlo do zlouporebe prava, a također i usmjeravanja tijela javne vlasti da prilikom odlučivanja o zahtjevima koriste Smjernice za primjenu odredbe o zlouporebi prava koje je donio Povjerenik.

Od ukupno 84 predmeta u rješavanju, riješena su 54 (64,29%), i to tako da su u 12 predmeta (22,22%) potvrđena rješenja prvostupanjskog tijela, dok su u **39 ili 72,22% rješenja poništena** na način da je u 11 ili 20,37% omogućen pristup informacijama te u 28 ili 51,85% predmet vraćen na ponovni postupak, a u 2 (3,70%) tijelo je samo promijenilo odluku.

Potrebno je napomenuti da je u slučaju Hrvatske narodne banke bilo izjavljeno 39 žalbi na rješenja o zlouporebi prava i da je Povjerenik spojio te žalbe u jedan predmet te je potvrdio odluku o zlouporebi.

U najvećem su broju zlouporebu kao razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, koji su podnijeli isti ili više povezanih korisnika, koristila sljedeća tijela: HBOR, Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Krapinske toplice, Fakultet strojarstva i brodogradnje, Sveučilište u Zagrebu, Grad Glina, Nacionalni park Krka i Hrvatska narodna banka.

3.6.4. Tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju

Povjerenik je zaprimio u 2019. 54 žalbe na rješenje o odbacivanju zahtjeva iz razloga što tijela javne vlasti ne raspolažu informacijom ili ne znaju gdje se informacija nalazi. Računajući žalbe koje su prenijete iz prethodnog perioda, Povjerenik je imao u radu ukupno 87 žalbi.

Od ukupno riješenih 59 žalbi, Povjerenik je u 36 slučajeva (61,02%) potvrdio rješenje tijela javne vlasti da ne posjeduje zatraženu informaciju, dok je u 1 (1,69%) slučaju utvrdio da tijelo raspolaže informacijom te je poništio rješenje i omogućio pravo na pristup zatraženoj informaciji, a u 14 slučajeva (23,73%) poništio rješenje tijela javne vlasti i predmet vratio na ponovni postupak.

3.6.5. Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Tijekom 2019. je dosta korišten razlog izjavljivanja žalbi na rješenje (30 ili 8,60%) kojim se odbija zahtjev bio taj da se traženo ne smatra informacijom u smislu članka 5. ZPPI-ja, što je ipak smanjenje u odnosu na 2018., kad je bilo izjavljeno 51 (10,54%) žalbi zbog toga razloga.

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2019. odbila 180 zahtjeva jer su ocijenila da zatražena informacija ne ispunjava uvjete iz zakonske definicije. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 51 slučaju.

Od ukupno 40 predmeta u rješavanju, tijekom 2019. riješeno je 28 predmeta (70%) te je u 12 (42,86%), Povjerenik donio odluku kojom je potvrdio odluku tijela javne vlasti o tome da su ispravno procijenila da se ne radi o informaciji kako je definira ZPPI, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2018. kada su samo u 26,79 % slučajeva tijela javne vlasti ispravno odlučila.

U 14 slučajeva (50%) tijelo je pogrešno utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, pa je u 4 slučaja rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup, u 9 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak, a u jednom slučaju je rješenje proglašeno ništavim.

Iako iz podataka proizlazi poboljšanje u odlučivanju u slučajevima razmatranja radi li se o informaciji u smislu ZPPI-ja, ipak ostaje činjenica da su tijela javne vlasti u 50% slučajeva pogrešno odlučila te su zahtjeve za pristup informacijama postavljene u obliku upita ocijenili kao podneske kojima se ne traži informacija u smislu ZPPI-ja te nisu razmatrala nalaze li se informacije u njihovom posjedu unutar različitih dokumenata ili zapisa podatka, koji se mogu dostaviti korisniku.

3.6.6. Klasificirana informacija

Klasificirane informacije tijekom 2019. nisu bili često korišteno zakonsko ograničenje te podaci pokazuju da su tijekom 2017. i 2018. zbog interesa jednog korisnika bili češće korišteno zakonsko ograničenje te je zbog toga u tim periodima naglašeno da podatke treba uzeti s rezervom, jer su zahtjevi bili upućeni od jednog korisnika na točno određena tijela javne vlasti.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, vidljivo je da su tijekom 2019. u 21 slučaju koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe.

Od ukupno 10 predmeta u radu, riješeno je 8 (80%), na način da je u 5 slučajeva žalba odbijena kao neosnovana te je u 3 predmeta rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, i to u slučaju Vlade RH, Ministarstva unutarnjih poslova i Općinskog državnog odvjetništva u Šibeniku.

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 2019. je vidljiv napredak kod tijela javne vlasti koja su vlasnici klasificirane informacije u provođenju propisanog postupka prema ZPPI-ju.

3.7. Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2019. Povjerenik je imao u radu ukupno 8 žalbi koje se odnose na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu, od čega 4 zaprimljene u 2019. i 4 prenesene iz prethodnog razdoblja, a riješene su 4 žalbe.

Izjavljene žalbe iz 2019. su podnesene u odnosu na postupanja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Ministarstva državne imovine, Općine Strahoninec i Ministarstva uprave.

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, 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 jer nema osnove za osnove za dopunu ili ispravak informacije.

Od riješenih žalbi, jedna se odnosila na tzv. šutnju uprave, a riješena je odbijanjem žalbe kao neosnovane i to u slučaju Općine Strahoninec.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama, riješene su 3 žalbe. Od 3 riješene žalbe, 2 (66,67%) žalbe su odbijene kao neosnovane i to u slučaju u kojem je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje odbio zahtjev za dopunu ili ispravak dane informacije u kojem su tražene informacije o mjesečnoj vrijednosti vezane uz potrošnju lijekova na recept te u slučaju u kojem je Ministarstvo uprave odbilo zahtjev za ponovnu uporabu podataka iz Registra zaposlenih u javnom sektoru. Povjerenik je donio 1 (0,33%) rješenje je kojim je poništeno rješenje i predmet je vraćen na ponovno odlučivanje u slučaju Ministarstva državne imovine od kojeg se tražio Registar državne imovine u strojno čitljivom obliku.

3.8. Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

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>.

Prema najznačajnijim rješenjima Povjerenika iz 2019. **sljedeće informacije trebaju biti javno dostupne**, uz eventualnu zaštitu određenih podataka:

- Popis svih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenja KLASA: UP/II-008-07/19-01/696, UP/II-008-07/19-01/698, UP/II-008-07/19-01/700;
- Popis svih krajnjih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/19-01/546, UP/II-008-07/19-01/688, UP/II-008-07/19-01/694, UP/II-008-07/19-01/697 UP/II-008-07/19-01/699;
- Izvješće o imovinskom stanju bivše dužnosnice (tijelo javne vlasti: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa); rješenje: KLASA: UP/II-008-07/19-01/734;
- Popis donatora koji su tijekom 2018. g dostavili popunjena izvješća o donacijama hrane (tijelo javne vlasti: Ministarstvo financija, Porezna uprava), rješenje KLASA: UP/II-008-07/19-01/162;
- Zapisnik sa sjednice Savjeta HNB-a (tijelo javne vlasti: Hrvatska narodna banka), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/19-01/204, UP/II-008-07/19-01/191, UP/II-008-07/19-01/215;

- Zapisnici sa sjednica Nadzornog odbora HBOR-a (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/18-01/533, UP/II-008-07/19-01/153, UP/II-008-07/19-01/732;
- Identitet suca izvjestitelja iz završenog predmeta (tijelo javne vlasti: Ustavni sud RH) rješenja KLASA: UP/II-008-07/18-01/243, UP/II-008-07/19-01/626;
- Nazivi projekata, izvoznici i zemlje i u kojem ih je iznosu HBOR financirao u određenom razdoblju (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenje: KLASA: UP/II-008-07/19-01/436;
- Ugovori o kreditu za pojedina trgovačka društva (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/19-01/359, UP/II-008-07/19-01/360, UP/II-008-07/19-01/281;
- Pojedinačno specificirani ugovori s dobavljačima iz Registra ugovora javne nabave (tijelo javne vlasti: HBOR), rješenje: KLASA: UP/II-008-07/19-01/711;
- Pravilnik o poslovnoj tajni (tijelo javne vlasti: Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Hrvatska pošta d.d.), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/19-01/265, UP/II-008-07/19-01/365;
- Ukupne isplate vještacima (tijelo javne vlasti: Trgovački sud u Splitu, Općinski sud u Karlovcu, Rijeci i Splitu) rješenja KLASA: UP/II-008-07/18-01/94, UP/II-008-07/18-01/88, UP/II-008-07/18-01/98, UP/II-008-07/18-01/575;
- Zapisnik o inspekcijskom nadzoru/nadzoru nad radom tijela (tijelo javne vlasti: Grad Zagreb, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Državni inspektorat, Osnovna škola Vjenceslava Novaka, Ministarstvo turizma, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/18-01/483, UP/II-008-07/19-01/318, UP/II-008-07/19-01/388, UP/II-008-07/18-01/854, UP/II-008-07/18-01/924, UP/II-008-07/19-01/20, UP/II-008-07/19-01/784;
- Ukupne isplate pojedinim odvjetničkim društvima i javim bilježnicima u određenom vremenskom periodu (tijelo javne vlasti: Hrvatski novčarski zavod d.o.o., HŽ putnički prijevoz d.o.o., Hž Cargo d.o.o., Odašiljači i veze d.o.o.), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/18-01/914, UP/II-008-07/18-01/915, UP/II-008-07/19-01/9, UP/II-008-07/19-01/68;
- Imena i prezimena svih osoba koje su primile uplate u određenoj godini za rad u Nadzornom odboru (tijelo javne vlasti: Hrvatska psihološka komora), rješenje KLASA: UP/II-008-07/19-01/87;
- Imena i prezimena članova stručnog povjerenstva za ocjenjivanje prijavljenih projekata na natječaju (tijelo javne vlasti: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova), rješenje KLASA: UP/II-008-07/19-01/99;
- Natječajna dokumentacija na natječaj za radno mjesto izabrane osobe (tijelo javne vlasti: Zagorska razvojna agencija, Srednja škola Bedekovčina, Osnovna škola Matije Gupca, Škola za umjetnost, dizajn, grafiku i odjeću Zabok, Hrvatsko narodno kazalište Ivana pl. Zajca, Opća bolnica Zabok i bolnica hrvatskih veterana), rješenja: KLASA: UP/II-008-07/18-01/849, UP/II-008-07/19-01/30, UP/II-008-07/19-01/52, UP/II-008-07/19-01/445, UP/II-008-07/18-01/569, UP/II-008-07/19-01/319;
- Ugovori koje tijela javna vlasti imaju sklopljene (tijelo javne vlasti: Grad Senj, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Vodovod Glina d.o.o., Ministarstvo državne imovine), rješenja:

KLASA: UP/II-008-07/18-01/530, UP/II-008-07/19-01/108, UP/II-008-07/19-01/109, UP/II-008-07/19-01/296; UP/II-008-07/19-01/88;

- Ugovor o međusobnim pravima, obvezama i ovlaštenjima sklopljenog između Društva i direktora Društva (tijelo javne vlasti: Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o.), rješenje KLASA: UP/II-008-07/18-01/926;
- Koncesijski ugovor Luke Dubrovnik te bilo koji dokument koji uređuje poslovanje navedenog Društva na području Lučke uprave Dubrovnik (tijelo javne vlasti: Lučka uprava Dubrovnik), rješenje KLASA: UP/II-008-07/19-01/214;
- Elaborat o izvršenoj reviziji analize troškova poslovanja, blagajničkog poslovanja i ugovora o javnoj nabavi za određene godine (tijelo javne vlasti: Dječji vrtić Cvrčak Knin) rješenje KLASA: UP/II-008-07/19-01/415;
- Izvješće o provedenoj redovnoj djelomičnoj kontroli poslovanja i izvršavanja ugovornih obveza u Specijalnoj bolnici za kronične bolesti dječje dobi Gornja Bistra (tijelo javne vlasti: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje), rješenje: KLASA: UP/II-008-07/19-01/830;
- Dokumentacija nabave usluge zakupa medijskog prostora za promidžbenu kampanju dopunskog zdravstvenog osiguranja (tijelo javne vlasti: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje), rješenje: KLASA: UP/II-008-07/19-01/10;
- Podaci o dobavljačima usluga promidžbe i informiranja, intelektualnih i osobnih usluga, ostalih usluga i korisnicima donacija za određene godinu (tijelo javne vlasti: Turistička zajednica grada Pule, rješenje KLASA: UP/II-008-07/18-01/808;
- Popis svih zaposlenih, imena, prezimena i radna mjesta (tijelo javne vlasti: Grad Sisak, Dubrovačko-neretvanska županija, Ministarstvo znanosti i obrazovanja) rješenja KLASA: UP/II-008-07/19-01/74, UP/II-008-07/19-01/189, UP/II-008-07/19-01/439.

3.9. Izvršenje pravomoćnih rješenja

Povjerenik je tijekom 2019. osim žalbe zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama ili žalbe na odbijajuća ili odbacujuća rješenja imao u radu i predmete zbog neizvršenja pravomoćnih odluka od strane tijela javne vlasti.

Zbog nepostupanja Hrvatska komore fizioterapeuta po pravomoćnoj odluci Visokog upravnog suda RH, Povjerenik se obratio Visokom upravnom sudu RH radi rješavanja sukoba nadležnosti jer je Povjerenik zauzeo stav da je u tom slučaju Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba nadležan za izvršenje rješenja, a što je Visoki upravni sud RH potvrdio. Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba je donio rješenje o izvršenju te je Hrvatska komora fizioterapeuta postupila po pravomoćnoj presudi Visokog upravnog suda RH.

Međutim, s obzirom na to da je Grad Zagreb u predmetima u kojima je Povjerenik naložio rješavanje zahtjeva ili u kojima je poništio rješenja Grada Zagreba i predmet vratio na ponovni postupak zauzeo stav da nisu nadležni za donošenje rješenja o izvršenju rješenja, Povjerenik je u tim slučajevima uputio prijedlog radi rješavanja negativnog sukoba nadležnosti.

Visoki upravni sud RH je u takvim slučajevima prijedlog odbacivao te je obrazlagao na način da je u situaciji ponovljene šutnje prvostupanjskog javnopravnog tijela, a povodom žalbe zbog tog nepostupanja, Povjerenik temeljem članka 25. stavka 7. ZPPI-ja ovlašten rješanjem naložiti tijelu javne vlasti da korisniku omogući pristup traženoj informaciji.

Visoki upravni sud RH je zauzeo stav da Povjerenik kao žalbeno tijelo nema pravne mogućnosti za prisilno izvršenje svojeg rješenja ali ima mogućnosti propisane odredbom članka 35. ZPPI-ja između kojih je i podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje, ali i upravni nadzor te inicijativu za promjenu propisa.

Također, Visoki upravni sud RH je mišljenja da nedostaju upravno-postupovni instrumenti koji bi omogućili efikasno provođenje naloga Povjerenika te da je potrebno poboljšati zakonodavni okvir, a do tada je za slučaj neposluha prvostupanjsko tijelo potrebno izložiti propisanim pravnim posljedicama.

Također Sud je stajališta da se u tim slučajevima uopće ne radi o izvršenju nenovčane obveze u smislu odredbe članka članka 138. - 144. ZUP-a nego se radi o institutu nepostupanja (šutnje) prvostupanjskog javnopravnog tijela, te stoga nema uvjeta za odlučivanje o prijedlogu o sukobu nadležnosti.

Ova pravna situacija je raspravljena na sjednici sudaca te je donesen Zaključak broj: 6-Su-574/2019-3 od 18. studenoga 2019. da primjena članka 138. ZUP-a glasi da rješenje Povjerenika kojim nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke nije rješenje koje se izvršava u smislu odredbi članaka 133. do 144. ZUP-a, već se, kad obveznik rješavanja zahtjeva stranke (prvostupanjsko tijelo) ne postupi po rješenju Povjerenika, radi o propuštanju prvostupanjskog javnopravnog tijela da u određenom roku odluči o zahtjevu stranke („šutnja uprave“), pa stranka temeljem članka 25. ZPPI-ja može izjaviti žalbu Povjereniku i inicirati pokretanje prekršajnog postupka.

Stoga će Povjerenik za otklanjanje ovih nedostataka predložiti u izmjenama ZPPI-ja zakonsku normu koja će osigurati efikasno provođenje naloga Povjerenika.

3.10. 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 pristup informacijama, kao i tijelo javne vlasti koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgovni učinak ako je rješanjem 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 2019. sadržava Tablica 3.9., pri čemu je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

3.10.1. Podnošenje tužbi

Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2019. pokrenuto 177 upravnih sporova. Kad se usporedi s 2016. kad su pokrenuta 34, s 2017. kad je pokrenuto 175 upravnih sporova, te 2018. u kojoj je pokrenuto je 300 upravnih sporova, vidljivo je da je 2019. pokrenuto 41% upravnih sporova manje nego prethodne godine.

Upravni sporovi su pokrenuti u 112 slučajeva (63,28%) protiv rješenja Povjerenika i 1 (0,56%) u odnosu na rješenje o prigovoru na izjavljenu obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, dok je u 64 ili 36,16% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave). Tijekom 2019. je u odnosu na pokrenute upravne sporove izrađeno 185 odgovora na tužbu, s time da se određeni broj odgovora odnosi na tužbe zaprimljene krajem 2018.

Tablica 3.9. Upravni sporovi u 2019.

Upravni sporovi i tužbe u 2019.	Broj	%
Zaprimljene tužbe u 2019. prema osnovi	177	100,00%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	112	63,28%
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	64	36,16%
<i>Tužbe zbog prigovora</i>	1	0,56%
Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje	185	

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

3.10.2. Podnositelji tužbi

Najveći broj tužbi, i to 122 (68,93%), podnijeli su korisnici, dok su 55 tužbi (31,07%) podnijela tijela javne vlasti nezadovoljna odlukama Povjerenika. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 3.10.

Ipak, valja naglasiti da je 86 ili 48,59% upravnih sporova korisnika pokrenuto od jednog korisnika te 6 od strane drugog korisnika ili 3,39%, što čini 92 tužbe, pa ispada da preostalih 30 tužbi otpada na sve ostale korisnike.

Također, treba istaknuti da je u **122 (68,93%) slučaja bilo riječ o postupcima koji su pokrenuti u predmetima istog korisnika**, i to tako da je 86 upravnih sporova (48,59% od ukupnog broja sporova) pokrenuo taj isti korisnik protiv rješenja Povjerenika ili zbog šutnje Povjerenika, a preostalih 36 (20,34%) su pokrenula tijela javne vlasti, osporavajući rješenja Povjerenika. Radi se o postupcima u kojima su upravi spor pokrenuli HBOR, HZZO te Grad Zagreb kao tijela javne vlasti.

U cjelini, od ukupno 122 upravna spora koje su pokrenuli korisnici, radi se o 21 korisniku, od kojih je jedan pokrenuo 86 sporova.

U 55 upravnih sporova pokrenutih tužbama tijela javne vlasti, radilo se o 25 podnesenih tužbi HBOR-a, 8 HZZO-a, 3 podnesene tužbe Grada Zagreba, a u preostalih 19 tužbi podnositelji su različita tijela javne vlasti. Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- 2 spora državnih tijela (Ustavni sud RH)
- 4 spora tijela državne uprave (Ministarstvo zdravstva 3, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava 1)
- 5 sporova jedinica lokalne samouprave (Grad Zagreb 3, Grad Solin 1, Grad Senj 1),
- 34 spora agencija, zavoda i fondova (HBOR 25, HZZO 8, APPRRR 1)
- 4 spora ustanova (Centar za socijalnu skrb Zagreb 2, SUVAG 1, Dječji vrtić Cvrčak 1)
- 4 spora trgovačkih društava (Jadranski naftovod d.d., Auto cesta Zagreb-Macelj d.o.o., Komunalac Čepin d.o.o., i Urednost Čepin d.o.o.)
- 2 spora ostalih pravnih osoba (Hrvatska komora zdravstvenih radnika 1, Hrvatska komora medicinskih sestara 1)

Tablica 3.10. Upravni sporovi u 2019. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe	
Prema tužiteljima	177	100,00%
<i>korisnici</i>	122	68,93%
<i>tijela javne vlasti</i>	55	31,07%
Tužitelji korisnici	122	100,00%
<i>fizičke osobe</i>	119	97,54%
<i>udruge</i>	2	1,64%
<i>trgovačka društva</i>	1	0,82%
Tužitelji tijela javne vlasti	55	100,00%
<i>državna tijela</i>	2	3,64%
<i>tijela državne uprave</i>	4	7,27%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	34	61,82%
<i>jlp(r)s</i>	5	9,09%
<i>trgovačko društvo</i>	4	7,27%
<i>ustanove</i>	4	7,27%
<i>druge pravne osobe</i>	2	3,64%

3.10.3. Sudske odluke po tužbama

Tijekom 2019. Povjerenik je zaprimio ukupno 175 odluka Visokog upravnog suda RH (presude i rješenja) u predmetima prava na pristup informacijama po pokrenutim sporovima zbog šutnje uprave Povjerenika te protiv rješenja Povjerenika. Od 175 dostavljenih odluka u predmetima prava na pristup informacijama, u 105 (60%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja

Povjerenika, pri čemu je u **86 slučajeva (81,91%) Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika**, od kojih je u 80 (76,2%) slučajeva potvrdio odluke u potpunosti, a u 6 (5,71%) poništio točku izreke rješenja Povjerenika u dijelu koji se odnosi na nalog prvostupanjskom tijelu da postupi u određenom roku. Navedeni podaci prikazani su u Tablici 3.11.

Usporedbom 2013.-2019. 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 18 (17,14%) slučajeva poništio rješenje Povjerenika, na način da je u 4 slučaja poništio rješenje i riješio žalbu odnosno zahtjev, u 3 slučaja poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak, u 3 slučaja poništio i drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje te u 8 slučajeva poništio rješenje Povjerenika.

Od 18 poništenih rješenja Povjerenika, 12 se odnosi na predmete u kojima je žalbu podnio isti korisnik protiv prvostupanjskih rješenja HBOR-a, od kojih se u 12 slučajeva radilo o rješenjima kojima je odbijen ili djelomično odbijen zahtjev za pristup informacijama temeljem odredbe članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-ja (zlouporaba prava). Naime, u navedenim slučajevima Visoki Upravni sud RH je poništio rješenja Povjerenika kojima je kao neosnovana odbijena odnosno djelomično odbijena žalba istog korisnika izjavljena protiv navedenih rješenja HBOR-a, jer je smatrao da prema dosljednoj upravnosudskoj praksi, HBOR raspolaže javnim sredstvima te da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.

U pogledu navedenog potrebno je istaknuti da institut zlouporabe prava na pristup informacijama podrazumijeva utvrđivanje postojanja zlouporabe prava neovisno o prirodi informacija koje se traže u zahtjevima za pristup informacijama korisnika, a da je moguće zloupotrijebiti navedeno pravo i kada se traže informacije o raspolaganju javnim sredstvima vidljivo je i iz ranije prakse Povjerenika kao žalbenog tijela, a također i iz prakse Visokog upravnog suda RH, primjerice u presudama: UsII-34/18-6 od 17. svibnja 2018., UsII-91/18-5 od 12. travnja 2018., UsII-202/18-5 od 11. srpnja 2018., UsII-225/19-5 od 16. svibnja 2019. - koje su javno dostupne na internet stranici Povjerenika u tražilici odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje te s njima povezanim odlukama Visokog upravnog suda RH - TOM, na poveznici:

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

U odnosu na obavijesti koje su donosila tijela javne vlasti pozivanjem na odredbu članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, Povjerenik je u razdoblju od 2015. do kraja 2019. ukupno imao u radu 45 žalbi koje su se odnosile na rješenje o prigovoru protiv takvih obavijesti. U pogledu odluka Povjerenika vezanih za te žalbene postupke, ukupno je pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuto 11 upravnih sporova. Analizom odluka koje su donesene u tim sporovima vidljivo je da je Visoki upravni sud RH u 2017. donio 2 presude kojima je odbio tužbeni zahtjev za

poništenje rješnja Povjerenika kojima je odbijena žalba izjavljena protiv rješnja o prigovoru prvostupanjskog tijela, dok je u 2018. u 7 slučajeva, a u 2019. u 1 slučaju, poništio rješnje o prigovoru te odbacio prigovor.

U 2019. je protiv rješnja Povjerenika o žalbi na rješnje o prigovoru pokrenut 1 upravni spor, koji u navedenoj godini nije dovršen.

Iz navedenog je vidljivo kako je Visoki upravni sud RH je u određenim predmetima, ali ne u svim zaprimljenim odlukama tijekom 2017., 2018. i 2019., 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. ZUP-a, već o obavijesti na koju se primjenjuje odredba članka 155. ZUP-a.

S obzirom da je u drugim predmetima sa sličnom činjeničnom i pravnom osnovom, Visoki upravni sud RH 2017. prihvatio podnošenje prigovora protiv obavijesti iz članka 23. stavka 2. ZPPI-ja u smislu odredbe članka 156. ZUP-a, odnosno uvažio je u tim slučajevima postupanje prvostupanjskog tijela javne vlasti i naknadno Povjerenika, izgledno je da 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 zajamčena Ustavom Republike Hrvatske i mnogim međunarodnim dokumentima koji obvezuju Republiku Hrvatsku.

Tablica 3.11. Upravni sporovi u 2019. prema zaprimljenim odlukama

Zaprimljene odluke Visokog upravnog suda RH u 2019. prema ishodu	175	100%
Tužbe protiv rješnja	105	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka Povjerenika</i>	80	76,20
<i>tužba odbijena, poništene pojedine točke/rok</i>	6	5,71
<i>poništeno rješnje Povjerenika</i>	18	17,14
<i>tužba odbačena</i>	1	0,95
Tužbe zbog šutnje uprave	70	100%
<i>postupak obustavljen, Povjerenik riješio predmet</i>	60	85,71
<i>odbijen tužbeni zahtjev</i>	3	4,29
<i>tužba odbačena</i>	5	7,14
<i>tužba usvojena, nalog za rješavanje</i>	2	2,86

Napomena: predmeti se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama

U 70 slučajeva radilo se o upravnom sporu zbog nedonošenja odluke po žalbi (zbog šutnje uprave), od kojih je u 60 slučajeva (85,71%) Visoki upravni sud RH rješnjem obustavio postupak

jer je Povjerenik u međuvremenu riješio predmet, u 5 (7,14%) slučajeva je Visoki upravni sud RH odbacio tužbe tužitelja te je u 3 slučaja (4,29%) odbio tužbeni zahtjev, a u 2 (2,86%) slučaja po šutnji uprave naložio Povjereniku da riješi žalbu.

Povjerenik je u 2019. također zaprimio i 15 rješenja Visokog upravnog suda RH koja nisu donesena po tužbama nego drugim podnescima podnesenim od strane korisnika, ali i samog Povjerenika (9 rješenja o odbacivanju prijedloga za rješavanje sukoba nadležnosti, 3 rješenja da je za postupanje u predmetu nadležan Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, 2 rješenja o odbacivanju prijedloga za donošenje dopunske presude i 1 rješenje kojim je odbijen prijedlog za izdavanje privremene mjere).

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

- HBOR: popis krajnjih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju, uz iznose, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-501/19-5 od 7. studenog 2019.
- HBOR: Popis korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-18/19-8 od 6. ožujka 2019.
- Grad Zagreb: Ukupne isplate odvjetnicima u određenom vremenskom razdoblju, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-398/19-6 od 24. listopada 2019.
- HZZO: Ugovor o nabavi usluge zakupa medijskog prostora za promidžbenu kampanju, troškovnik, računi, izvod stavki dobavljača, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-388/19-8 od 16. listopada 2019.
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava: Zapisnik o inspekcijskom nadzoru, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-206/19-6 od 23. svibnja 2019.
- Komunalac Čepin d.o.o.: Ugovor o najmu nekretnine, natječajna dokumentacija, podaci o zaposlenima, uz zaštitu zaštićenih osobnih podataka, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-41/19-6 od 16. svibnja 2019.
- Ministarstvo zdravstva: Arhivski dopisi, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-181/19-7 od 9. svibnja 2019.
- Hrvatska radiotelevizija: Ugovor o distribuciji i marketingu, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-231/18-7 10. travnja 2019.
- HBOR: Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-500/18-8 od 6. veljače 2019.
- Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o.: Kartica konta za određeno razdoblje za odvjetničke i bilježničke usluge, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-50/19-6 od 20. ožujka 2019.
- Hrvatska poštanska banka d.d.: Odluka o odabiru na natječaju za arhiviranje, digitalizaciju i mikrofilmiranje podataka banke, Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-501/18-7 od 13. ožujka 2019.

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/>

3.10.4. Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013.-2019.

Prema statističkim podacima u razdoblju 2013.-2019., ukupno je pokrenuto 5.428 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 784 upravnih sporova (14,44%). 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.-2019. (Tablica 3.12.), 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. je taj broj porastao na 300, dok je u 2019. smanjen na 177 odnosno manji je za 41% u odnosu na prethodnu godinu.

Tablica 3.12. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2019.

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
2019.	814	177	4,59	21,74	889	5,02	19,91
Ukupno	5428	784	6,92	14,44	5.321	6,79	14,73
Prosječ- no	775,43	112	12,72	12,58	760	11,9	8,81

Prilikom tumačenja ovih podataka treba imati u vidu da su aktivnošću jednog korisnika po zahtjevima za pristup informacijama pokrenuta 122 upravna spora, od čega je korisnik sam pokrenuo 86 postupaka, a ostalih 36 tijela javne vlasti. Dakle, ako se izostave ti postupci, ostaje podatak da su ostali tužitelji pokrenuli 56 upravnih sporova, što je podatak na razini onog iz 2017., kad je taj broj bio 60.

U 2019. je zbog šutnje Povjerenika pokrenuto 64 upravna spora, što znači da je po prvi put taj broj smanjen u odnosu na prethodnu godinu (kada je takvih sporova pokrenuto 125), i to za 48,8%. Naime, u prethodnom razdoblju broj pokrenutih upravnih sporova zbog šutnje Povjerenika bio je u stalnom porastu, a što je vidljivo iz činjenice da je u 2014. iz navedenog razloga pokrenuto 3 upravna spora, u 2015. 7, u 2016. 8, u 2017. 30 te 125 u 2018.

3.10.5. Troškovi upravnog spora

ZPPI u članku 19. propisuje da se na pristup informacijama u postupcima pred tijelima javne vlasti ne plaćaju upravne i sudske pristojbe te da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, 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, u 51 upravnom sporu pokrenutom u 2019. sudjelovali su odvjetnici kao zastupnici stranaka.

Analizom odluka Visokog upravnog suda RH koje su zaprimljene u 2019. (od kojih se 55 odluka odnosi na sporove koji su pokrenuti u ranijem razdoblju 2017/2018) utvrđeno je da je **u 46 sporova zatražena naknada troškova, od kojih je u 38 slučajeva odbijen takav zahtjev**. U 5 predmeta je naložena naknada troškova od strane tuženika (10.625,00kn), a u 3 slučaja naknada troškova od strane tužitelja zainteresiranoj osobi (10.625,00kn).

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.

3.11. Postupci pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske

Tijekom 2019. Povjerenik je zaprimio je 5 presuda Vrhovnog suda RH, u predmetima u kojima je Državno odvjetništvo RH na prijedlog HBOR-a, podnijelo Vrhovnom sudu RH zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog RH.

Presudama Vrhovnog suda RH Broj: U-zpz 7/2016-7 20. studenoga 2018., Broj: U-zpz 14/2018-4 od 9. siječnja 2019., Broj: U-zpz 11/2018-7 6. veljače 2019., Broj: U-zpz 13/2018-4 od 19. ožujka 2019., i Broj: U-zpz 12/2018-7 od 22. listopada 2019., 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 informacijama o popisu fizičkih osoba kojima je HBOR isplatio honorare od siječnja 2010. do siječnja 2014., korisnicima kredita, nazivu projekta i namjeni kredita, te informacijama o održavanju sjednica Nadzornog odbora HBOR-a u 2015. te dnevnim redovima i pozivima za pisano izjašnjanje.

3.12. Ustavne tužbe

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, Ustavni sud RH je tijekom 2019. zaprimio 22 ustavne tužbe u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama po kojima je donio odluke u 13 predmeta, dok u 9 predmeta postupak nije bio dovršen u 2019. Ustavni sud RH je izvijestio Povjerenika da je tijekom 2019. riješio 41 predmet iz 2018. g, a da je iz te godine još u tijeku postupak u 3 predmeta. Iz dostavljenih podataka je vidljivo da je Ustavni sud RH odbacio 13 tužbi iz 2019. te 41 iz 2018.

4. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavkama građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama ukazuju na moguće nepravilnosti u primjeni odredbi ZPPI-ja, a postupajući po njima Ured povjerenika upozorava tijela na nepravilno postupanje, traži uklanjanje nepravilnosti i izvješće o poduzetom. Riječ je o načinu postupanja prije provedbe samog inspekcijskog nadzora, koji ima za cilj na brži i jednostavniji način uskladiti postupanje tijela sa Zakonom. U slučajevima višekratno ponavljane ogluhe na upozorenje povjerenika, provodi se ciljani posredni inspekcijski nadzor i izriču mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti.

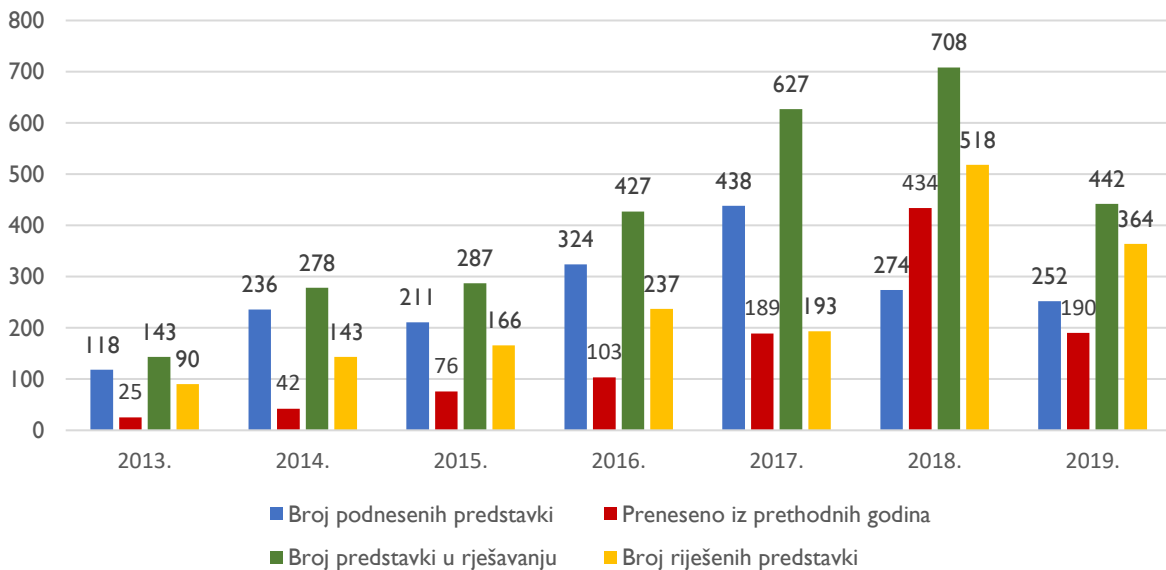
Tijekom 2019. Ured povjerenika je zaprimio 252 predstavke. Iz ranijeg razdoblja (2013.-2018.) ostalo je neriješeno ukupno 190 predstavki koje su se rješavale tijekom 2019., što znači da su 2019. u radu bile ukupno 442 predstavke. Tijekom 2019. **riješeno je ukupno 364 predstavki** (150 iz ranijih godina i 214 iz 2019.) ili **82,35% svih predstavki u radu**.

Tablica 4.1. Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti

Predstavke u radu u 2019. godini	preneseno / zaprimljeno	Riješeno u 2019.	Riješeno u 2019. (%)	Preneseno u 2020.
prenesene predstavke	190	150	78,95	40
predstavke 2019.	252	214	84,92	38
UKUPNO	442	364	82,35	78

Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama, Slika 4.1., uočava se blagi pad broja zaprimljenih predstavki u odnosu na 2018. (274), čime je nastavljen trend njihovog smanjivanja u odnosu na 2017. i 2016., kada se bilježi značajan porast broja podnesenih predstavki.

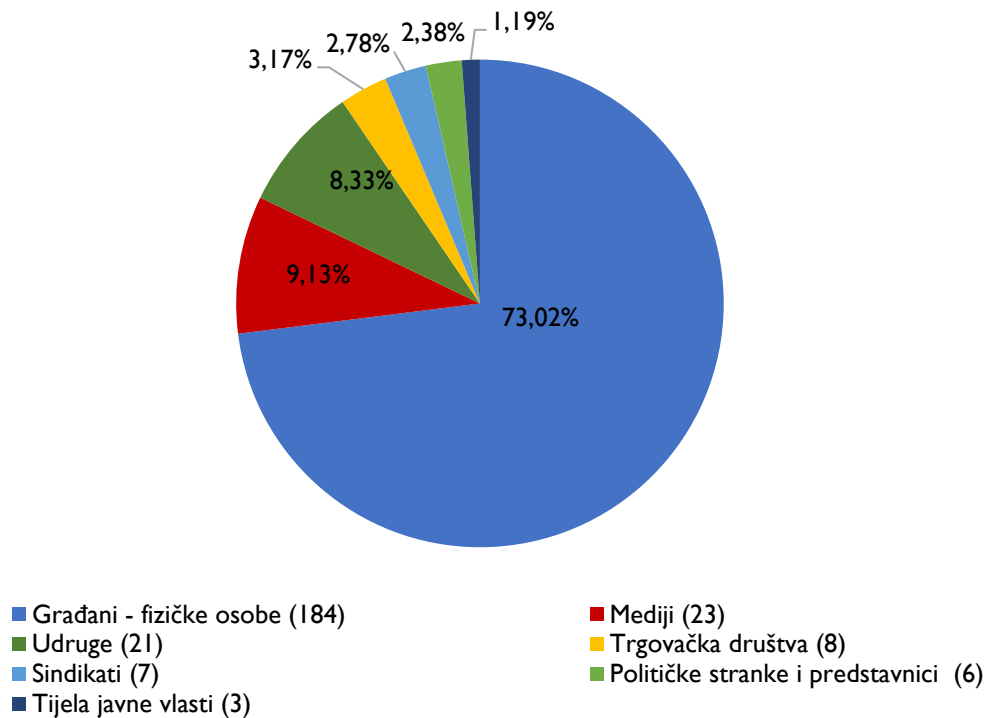
Slika 4.1. Zaprimljene, prenesene i riješene predstavke u razdoblju 2013. - 2019.



Iz prikaza strukture predstavki po podnositeljima (Slika 4.2.) je evidentno da su građani i dalje najaktivniji u nadziranju tijela javne vlasti te su podnijeli ukupno 184 predstavke (73,02%). Iza njih su novinari kao specifična skupina korisnika, koja nedovoljno koristi ZPPI kao jedan od načina pristupa informaciji, obzirom da imaju na raspolaganju i mogućnost traženja informacija prema Zakonu o medijima. Novinari su podnijeli 23 predstavke ili 9,13%. Postupajući po njihovim predstavkama uočeno je da, i kada traže informaciju, njihovo traženje ne predstavlja zahtjev za pristup informacijama, već je u najvećem broju postavljenih zahtjeva riječ o odgovorima na upite (obrazloženja, iznošenje stavova, komentari) ili kombinaciji traženja odgovora i dokumentacije. Naime, obavljanju novinarskog posla koji češće traži brze odgovore, a ne postojeću

dokumentaciju, daleko više odgovara slobodnija forma koju pruža Zakon o medijima, nego formalizirani postupak ZPPI-ja. Stoga se novinare redovito upućuje na sadržajnu razliku između novinarskog upita i zahtjeva za pristup informacijama, ali i potiče na traženje pristupa informaciji temeljem ZPPI-ja (osobito novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom i kada traže preslike određene dokumentacije), zbog postojanja pravnog mehanizma – žalbe Povjereniku u slučaju nedobivanja tražene informacije.

Slika 4.2. Struktura predstavki po podnositeljima



Kada je riječ o kategoriji tijela na koja su se korisnici najviše prituživali (Tablica 4.2.), podaci pokazuju da je najveći, ali podjednak broj predstavki zaprimljen na postupanje tijela državne uprave i državna tijela (63) i JLP(R)S (55), a zatim trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH ili JLP(R)S (45). S obzirom na brojnost tijela drugih kategorija, broj podnesenih predstavki je vrlo mali.

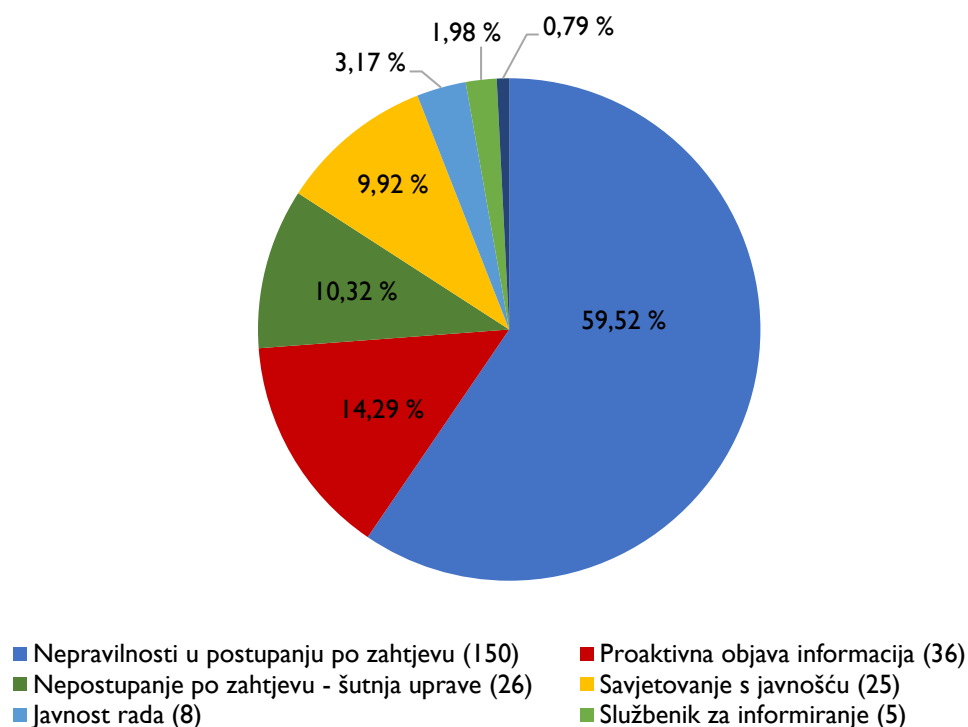
Tablica 4.2. Predstavke prema skupinama tijela javne vlasti

Tip tijela javne vlasti	n	%
Državna tijela	27	10,71
Tijela državne uprave	36	14,29
Lokalna i područna (regionalna) samouprava	55	21,83
Pravosudna tijela	5	1,98
Agencije, zavodi, centri, fondovi	12	4,76

Ustanove	39	15,48
Trgovačka društva	45	17,86
Udruge	2	0,79
Ostala TJV	31	12,30
Ukupno	252	100,00

Prema sadržaju predstavke vidljivo je (Slika 4.3.) da su korisnici, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, u najvećem broju ukazivali na propuste i nepravilnosti u rješavanju zahtjeva (150 ili 59,52%) te u nešto manjoj mjeri u provedbi proaktivne objave informacija na internetskim stranicama, uključujući i obvezu javnosti rada (36 predstavke ili 14,29%) i obvezi provedbe savjetovanja s javnošću (25 ili 9,92%).

Slika 4.3. Struktura predavki prema razlozima podnošenja predavki



Potrebno je naglasiti da su tijela javne vlasti po upozorenju Povjerenika, nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, a o čemu su obaviješteni i podnositelji predavki.

Iz priložene Tablice 4.3. vidljiv je način postupanja Ureda povjerenika po predstavkama korisnika koje su zaprimljene u 2019. U 163 predavke od zaprimljene 252, Ured je upozorio tijelo na nepravilnosti i zatražio njihovo uklanjanje. Kako u 12 slučajeva tijelo nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom niti po požurnici i dodatnom upozorenju, pokrenuto je 14 ciljanih posrednih i 4 neposredna inspeksijska nadzora (više u dijelu o provedbi inspeksijskog nadzora).

Tablica 4.3. Postupanja Povjerenika za informiranje po predstavkama

Način postupanja po predstavkama	broj postupanja	% predstavki
Upozorenje tijelu (riješeni predmeti)	133	52,78
Upozorenje tijelu (predmeti u radu i preneseni u 2020.)	30	11,90
Posredni inspekcijski nadzor	14	5,55
Neposredni nadzor	4	1,59
Ustupanje predmeta	16	6,35
Odgovor podnositelju (nema osnove za postupanje)	64	25,40

Valja napomenuti da su se u čak 64 predmeta (25,4% od ukupno zaprimljenog broja) korisnici prituživali na postupanje tijela, u kojima nije bilo osnove za postupanje Povjerenika jer se nije radilo o povredi ZPPI-ja već povredi propisa iz djelokruga tijela, a o čemu su povratno korisnici obaviješteni. Naime, korisnici vrlo često pribjegavaju podnošenju predstavke Povjereniku i kada se radi o postupanjima tijela iz njihova djelokruga (kod rješavanja pojedinačnih zahtjeva stranke ili traženja pojašnjenja, odgovora i sl. iz pojedinog upravnog područja), kako bi ukazali na neprimjereno trajanje postupka ili ignoriranje njihovih upita i pritužbi upućenih na rad tijela.

5. Inspekcijski nadzor

Tijekom izvještajnog razdoblja Ured povjerenika je provodio: neposredne inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada u nadziranom tijelu) prema Okvirnom godišnjem planu neposrednih inspekcijskih nadzora objavljenom na internetskoj stranici Povjerenika, kontrolne neposredne inspekcijske nadzore (ponovna kontrola već provedenog inspekcijskog nadzora), ciljane neposredne inspekcijske nadzore (s fokusom na predmet predstavke) i posredne inspekcijske nadzore (izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju s fokusom na predmet predstavke).

5.1. Neposredni inspekcijski nadzor

Godišnji plan provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora utemeljen je na predstavkama korisnika, žalbama i praćenju objavljenih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na druge načine utvrđenom potrebom za objavljenjem inspekcijskog nadzora u određenim tijelima javne vlasti.

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 sustavni problemi, ali i dobra praksa u pojedinim skupinama tijela.

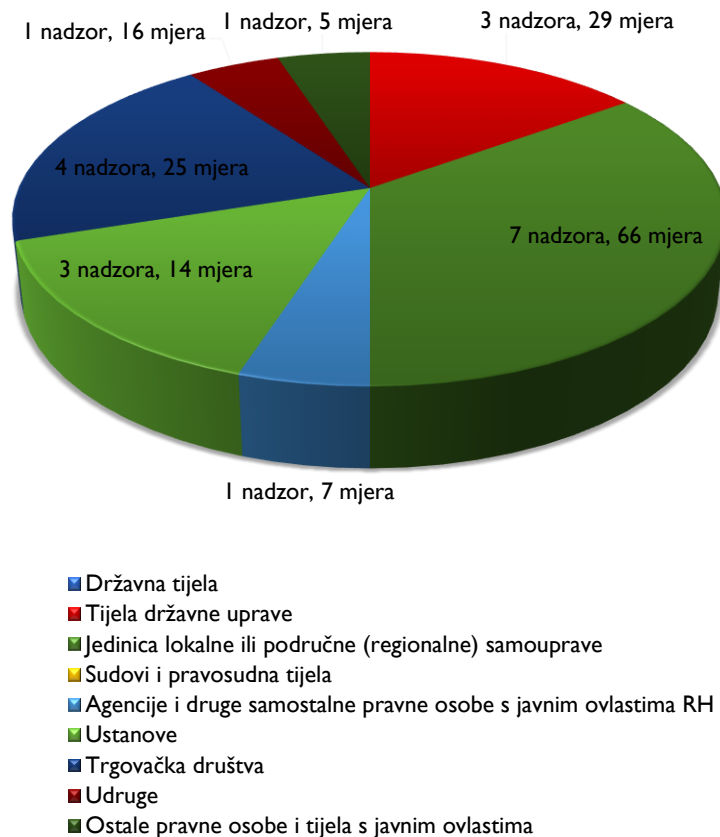
Neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad 20 tijela javne vlasti (Tablica 5.1.), što je smanjenje u odnosu na 2018. i 2017. godinu kada je neposredni inspekcijski nadzor proveden nad 26 tijela javne vlasti. Navedeno je rezultat drugačije organizacije rada i određivanja prioriteta, na način da je povećan broj posrednih inspekcijskih nadzora, usmjerenih na ciljne nepravilnosti na koja je ukazano predstavkama. Provedbom posrednih inspekcijskih nadzora se postiže isti učinak, uz manje materijalne troškove provedbe.

Tablica 5.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2019.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Tijela državne uprave	3	Ministarstvo financija - Porezna uprava, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo zdravstva	29
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima RH	1	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	7
JLP(R)S	7	Gradovi: Rijeka, Zadar, Supetar, Samobor Općine: Milna, Stankovci, Dubrava	66
Ustanove	3	Ekonomska, trgovačka i ugostiteljska škola Samobor, Samoborski muzej, Narodno sveučilište Sesvete	14
Trgovačka društva	4	Obala i lučice d.o.o., Zagrebački Velesajam d.o.o., Stano-uprava d.o.o., Razvojna agencija Split (RaST d.o.o.)	25
Udruge	1	DVD Stankovci	16
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	1	TZ Marija Bistrica	5
Ukupno	20		162

Predmet neposrednog inspekcijskog nadzora je provedba ZPPI-ja u svim segmentima: 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 većini je tijela javne vlasti nadzorom je obuhvaćena i pravilnost postupanja u predmetima koji su u postupcima rješavanja pred Povjerenikom. Kod tijela obveznika provedbe savjetovanja s javnošću predmet nadzora je bilo postupanje u tom dijelu, kao i dodatna analiza propisivanja poslovne tajne u odnosu na primjenu ZPPI-ja te javnosti rada kod relevantnih tijela.

Slika 5.1. Broj neposrednih inspekcijskih nadzora i izrečenih mjera u 2019. po pravnom statusu tijela javne vlasti



Zapisnikom o inspekcijskom nadzoru tijelima javne vlasti je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu odnosno radi unapređenja rada nadziranih tijela. Izrečene su ukupno 162 mjere (Tablica 5.1.): najviše DVD-u Stankovci (16 mjera), Općini Milna (12 mjera) te Ministarstvu zdravstva i Općini Stankovci (11 mjera), dok je najmanje mjera izrečeno trgovačkom društvu Stano-uprava d.o.o. (4 mjere), Razvojnoj agenciji Split i Turističkoj zajednici Marija Bistrica (5 mjera) te Gradu Rijeci (6 mjera).

Utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti u primjeni ZPPI-ja i provedbenih propisa u provedenim neposrednim inspekcijskim nadzorima ukazuju da nadzirana tijela, osim utvrđenih poteškoća u primjeni reaktivnog dijela prava na pristup informacijama (nerješavanje u zakonskim rokovima te nepravilna primjena odredbi ZPPI-a pri rješavanju zahtjeva), velike poteškoće imaju i pri ispunjavanju ostalih obveza iz ZPPI-ja. Navedeno se odnosi prije svega na neispunjenje obveze proaktivne objave informacija navedenih u članku 10. stavku 1. ZPPI-ja. Tijela naročito propuštaju objaviti informacije koje se tiču obavijesti o ishodu natječajnog postupka, javnosti rada (objave zaključaka sa službenih sjednica, informacije o radu formalnih radnih tijela), o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te informacije u otvorenom, strojno čitljivom obliku.

Nadalje, tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću vrlo često ne provode (ili provode nepotpuno) postupke savjetovanja s javnošću, a i u provedenim savjetovanjima nerijetko

se uočavaju nepravilnosti koje se odnose trajanje savjetovanja kraće od 30 dana, neažurnost i nedonošenje plana savjetovanja te neobjavlivanje izvješća o provedenom savjetovanju.

Nezakonitosti vezane uz obvezu javnosti rada uključuju 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.

Najčešće pogreške u rješavanju zahtjeva odnose se na nerazlikovanje zahtjeva za pristup informacijama od drugih traženja i obraćanja tijelu te rješavanje zahtjeva suprotno zakonskoj odredbi (obavijest umjesto rješenja kada se stranci uskraćuje informacija, neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa te nerješavanje u zakonskom roku). Također, utvrđene su vrlo česte pogreške vođenja Službenog upisnika.

Stoga su nadziranim tijelima, osim izricanja mjera kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih povreda ZPPI-ja i drugih propisa, predložene i mjere usmjerene na otklanjanje nepravilnosti i nedostataka u radu. Prije svega, predlaže im se provođenje kontinuiranog usavršavanja službenika za informiranje i ostalih zaposlenika uključenih u primjenu prava na pristup informacijama putem besplatnih edukacija koje provodi Ured povjerenika samostalno ili putem webinarima ili u suradnji s drugim institucijama u područjima prava na pristup informacijama, ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka, savjetovanja s javnošću, te uporabu uputa i smjernica Ureda povjerenika, kao i uporabu Tražilice odluka i mišljenja – TOM.

Protiv zapisnika o neposrednom inspekcijskom nadzoru nadzirana tijela nisu koristila mogućnost podnošenja prigovora.

5.2. Posredni inspekcijski nadzor

U 2019. provedeno je ukupno 27 posrednih inspekcijskih nadzora. 13 posrednih inspekcijskih nadzora obavljeno je po službenoj dužnosti: 1 u Ustanovi za upravljanje sportskim objektima Sportski objekti Samobor, zbog neodređivanja službenika za informiranje i po prvi puta u 12 JLP(R)S: Gradu Vrgorcu, Općini Bukovlje, Općini Čeminac, Općini Karlobag, Općini Milna, Općini Orebić, Općini Poveljana, Općini Rovišće, Općini Severin, Općini Ston, Općini Zrinski Topolovac i Vinodolskoj općini, zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2018. Povjereniku.

Od 12 JLP(R)S, 7 je postupilo po mjeri izrečenoj u Zapisniku te je dostavilo izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2018. u naknadno ostavljenom roku, a 5 nije ispunilo izrečenu mjeru dostave godišnjeg izvješća (općina Čeminac, Karlobag, Milna, Poveljana i Rovišće) te je Povjerenik protiv čelnika navedenih tijela javne vlasti kao odgovornih osoba izdao prekršajne naloge. Općina Čeminac i Općina Karlobag podnijeli su prigovore protiv izdanih prekršajnih naloga, te je u tijeku prekršajni postupak. Pri izradi Godišnjeg izvješća za 2019., utvrđeno je da od 12 naprijed navedenih JLP(R)S, samo Općina Karlobag ponovno nije ispunila svoju zakonsku obvezu dostave izvješća, što ukazuje da je dodatno traženje Povjerenika te pokretanje inspekcijskog nadzora i izricanje prekršajnih naloga imalo učinak na tijela u izvršavanju njihovih zakonskih obveza.

Nadalje, 14 posrednih inspekcijskih nadzora inicirano je podnesenim predstavkama, a provedeni su: 1 u Ministarstvu znanosti i obrazovanja i 6 u jedinicama lokalne samouprave (Gradu Opuzenu, Gradu Mali Lošinj, dva puta u Gradu Splitu, Općini Seget i Općini Baška Voda) - sve zbog nerješavanja zahtjeva i nepostupanja po upućenim aktima upozorenja, 3 u strukovnim komorama (Hrvatskoj komori inženjera strojarstva, Hrvatskoj komori medicinskih biokemičara - zbog neispunjavanja proaktivne objave informacija i Hrvatskoj komori fizioterapeuta - zbog nerješavanja zahtjeva), 2 u trgovačkim društvima (Unikom d.o.o. za komunalno gospodarstvo - zbog povreda načela jednakosti iz članka 8. ZPPI pri zaprimanju i rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i Zagrebački električni tramvaj d.o.o. za trgovinu, usluge i javni prijevoz - zbog nerješavanja zahtjeva), 1 u ustanovi (Javna profesionalna vatrogasna postrojba Grada Osijeka - zbog nerješavanja zahtjeva) i 1 u udruzi (DVD Janjina - zbog neodređivanja službenika za informiranje i neispunjavanja proaktivne objave informacija).

Broj provedenih posrednih inspekcijskih nadzora predstavlja značajan iskorak u odnosu na 2018. kada nije bilo provedenih posrednih inspekcijskih nadzora, i na broj provedenih posrednih inspekcijskih nadzora u 2017., kada su provedena 2 posredna inspekcijska nadzora. Povećani broj provedenih posrednih inspekcijskih nadzora u 2019. omogućen je davanjem ovlasti službenicima koji postupaju po predstavkama i za provođenje predmetnih nadzora, u slučaju nepostupanja po upućenim aktima upozorenja.

Nadziranim tijelima javne vlasti zapisnicima su naređene mjere za ispravak utvrđenih nezakonitosti te su im predložene mjere radi otklanjanja nepravilnosti i nedostataka u radu. Pri tome je utvrđeno, kao i kod provođenja neposrednih inspekcijskih nadzora, da najveći broj nadziranih tijela ne rješava zahtjeve za pristup informacijama u zakonskom roku odnosno da proaktivno ne objavljuje sve ZPPI-jem propisane informacije na mrežnim stranicama.

Hrvatska komora medicinskih biokemičara iskoristila je mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora na zapisnik, koji je prihvaćen u dijelu te je produžen rok za izvršenje izrečenih mjera u vezi proaktivne objave informacija i savjetovanja s javnošću, a u preostalom dijelu prigovor je odbijen.

6. Sankcije

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

Prema članku 109.a Prekršajnog zakona, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, Povjerenik, kao i drugi ovlaštene podnositelji optužnog prijedloga, dužan je utvrditi točnu adresu počinitelja, tj. odgovornu osobu čijem je činjenjem ili nečinjenjem došlo do povrede ZPPI-ja 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.

Člankom 20. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (NN I 18/18), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., došlo je do određene promjene u članku 160. koja se odnosi na

podnošenje optužnog prijedloga i to u dijelu koji se odnosi na pisanu obavijest počinitelja iz članka 109.a Prekršajnog zakona. Prema izmjenama Prekršajnog zakona prilikom podnošenja optužnog prijedloga ovlašteni tužitelj treba dostaviti obavijest iz članka 109.a potpisanu od strane počinitelja ili kopiju te obavijesti uz dokaz o dostavi ili potvrdu o obavljenoj dostavi kad je ta obavijest dostavljena sukladno članku 145. ili 148. ovoga Zakona.

Stoga u slučaju kada se za odgovornu osobu šalje obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona nije nužan vlastoručan potpis, ukoliko je izvršena uredna dostava kako je propisana Prekršajnim zakonom. Potrebno je naglasiti da je Povjerenik u prethodnim godinama, kada nije bila propisana ta odredba, postupao na taj način, ali je uvažavanje te činjenice ovisilo o pojedinim prekršajnim sudovima.

Navedena izmjena Prekršajnog zakona predstavlja bitno poboljšanje u primjeni ZPPI-ja kada se uzmu u obzir podaci iz prethodnih godina u kojima su nadležni prekršajni sudovi odbacivali optužne prijedloge Povjerenika ako nisu bili vlastoručno potpisani, iako je Povjerenik obavio uredno dostavu.

6.1. 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 2019. upućeno je 10 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka u odnosu na jedno tijelo javne vlasti, i to Gradonačelniku Grada Zagreba u 10 predmeta, kao odgovornoj osobi, a isti je vlastoručno potpisao te obavijesti i dostavio ih Povjereniku kako bi se mogle priložiti uz optužni prijedlog.

Navedeni podaci ukazuju na činjenicu da Grad Zagreb kao tijelo javne vlasti, u dijelu predmeta ne postupa po nalogima Povjerenika te je Povjerenik zbog stajališta Visokog upravnog suda RH da rješenja o nalažanju rješavanja zahtjeva nisu pogodna za postupak izvršenja, već da je u slučaju nepostupanja moguće pokrenuti prekršajni postupak, na taj način i postupio.

6.2. Izdani prekršajni nalozi i podneseni optužni prijedlozi

U 2019. izrečeno je 17 prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti (načelnicima Općina Muć, Milna, Karlobag, Čeminac, Poveljana i Rovišće), zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodne godine jer tijekom 2018. Povjerenik nije izrekao niti jedan prekršajni nalog, a tijekom 2017. je izrekao 2 prekršajna naloga.

U 2019. podnesen je 1 optužni prijedlog protiv odgovorne osobe u jednom tijelu javne vlasti, i to protiv općinskog načelnika Općine Sveti Filip i Jakov u vrijeme počinjenja prekršaja.

Optužni prijedlog podnesen je 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 prekršajnim nalogima, optužnom prijedlogu i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 6.1.

6.3. Odlučivanje prekršajnih sudova

U 2019. zaprimljeno je 37 odluka prekršajnih sudova, od kojih su 23 bile od Općinskog prekršajnog suda u Splitu, Stalne službe u Solinu, 8 Općinskog suda u Osijeku, Stalne službe u Belom Manastiru, 1 Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, 1 Općinskog suda u Šibeniku, Prekršajnog odjela, a 4 od Visokog prekršajnog suda RH.

Od 22 zaprimljene meritorne odluke, u 20 predmeta su Općinski prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Solinu i Općinski sud u Osijeku, Stalna služba u Belom Manastiru kao nadležni sudovi načelnike Općine Čeminac i Muć proglasili krivim, s time da je načelniku Općine Muć u svih 12 slučajeva izrečena i novčana kazna (ukupno 13.000,00 kn), a načelnik Općine Čeminac je u svih 8 slučajeva oslobođen plaćanja novčane kazne.

U 1 slučaju je Prekršajni odjel Općinskog suda u Šibeniku odbio optužbu zbog zastare prekršajnog progona, dok je 1 slučaju Općinski prekršajni sud u Zagrebu je okrivljenika oslobodio optužbe obrazlažući odluku time da okrivljenik (predsjednica Hrvatske komore fizioterapeuta) nije odgovorna osoba. Na odluku Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu o oslobađaju optužbe Povjerenik je izjavio žalbu Visokom prekršajnom sudu RH.

Visoki prekršajni sud RH donio je u 2019. 4 odluke, od čega je 1 presudom odbijena žalba Povjerenika kao neosnovana, dok je u 3 slučaja presudom preinačena prvostupanjska presuda povodom žalbe okrivljenika zbog zastare prekršajnog progona.

Tablica 6.1. Prekršaji 2014.-2019.

Prekršaji 2014.-2019.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25	8	10
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7	8	1
Izrečeni prekršajni nalozi	0	0	0	2	0	17
Odluke prekršajnih sudova – Ukupno	4	6	3	12	3	37
presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0	0	1
rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7	0	0
rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1	0	11
izdan prekršajni nalog	2	1	0	0	0	0
presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4	2	20
presuda kojom se odbija optužba zbog zastare					1	1
Odluke Visokog prekršajnog suda RH	0	0	3	4	7	4

presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0	2	3
presuda kojom se odbija žalba okrivljenika	0	0	0	0	1	0
presuda kojom se prihvaća žalba na odluku prek. suda	0	0	0	0	1	0
rješenje odbacuje se žalba kao nedopuštena	0	0	0	0	1	0
presuda kojim se odbija žalba Povjerenika	0	0	0	0	2	1

6.4. Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Iz opisanih podataka i primjera i dalje se, kao i u prethodnom razdoblju, ističe problem ograničenih mogućnosti i svrhovitosti sankcioniranja. 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 prvostupanijskih sudova.

Tijekom 2019. Povjerenik je unatoč određenim nedostacima u prekršajnim postupcima koji slabe učinkovitost, podnosio više prekršajnih naloga, a sa izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, otvoren je prostor učinkovitijem sankcioniranju odgovornih osoba u tijelu javne vlasti.

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.

U rješavanju zahtjeva za pristup informacijama tijela javne vlasti u pravilu, i uz relativno kratke rokove za postupanje, rješavaju veliku većinu zahtjeva. No, analiza žalbenog postupka, predstavki korisnika kao i nalazi inspekcijskog nadzora ukazuju na i dalje iznimno zabrinjavajuću činjenicu prečestog ignoriranja zahtjeva korisnika za pristup informacijama ili traženje procesnih razloga da se onemogući ili odgodi pristup informaciji. Stoga to ostaje jednim od najznačajnijih problema u primjeni Zakona. Treba istaći i kontinuitet povećanja broja zahtjeva istog ili istih korisnika, koji dodatno otežava poziciju tijela, Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, koji u postojećem pravnom okviru nemaju odgovarajući odgovor na znatno povećan broj žalbi ili tužbi.

I promjena pravnih stajališta Visokog upravnog suda RH o primjeni pojedinih zakonskih odredbi u izvještajnom razdoblju imala je utjecaj na postupanje Povjerenika, a time i tijela javne vlasti.

Stoga se, radi usklađene i stabilizirane primjene Zakona pokazuje nužnim ukloniti nejasnoće i slabosti postojećeg zakonskog okvira na koje su ukazala tijela, Povjerenik i Visoki upravni sud RH. Noveliranjem temeljnog propisa, planiranom u 2020. i 2021. osigurala bi se bitno bolja razina ostvarivanja prava i zaštite prava korisnika, preciznije definirale obveze tijela javne vlasti te ojačalo izvršavanje odluka Povjerenika.

B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

7. Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti

7.1. Proaktivna objava informacija

Proaktivna objava informacija javnog karaktera na internetskim stranicama tijela javne vlasti predstavlja ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu te alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela te se uključiti u procese odlučivanja. Riječ je o zakonskoj obvezi svih tijela da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju dokumente i informacije propisane člankom 10. ZPPI-ja, s ciljem da se učine lako dostupnima i pristupačnima općoj javnosti.

Uvidom u Popis tijela javne vlasti, utvrđeno je da **737 ili 12,7% od 5.808 tijela nema vlastitu internetsku stranicu**, niti objavljuje informacije na podstranici 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 13,6% godinu ranije. Najveći broj otpada na vatrogasne zajednice i postrojbe (190), dječje vrtiće (114) i veterinarske ambulante (86), komunalna i vodovodna trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S (80), društva Crvenog križa (59), knjižnice (47), kao i na domove za starije i nemoćne, različite centre i druge ustanove, trgovačka društva, turističke zajednice i dr.

Stoga je Povjerenik dao preporuku da, dok se ne steknu uvjete za pokretanje vlastite internetske stranice, navedena tijela, u suradnji i dogovoru s tijelima koja su ih osnovala ili koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, objavljuju informacije propisane člankom 10. na podstranicama njihovih internetskih stranica.

ZPPI taksativno navodi informacije koje tijela trebaju objavljivati na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku: zakoni i ostali propisi (t.1.), opći akti i odluke (t.2.), nacrti akata za koje se provodi savjetovanje s javnošću (t.3.), planski i strateški dokumenti i izvješća (t.4.), popis skupova podataka te registri i baze pogodni za ponovnu uporabu (t.5.), informacije o javnim uslugama (t.6.), proračunski dokumenti (t.7.), popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa (t.8.), informacije o javnoj nabavi (t.9.), o natječajnim postupcima i ishodima (t.10.), o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podaci (t.11.), zaključci i dokumenti sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima (t.12.), informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (t.13.) te razne vijesti, obavijesti, informacije o načinu podnošenja upita itd. (t.14.).

Pravilno ispunjavanje ove obveze učinkovitije je i ekonomičnije od podnošenja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama. Korisnicima štedi vrijeme, novac i trud te osigurava njihovu jednakost, a objava većeg broja informacija smanjuje potrebu podnošenja i administriranja zahtjeva za pristup informacijama, što štedi vrijeme i resurse tijela javne vlasti, odnosno službenika za informiranje.

S obzirom na neprimjenjivost pojedinih odredbi članka 10. na određene kategorije tijela javne vlasti (primjerice, tijela koja nisu obveznici provedbe Zakona o javnoj nabavi, koja ne provode savjetovanja, koja ne dodjeljuju sponzorstva i donacije, koja nemaju formalna, odnosno kolegijalna radna tijela te na sjednicama ne usvajaju odluke kojima se utječe na interese javnosti), Povjerenik je ranijih godina donio četiri upute i smjernice za provedbu navedenog članka (za cjeloviti članak 10., za objavu proračunskih dokumenata i izvješća u otvorenom obliku, informacija o unutarnjem ustrojstvu i o pravu na pristup i ponovnu uporabu informacija).

Tijekom 2019. donio je još dvije dodatne upute – o proaktivnoj objavi tijela koja nemaju službenu internetsku stranicu i o objavi zakona i ostalih propisa koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti.

7.2. Javnost rada kolegijalnih tijela

Što se tiče obveze osiguravanja javnosti rada (članak 12. i točka 12. članka 10.) sa svrhom omogućavanja kontrole rada i jačanje odgovornosti tijela, ista nalaže tijelima da informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, da objavljuju zaključke sa sjednica, dokumente usvojene na njima te informacije o formalnim radnim tijelima iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika.

U dosadašnjem radu, uočeno je da tijela učestalo pokazuju nerazumijevanje navedene zakonske odredbe, poglavito trgovačka društva, koja se kod razloga za neobjavljivanje zaključaka i drugih informacija vezanih za sjednice skupštine, nadzornog odbora i drugih kolegijalnih tijela, pozivaju na poslovnu tajnu ili zaštitu osobnih podataka. Povjerenik je u 2019. upravo trgovačkim društvima dao načelne smjernice o obvezi objave zaključaka sa sjednica nadzornih odbora, zbog velikog broja zahtjeva za pristup zapisnicima koje je jedan korisnik uputio trgovačkim društvima. Ujedno, vezano uz upute o javnosti rada škola, Povjerenik je već ranije zauzeo stajalište, a o kojem su pojedine školske ustanove ponovo obaviještene, da djelokrug rada stručnih tijela škola (razrednih, nastavničkih i učiteljskih vijeća) nije obuhvaćen obvezom proaktivne objave, jer se na njima ne odlučuje o pitanjima značajnim za javnost, dok se zaključci sa sjednica školskog odbora kao upravljačkog tijela trebaju objavljivati na internetskim stranicama.

Zbog uočenih nedostataka u postupanju JLP(R)S-ova glede objave informacija potrebnih za osiguravanje javnosti rada, Povjerenik je u 2019. donio dodatne smjernice za proaktivnu/pravovremenu objavu dnevnih redova sjednica i zaključaka/zapisnika te mogućnosti prisustvovanja na njima. U smjernicama je istaknuto da se dnevni redovi moraju objavljivati pravodobno, u primjerenom roku prije održavanja sjednice; da su tijela uz objavu statuta, poslovnika o radu, pravilnika ili drugog odgovarajućeg akta kojim se propisuje način rada na sjednicama, dužna objaviti obavijest o načinu omogućavanja neposrednog uvida u rad tijela, objavom procedure prijave i broja osoba koje mogu prisustvovati na sjednicama; da se zaključci moraju objavljivati pravovremeno, u razumnom roku nakon održane sjednice (promptna objava neverificiranog zapisnika, a nakon usvajanja zapisnika s prethodne sjednice, odmah po održavanju te sjednice objava verificiranog).

Na probleme u ispunjenju obveza proaktivne objave i osiguravanja javnosti rada ukazali su i korisnici podnošenjem predstavki. Naime, od ukupno 252 predstavke zaprimljene tijekom 2019., 36 (14%) odnosilo se na proaktivnu objavu, a osam (3%) na javnost rada.

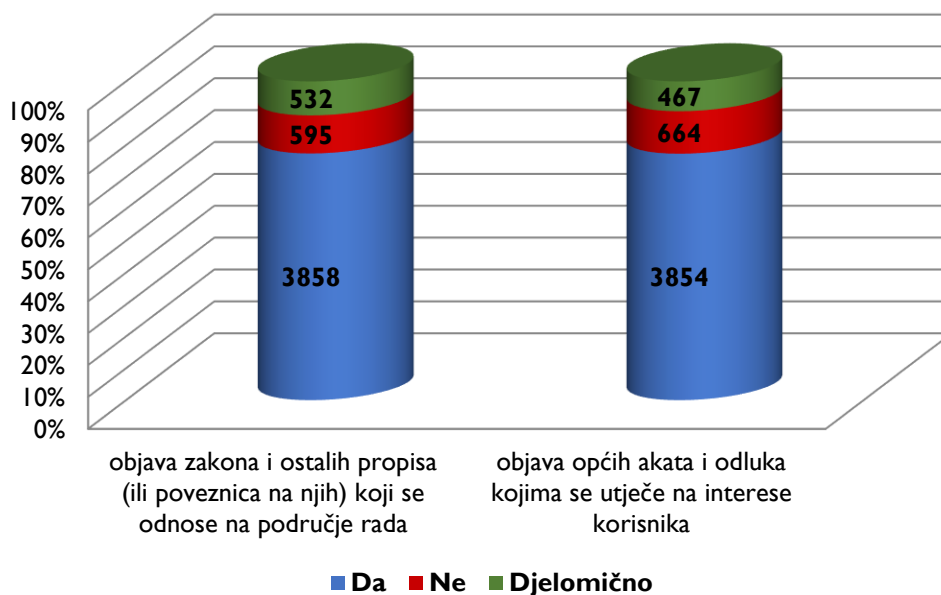
7.3. Proaktivna objava i javnost rada - podaci iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti

U godišnjem izvješću tijela javne vlasti trebala su odgovoriti na 34 pitanja o objavi propisanih informacija, a na koja su pored odgovora 'da' i 'ne', mogli u većini slučajeva odgovoriti i s 'djelomično' i 'nije primjenjivo'. Navedene opcije dodane su u odnosu na iskustva iz prethodne godine, s namjerom da dobiveni podaci budu što točniji, ali i da bi se uvidom u odgovore stekla slika o stvarnoj razini razumijevanja pojedinih obveza i odredbi o proaktivnoj objavi i javnosti rada.

Navedeni dio podijeljen je u šest manjih cjelina, a u nastavku se prikazuju odgovori 4.985 tijela koja su dostavila izvješće po predmetnim cjelinama.

7.3.1. Propisi, opći akti i odluke

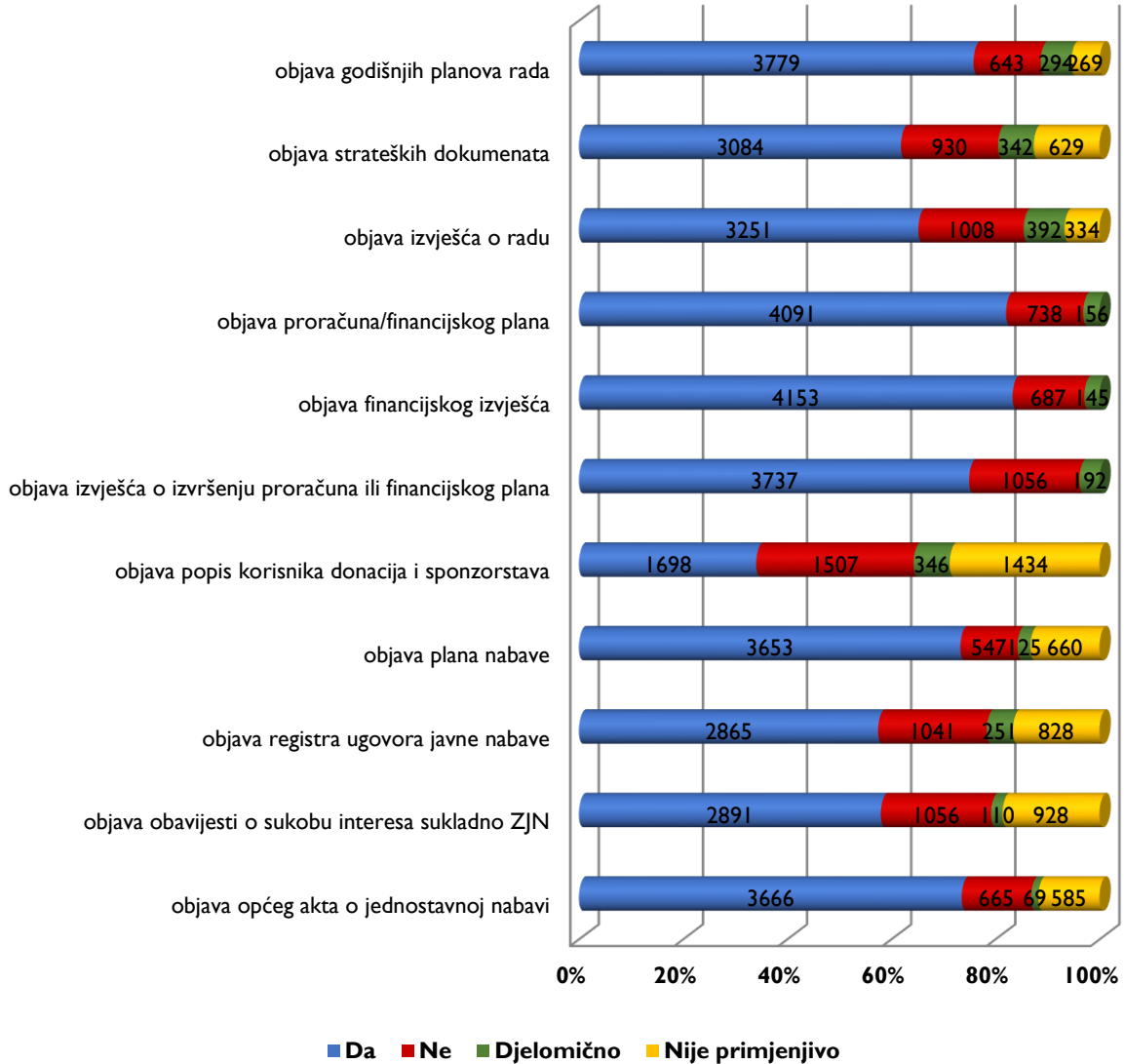
Slika 7.1. Objava propisa, općih akata i odluka tijela javne vlasti



Iako je 77% tijela navelo da objavljuje navedene dokumente, i još 10% da to čini djelomično, postupanja Ureda povjerenika po predstavkama i provedba ciljanih analitičkih praćenja upućuju na bitno drugačiju situaciju u praksi, s izraženom niskom prosječnom razinom objave zakona i ostalih propisa te općih akata i odluka. Primjerice, kontinuiranim praćenjima JLP(R)S-ova utvrđeno je da jedinice smatraju da je objava akata u službenim glasilima dovoljna za ispunjenje obveze iz ZPPI-ja, međutim, glasila su u najvećem broju slučajeva nepretraživa i nepregledna.

7.3.2. Planiranje i izvještavanje

Slika 7.2. Objava informacija o planiranju i izvještavanju tijela javne vlasti



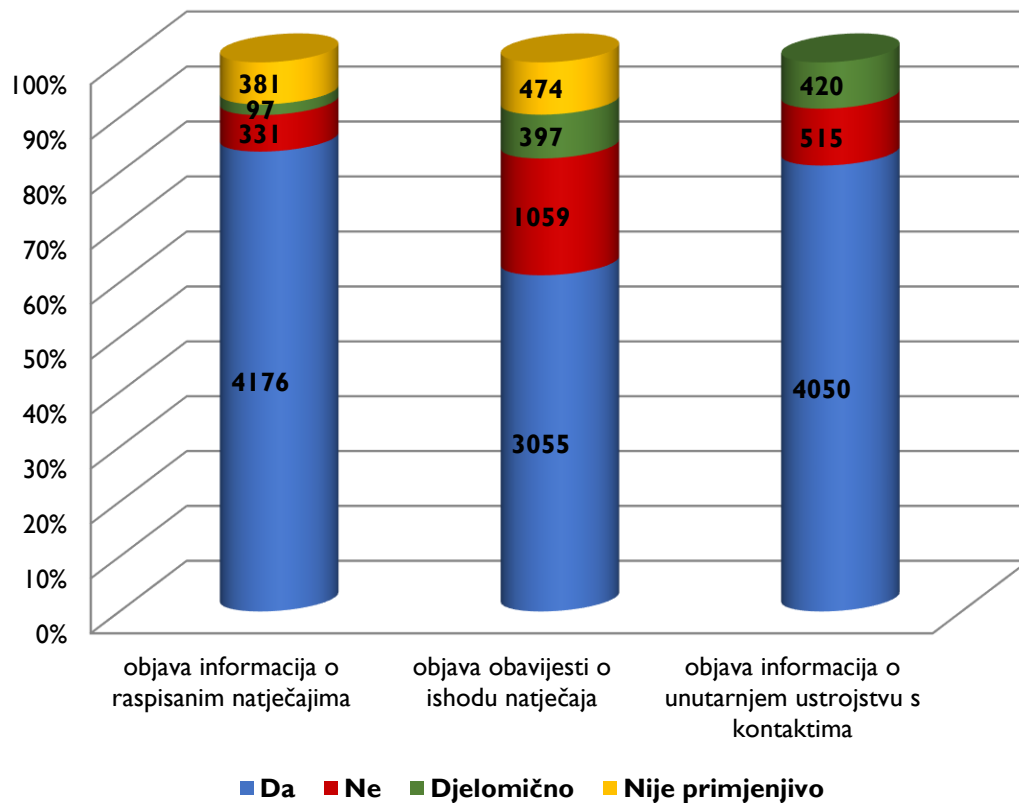
Što se tiče skupa dokumenata obuhvaćenih u ovoj cjelini, najviša razina objave uočena je kod objave financijskih dokumenata: 83% tijela objavljuje financijska izvješća, 82% financijski plan/proračun, a 75% izvješća o izvršenju istog. Visoka je i razina objave dokumenata sukladno Zakonu o javnoj nabavi (kad se izuzmu tijela koja su navela da nisu obveznici tog Zakona), s tim da je odgovor o neprimjenjivosti obveze objave pojedinih dokumenata u diskrepanciji s onim što zakon propisuje (poglavito kod objave popisa gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njim povezane osobe u sukobu interesa ili obavijesti da takvi subjekti ne postoje).

Najniža razina objave utvrđena je za popis korisnika s visinom iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava, pri čemu je 34% tijela odgovorilo da objavljuje, 29% da navedeno na njih nije primjenjivo, a čak 30% da objavljuje djelomično.

U ovom dijelu je 72% tijela odgovorilo da financijske dokumente (financijsko izvješće, izvješće o izvršenju proračuna i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa) objavljuje u strojno čitljivom formatu, što ne odgovara zatečenom stanju kod provedbe analitičkih praćenja ili inspekcijskog nadzora, a 82% tijela je odgovorilo da ima arhivu, odnosno da ima objavljene navedene dokumente za najmanje tri godine unatrag.

7.3.3. Organizacija i rad

Slika 7.3. Objava informacija o organizaciji i radu tijela javne vlasti

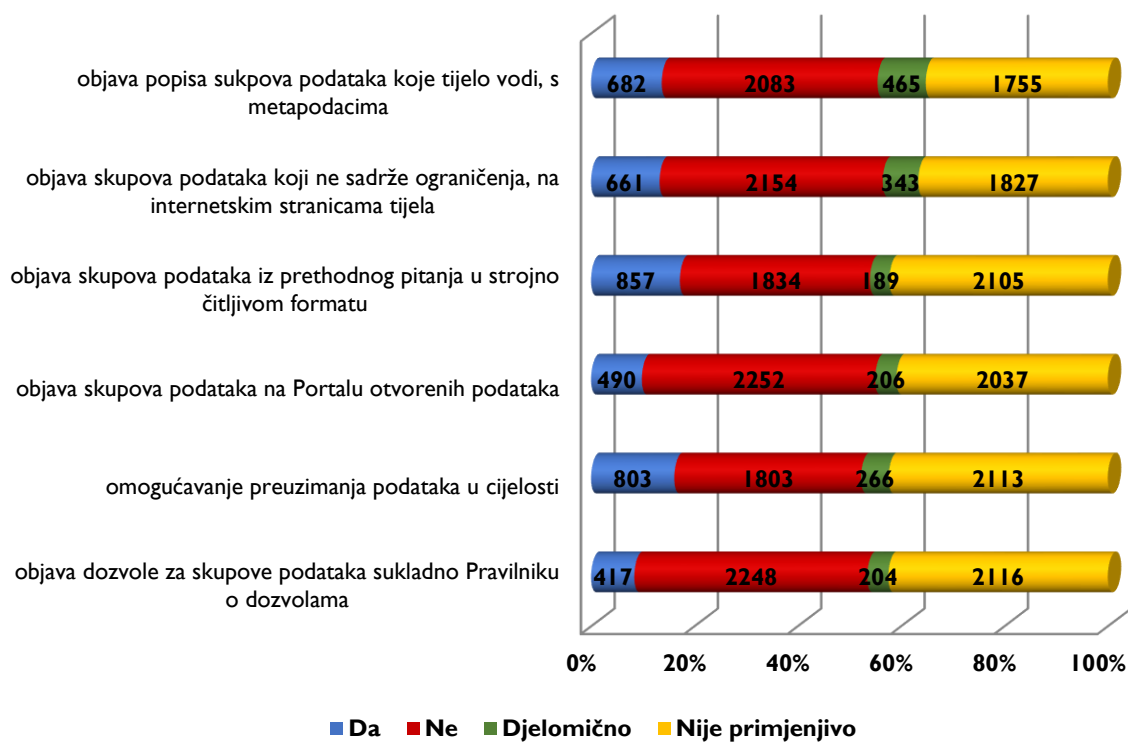


Što se tiče objave informacija o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podataka, 81% tijela odgovorilo je potvrdno, što također nije u suglasju s dosad uočenim primjerima iz prakse, gdje je slučaj da većina tijela nema objavljena imena voditelja ustrojstvenih jedinica i njihove kontakte, stoga ne ispunjava obvezu iz točke II. u cijelosti.

Glede natječajnih postupaka, 1.121 tijelo koje objavljuje raspisane natječaje, ne objavljuje ishode tih natječaja, čime se ne ostvaruje transparentnost provedenih postupaka, a i općenito se može zaključiti da potvrdne odgovore 61% tijela glede objave ishoda natječaja, treba uzeti s dozom opreza, budući da je dosadašnja praksa pokazala da je riječ o vrsti informacije s najnižom prosječnom razinom objave.

7.3.4. Registri i evidencije

Slika 7.4. Objava registara / evidencija i informacija o registrima / evidencijama tijela javne vlasti



Vežano za skup pitanja koji se odnosi na obvezu objave popisa skupova podataka koje tijela vode u okviru svojih nadležnosti (tzv. asset lista), samo 682 od 4.985 tijela je odgovorilo potvrdno, i to sedam državnih tijela, 28 tijela državne uprave, 21 agencija, 126 JLP(R)S, 25 pravosudnih tijela, 334 ustanove, 38 udruga, 73 trgovačka društva i 31 ostala pravna osoba. Međutim, uvidom u internetske stranice nasumično odabranih tijela koja su odgovorila potvrdno, utvrđeno je da nema objavljenog popisa skupova podataka s metapodacima, što je posebno zabrinjavajuće na razini državnih tijela i tijela državne uprave, odnosno ministarstava. Ujedno je utvrđeno da među tijelima koja su odgovorila da ova zakonska obveza na njih nije primjenjiva, ima onih koja u okviru svog djelokruga vode skupove podataka, kako one pogodne za ponovnu uporabu, tako i one koje bi trebalo objaviti djelomično (uz zaštitu dijela osobnih podataka).

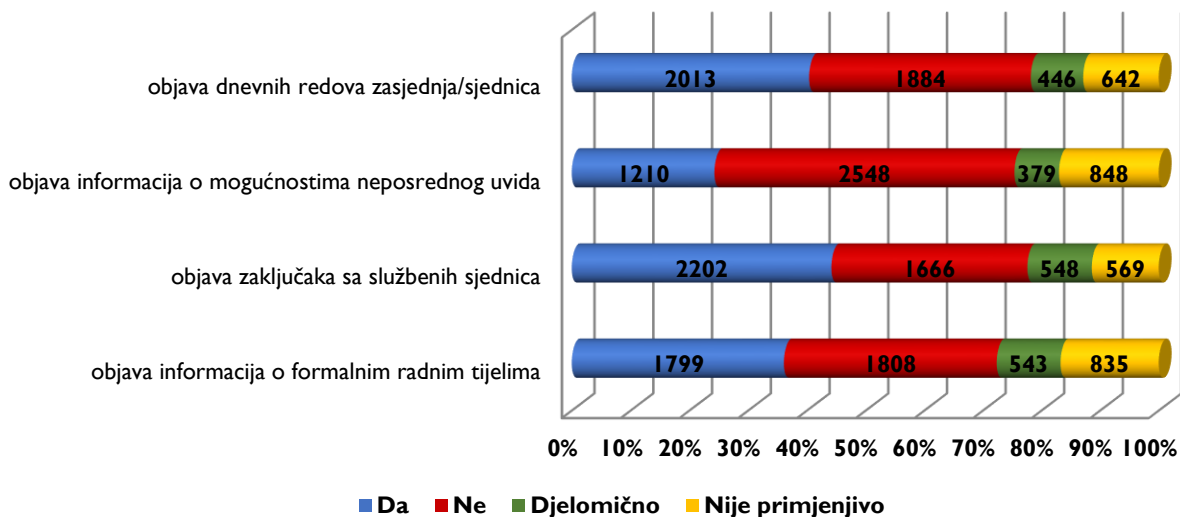
Navedeno pokazuje nerazumijevanje ove zakonske obveze kod velikog broja tijela i nakon pet godina primjene Zakona. Iako Ured povjerenika prilikom edukacija i odgovaranja na upite upućuje tijela na način provedbe ove zakonske obveze i objavljene asset liste na stranicama Povjerenika, kao i Hrvatskog sabora, Hrvatske psihološke komore ili, primjerice, Ministarstva pravosuđa (iako nedostaju metapodaci pa prosječnom korisniku nije razumljivo o kakvim skupovima podataka je riječ), razina objave je vrlo niska. Stoga je, nakon preliminarne analize dostavljenih podataka, a u okviru svoje nadležnosti, Povjerenik predložio ministarstvima i državnim upravnim organizacijama, kao posjednicima respektabilnog broja registara i baza podataka, da objave Popis svih registara i baza podataka iz svoje nadležnosti, s kratkim opisom

(metapodaci), radi informiranja javnosti, ali i radi provedbe analize pogodnosti registara i baza podataka za objavu u otvorenom i strojno čitljivom obliku.

Kada je riječ o drugim kategorijama tijela javne vlasti, koja su navela da objavljuju skupove podataka na svojim internetskim stranicama, izdvaja se cijeli niz dječjih vrtića, knjižnica, domova za starije i nemoćne, centara za socijalnu skrb, osnovnih i srednjih škola te drugih tijela koja u okviru svog djelokruga ne vode registre i baze podataka pogodne za javnu objavu, pa ova obveza za njih nije primjenjiva. To što je 857 tijela odgovorilo da je navedene skupove objavilo u strojno čitljivom formatu, što je gotovo 200 tijela više u odnosu na broj tijela koji je odgovorio da ih je objavio (neovisno o formatu), kao i da je 803 omogućilo preuzimanje podataka u cijelosti, potvrđuje nerazumijevanje ove zakonske obveze. Ujedno je 490 tijela odgovorilo da je svoje skupove podataka objavilo i na Portalu otvorenih podataka, a uvidom u Portal utvrđeno je da je su samo 74 tijela izdavači, odnosno oni koji su objavili barem jedan skup podataka.

7.3.5. Javnost rada kolegijalnih tijela

Slika 7.5. Objava informacija o javnosti rada kolegijalnih tijela tijela javne vlasti

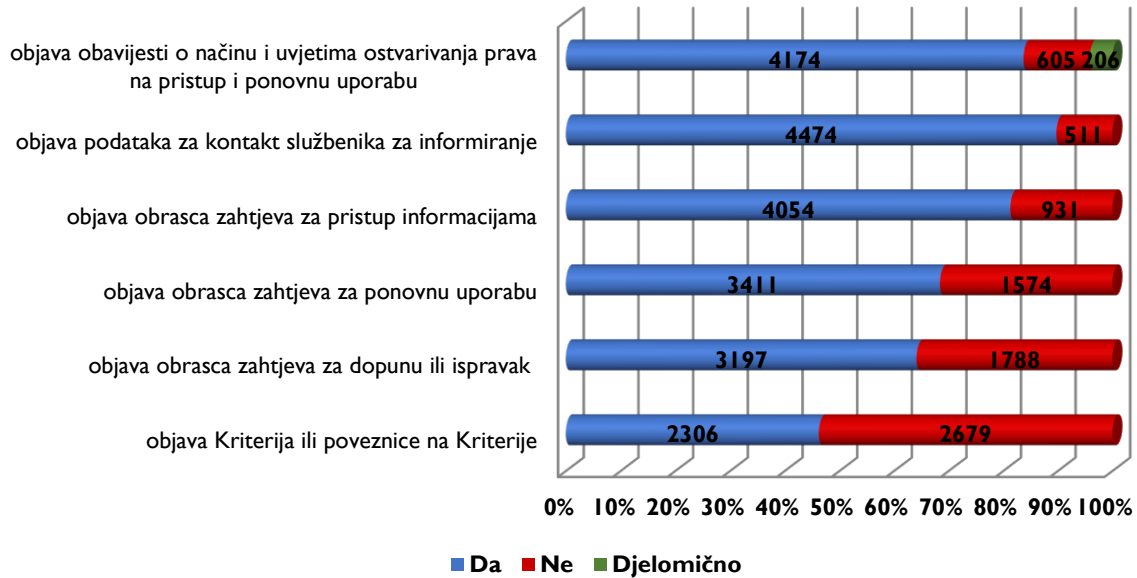


Prema dostavljenim podacima iz izvješća, uočen je porast razine objave dnevnih redova sjednica – oko 40% (u 2018. -22%) te jednaka razina objave informacija o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela (24%) u odnosu na prethodnu godinu. Oko 44% tijela navelo je da objavljuje zaključke sa sjednica, dok 36% objavljuje informacije o formalnim radnim tijelima.

Međutim, kad se promatraju odgovori tijela koja smatraju da obveza osiguravanja javnosti rada na njih nije primjenjiva, uočena je diskrepancija između četiri pitanja – primjerice, neka tijela smatraju da obveza objave dnevnih redova na njih nije primjenjiva, a istovremeno su odgovorili da objavljuju zaključke sa sjednica. Također, tijela koja održavaju sjednice kolegijalnih tijela, moraju omogućiti neposredan uvid u rad, a otprilike 30% smatra da ta obveza na njih nije primjenjiva u odnosu na obveze objave dnevnih redova i zaključaka.

7.3.6. Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija

Slika 7.6. Objava informacija o pravu na pristup i ponovnoj uporabi informacija



U ovom dijelu odgovor 'nije primjenjivo' nije bio ponuđen, budući da su sva tijela u obvezi objaviti informacije propisane točkom 13. članka 10. ZPPI-ja. Gotovo 84% tijela navelo je da objavljuje obavijest, a 6% više objavljuje i kontakt službenika za informiranje. Kod objave obrazaca zahtjeva, najniža razina uočena je kod objave obrasca zahtjeva za ponovnu uporabu, a samo 46% navelo je da objavljuje Kriterije ili poveznicu na iste.

I ove godine je, kao i ranije, usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i rezultata provedenih praćenja te prakse postupanja Povjerenika, u velikom opsegu pitanja vidljiva neusuglašenost 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, ne objavljuju zakone i ostali propise, popis skupova podataka te registre i baze pogodne za ponovnu uporabu, kao i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa, te ne objavljuju na cjelovit i pravilan način informacije o javnim uslugama, natječajnim postupcima i ishodima, o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke čelnika i rukovodećih službenika, zaključke i dokumente sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima i informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Navedeno je potvrđeno i rezultatima analitičkih praćenja jedinica lokalne samouprave s područja odabranih županija, koji su prikazani u nastavku.

7.4. Analitičko praćenje proaktivne objave i javnosti rada

Tijekom 2019., Povjerenik je nastavio s provedbom analitičkih praćenja provedbe proaktivne objave, javnosti rada i savjetovanja s javnošću kod ciljanih skupina tijela javne vlasti. Nastavljeno je praćenje transparentnosti i otvorenosti JLP(R)S po županijama (**pet županija – 143 jedinice**)

te dva specijalizirana praćenja pojedinih segmenata obveze proaktivne objave (točka 1. na razini **20 ministarstava** te točke 4., 7. i 8. od strane **26 strukovnih komora**). Analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>, 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 8.

7.4.1. Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – nastavak godišnjeg praćenja

S ciljem razvijanja kulture transparentnosti ove specifične skupine tijela javne vlasti čije je djelovanje od iznimnog značaja za život građana i s kojima su građani i pravne osobe u svakodnevnom neposrednom kontaktu, Povjerenik je nastavio s provedbom analitičkih praćenja internetskih stranica JLP(R)S-ova. U 2019. praćenjem su bile obuhvaćene 143 JLP(R)S s područja niže navedenih 5 županija. U 2019., Povjerenik je izradio novu metodologiju praćenja, prema kojoj se pratilo pojedinačno izvršenje svake propisane obveze, s tim da je od 14 točaka članka 10. ZPPI-ja, obuhvaćeno njih 11, uključujući i informacije čiju obvezu objave propisuju članci 11. i 12. ZPPI-ja. Način proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti izražen je bodovima ili opisno, a svaka JLP(R)S mogla je ostvariti ukupno maksimalno 35 bodova. Metodologijom praćenja nisu praćene točke 1., 7. i 14. članka 10., budući da je ranijim praćenjima utvrđeno uobičajeno stanje glede objave zakona i propisa koji uređuju njihov djelokrug rada (izrazito niska razina objave navedenih informacija) i vijesti, obavijesti i drugih informacija (gotovo sve jedinice objavljuju navedene informacije), dok točka 7. (prijedlog proračuna, usvojeni proračun i izvršenje istog) nije praćena jer Institut za javne financije svake godine provodi istraživanje transparentnosti lokalnih proračuna, čiji se rezultati javno objavljuju na www.ijf.hr.

Što se tiče ukupnih rezultata po županijama, analitičko praćenje pokazalo je da su najbolji prosječni rezultat ostvarile jedinice na području Koprivničko-križevačke županije, dok je od svih praćenih jedinica najveći broj bodova ostvarila Istarska županija (32 boda ili 91,4%) te Općina Andrijaševci, Grad Koprivnica i Grad Čakovec (s 30,5 bodova ili 87,1%). 80% i više ostvarile su i sljedeće jedinice: Općina Tompojevci; gradovi Labin, Pula, Pazin i Umag; Koprivničko-križevačka županija i Općina Đelekovec te Međimurska županija i Općina Nedelišće. S područja Virovitičko-podravske županije nijedna jedinica nije ostvarila takav postotak (najviše su ostvarile Općina Nova Bukovica sa 71,4 i Županija sa 70%).

Najslabiji rezultat ostvarila je Općina Špišić Bukovica (samo 14,2% objavljenih praćenih informacija), a druge jedinice na čijim je internetskim stranicama uočena najniža razina objave (ispod 30%) propisanih informacija su općine Gradina i Zdenci (27,1% - također s područja Virovitičko-podravske) te Općina Drenovci (28,6%) s područja Vukovarsko-srijemske županije, dok u preostale tri županije nijedna jedinica nije ostvarila manje od 30% (u Koprivničko-križevačkoj najniži rezultat 41,4%).

Tablica 7.1. Rezultati praćenja proaktivne objave u 143 JLP(R)S

Županija	Broj praćenih jedinica	Ukupni rezultat
Virovitičko-podravsko	17	53%
Vukovarsko-srijemska	32	54,5%
Istarska	42	58,5%
Koprivničko-križevačka	26	64,6%
Međimurska	26	58,2%

U cijelosti, na razini svih pet županija, uočena je najniža razina prosječne objave u odnosu na iste informacije kao i kod drugih, ranije praćenih županija – informacije propisane točkama 5. (registri i baze podataka), 8. (popisi korisnika s visinom iznosa dodijeljenih donacija, sponzorstava, bespovratnih sredstava i drugih pomoći), 10. (ishodi natječajnih postupaka) i 12. (pravovremena objava dnevnih redova i zaključaka sa sjednice, objava informacija o formalnim radnim tijelima i o mogućnosti ostvarenja neposrednog uvida). Također, uočena je visoka razina nepravilnosti kod objave informacija iz točke 13. (neažurirana obavijest, neadekvatan format obrazaca, objava kataloga informacija i raznih pravilnika o pravu na pristup itd.).

U svim županijama održane su regionalne radionice za praćene jedinice i druga tijela javne vlasti s tog područja, na kojima su predstavljeni rezultati praćenja i dane preporuke za poboljšanje stanja.

7.4.2. Objava zakona i drugih propisa koji se odnose na područje rada ministarstava

Sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri središnja tijela državne uprave ispunjavaju zakonsku obvezu objave zakona i drugih propisa, Povjerenik je tijekom srpnja 2019. proveo praćenje službenih internetskih stranica 20 ministarstava, koja trebaju biti primjer dobre prakse drugim tijelima, poglavito tijelima koja nemaju dovoljne organizacijske i ljudske potencijale za maksimalno usklađivanje sa zakonskom obvezom proaktivne objave informacija, kako bi ta tijela, na mjestu gdje je potrebno objaviti zakone i druge propise koji se odnose na njihovo područje rada, mogla objaviti i poveznicu na rubriku internetske stranice nadležnog ministarstva.

Praćenjem je utvrđeno da sva ministarstva objavljuju zakone i druge propise, ali na različite načine, s različitom razinom preglednosti i lake dostupnosti posjetiteljima, te je ministarstvima kod kojih su uočene nepravilnosti, upućen dopis s preporukama za usklađenje (primjerice, poveznice na Narodne novine, preglednost, laka pretraživost, odgovarajuća rubrika i podrubrika itd).

7.4.3. Objava proračunskih dokumenata i izvješća strukovnih komora

U svrhu utvrđivanja razine financijske transparentnosti rada strukovnih komora, Povjerenik je u prosincu 2019. proveo analitičko praćenje proaktivne objave proračunskih dokumenata i izvješća

na njihovim internetskim stranicama, sukladno obvezama propisanim točkama 4., 7. i 8. članka 10., kao i propisima o proračunskom poslovanju neprofitnih organizacija.

Praćenjem je utvrđeno da od 26 strukovnih komora, devet (35%) uopće ne objavljuje navedene financijske dokumente ni izvješća, a da od preostalih 17 komora, tek sedam (28%) objavljuje sve dokumente koji se odnose na financijsko planiranje i izvještavanje, dok 10 objavljuje samo neke od dokumenata. Tako su godišnji planovi rada dostupni na internetskim stranicama za 11 strukovnih komora (42%), a godišnji financijski planovi i financijska izvješća za njih (46%), dok tri komore (11,5%) u odnosu na financijsko izvještavanje upućuju na poveznicu na Registar neprofitnih organizacija u kojem se objavljuju financijska izvješća (izvješća o prihodima i rashodima i bilanca), što se može smatrati tek djelomičnim ispunjavanjem obveze proaktivne objave. Također, 12 komora na svojim stranicama ima dostupne financijske planove iz prethodnih godina, od čega 9 (35%) za razdoblje od pet i više godina. Od 14 komora koje imaju obvezu objave revizijskih izvješća, tu obvezu ispunjava 11 komora (79%), dok su informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima dostupni na tek 4 od 26 stranica (15%).

Uočeno je i da financijski dokumenti i izvješća komora nisu pregledno sistematizirani i grupirani u posebnoj rubrici, odnosno lako dostupni, a česta je praksa komora da programe i planove rada, financijske planove, financijska i revizorska izvješća objavljuju kao priloge uz materijale za sjednice tijela upravljanja. Posebno treba naglasiti da od dokumenata koji se prikazuju u tabličnom obliku (financijski plan, financijska izvješća), samo Hrvatska komora inženjera građevinarstva objavljuje u strojno čitljivom, XLS formatu.

7.5. Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske

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

Iz Izvješća o provedbi članka 10.a ZPPI-ja za 2019., kojeg je SDURDD dostavio Povjereniku, vidljivo je da je u 2019. u Središnjem katalogu objavljeno 13.016 novih dokumenata (1.788 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 4.584 svezaka službenih glasnika JLP(R)S i 6.644 ostalih dokumenata i publikacija).

8. Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

Kao i prethodnih godina, Povjerenik je nadzirao primjenu zakonske obveze provedbe savjetovanja s javnošću – i kvalitativno i kvantitativno – u postupku pripreme zakona, podzakonskih akata, strateških i planskih dokumenata te općih akata kad se njima utječe na interese korisnika. Praćenje se provodi na godišnjoj razini i prema potrebi. U slučajevima

uočenog odstupanja od zakonske odredbe, Povjerenik se obraća tijelima s pozivom da usklade svoja postupanja s odredbama ZPPI-ja. Osim analitičkog praćenja, Povjerenik postupa i po predstavkama korisnika kojima ukazuju na nepravilnosti u provedbi savjetovanja. 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. Povrh toga, aktivno sudjeluje u educiranju službenika za informiranje i koordinatora provedbe savjetovanja.

Za prikaz provedbe savjetovanja korišteni su podaci 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 2019., podaci prikupljeni analitičkim praćenjem na lokalnoj razini i podaci Ureda za zakonodavstvo Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

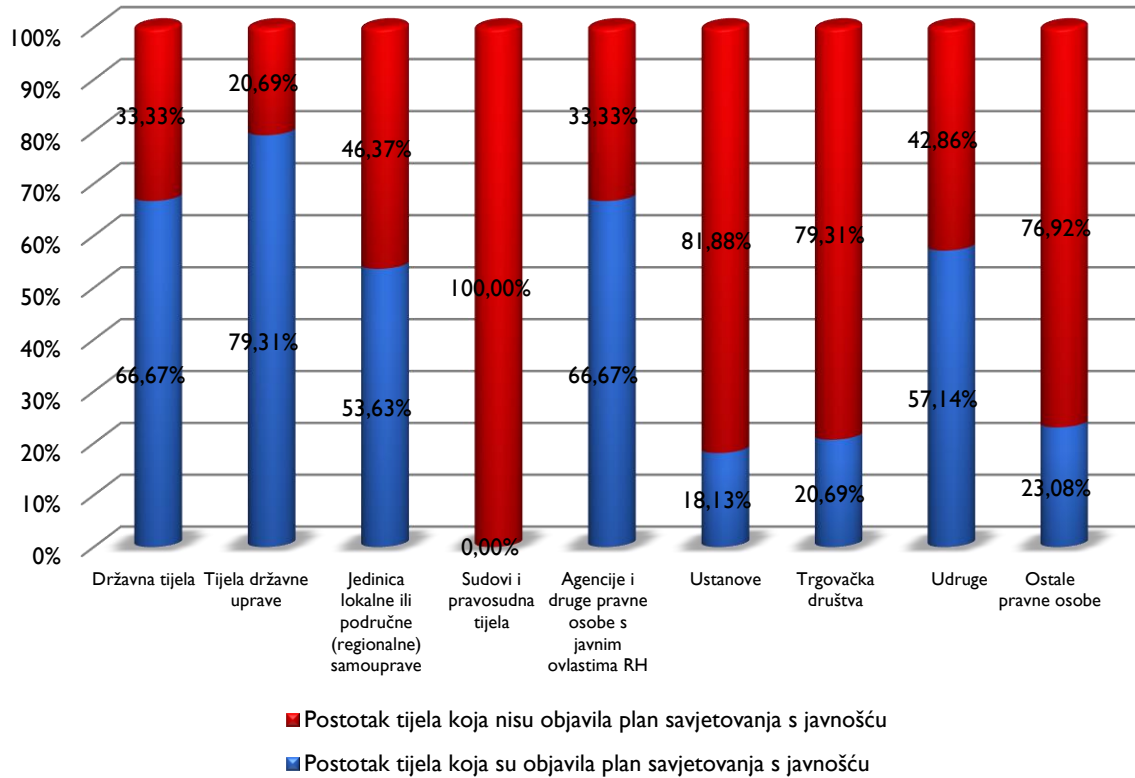
8.1. Izvješća tijela javne vlasti o postupcima savjetovanja s javnošću

8.1.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću

Analiza dostavljenih podataka tijela javne vlasti prikupljenih putem aplikacije za podnošenje godišnjeg izvješća, ukazuje da se 30,79 % tijela javne vlasti koja su dostavila podatke prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu kad je provedbu savjetovanja s javnošću kao svoju obvezu prepoznalo svega 16,56 % tijela koja su dostavila izvješće. Analogno, među tijelima koja su dostavila izvješće, bilo je 69,21% onih koji smatraju da nisu u obvezi provedbe savjetovanja s javnošću, jer ne donose akte kojima se utječe na interese korisnika.

Polazište za ispunjavanje ove zakonske obveze je izrada i objava plana savjetovanja s javnošću za sljedeću kalendarsku godinu, koji sadrži popis akata koji se planiraju donijeti u sljedećoj godini, orijentacijski termin provedbe savjetovanja i planiran kvartal donošenja akta, kao i druge predviđene načine provedbe savjetovanja s javnošću. 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 45,51% tijela** koja su prijavila da su u 2019. provodila savjetovanja s javnošću, što je podatak koji zorno ukazuje na potrebu daljnjeg inzistiranja na provedbi svih koraka u ispunjavanju ove zakonske obveze.

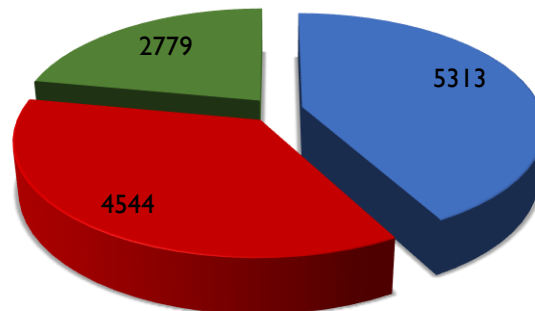
Slika 8.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2019. godini



8.1.2. Provedena savjetovanja s javnošću

Prema dostavljenim podacima, tijela javne vlasti su tijekom 2019. **provela ukupno 5.313 savjetovanja, odnosno 27,67 % više u odnosu na 2018.**, kad su tijela izvijestila da su provela 4.544 savjetovanja, a 91,18% više nego 2017. kad je provedeno 2.779 savjetovanja. (Slika 8.2.).

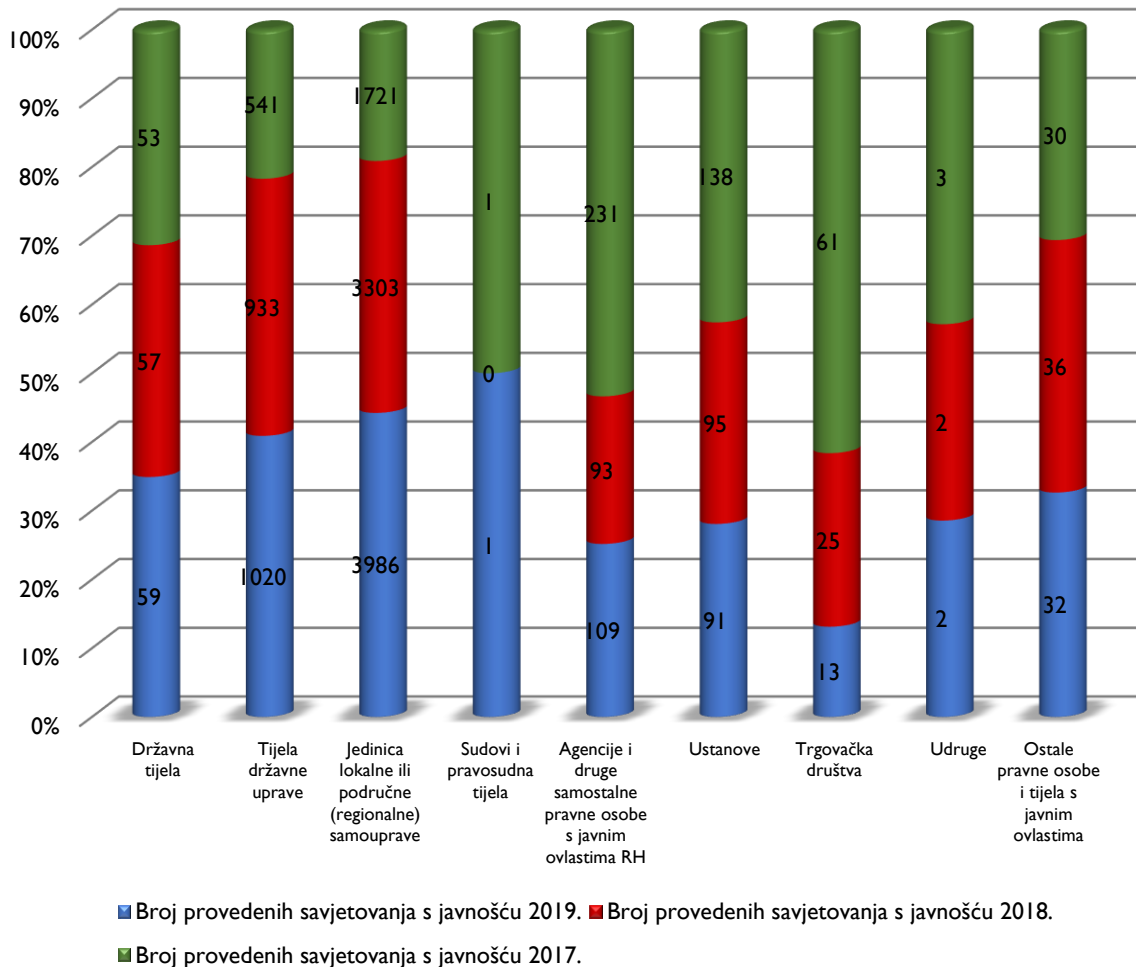
Slika 8.2. Broj provedenih savjetovanja 2017-2019



- Broj provedenih savjetovanja s javnošću 2019.
- Broj provedenih savjetovanja s javnošću 2018.
- Broj provedenih savjetovanja s javnošću 2017.

Prema kategorijama tijela, **najviše savjetovanja provele su JLP(R)S – 3.986, odnosno 20,67% više nego 2018.**, kad ih je provedeno 3.303. Tijela državne uprave provela su 1020 savjetovanja, odnosno 9,32% više nego 2018., kad je provedeno 933 savjetovanja. Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 109 savjetovanja, što je malo više nego 2018. kad su provela 93 savjetovanja. Neznatan trend smanjenja broja provedenih savjetovanja vidljiv je u kategoriji ustanova, na razini trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima.

Slika 8.3. Broj provedenih savjetovanja prema kategoriji tijela – usporedba 2017. -2019.



Ne manje važno, kao i prethodnih godina – tijela javne vlasti su osim internetskog savjetovanja, provodila i druge oblike savjetovanja s javnošću - javne rasprave, rad u okviru radnih skupina, prikupljanje odgovora na strukturirane mailove za ključne dionike i dr.

8.1.3. Trajanje savjetovanja s javnošću

Ako analiziramo podatke 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 2019. provodila u **prosječnom trajanju od 18,84 dana, što predstavlja značajan pad u broju dana provedenih na savjetovanju** u odnosu na godinu ranije, kad je

prosječan broj dana iznosio 24,77 dana. Ukupno uzevši, s obzirom na ovako formuliran zakonski rok za provedbu savjetovanja, zamjećujemo reverzibilnost u dosljednoj primjeni zakonske odredbe, jer je u 2019. prosjek dana provedbenih na savjetovanju manji nego godinu prije i nalazi se na praktički na razini iz 2017.

Sukladno Smjernicama Povjerenika za primjenu članka 11. ZPPI-ja, savjetovanjem u trajanju od 30 dana postiže se svrha provedbe savjetovanja (stvarna participacija građana u kreiranju javnih politika), a svako skraćivanje odnosno odstupanje od pravila potrebno je obrazložiti opravdanim i izvanrednim razlozima u dokumentu koji se također obavezno objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Tablica 8.1. Analiza roka provedbe savjetovanja s obzirom na vrstu tijela 2015.-2019.

Vrsta tijela	Prosječno trajanje (u danima, za sve kategorije praćenih tijela)				
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019
Državna tijela	15,67	24,50	24,00	28,83	27,01
Tijela državne uprave	17,88	18,83	23,84	24,23	17,9
JLP(R)S	3,73	19,72	22,41	22,28	10,57
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67	24,44	26	19,9
Prosječno	7,62	17,13	19,05	24,77	18,84

8.2. Nadzor provedbe savjetovanja s javnošću

U izvještajnom je razdoblju Povjerenik postupao po predstavkama korisnika ili u okviru redovnog praćenja na portalu e-Savjetovanja, kontrolirajući postupak provedbe savjetovanja.

U slučaju utvrđenih nepravilnosti, pozivao je tijela na usklađivanje postupanja sa zakonskom odredbom i svrhom savjetovanja. Ukupno uzevši, nepravilnost u provedbi zakonske odredbe najčešće se odnosila na trajanje savjetovanje i nedostatak obrazloženja za skraćivanja roka. U svim takvim slučajevima, kad akt još nije formalnopravno bio donesen, Povjerenik je tražio produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka. Tijela koja su bila stručni nositelji izrade akta, upućivao je na ispravnu procjenu valjanih razloga za skraćivanje roka provedbe savjetovanja, kao i na objavu argumentiranog obrazloženja za skraćivanje roka u dokumentu uz savjetovanje koji se prema ZPPI-ju objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje.

Analiza predavki građana i udruga zaprimljenih u 2019. pokazuje da je povećan udio predavki vezanih uz provedbu savjetovanja s javnošću u odnosu na prethodne godine (25 ili oko 10% u 2019., u odnosu na prosječno petnaestak ili oko 5% ukupno zaprimljenih predavki), a razlozi prituživanja bili kao i prethodnih godina trajanje savjetovanja kraće od 30 dana ili izostanak provedbe savjetovanja s javnošću, ali i neobjavlivanje izvješća o provedenom savjetovanju i izostanak donošenja ili objavljivanja planova savjetovanja.

U dijelu predavki problematizirana je i kvaliteta izrade izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno nedokumentiranje svih pristiglih prijedloga i mišljenja, što izaziva posebnu pozornost i iziskuje potrebu pronalaženja sustavnije i uređenije provedbe savjetovanja s javnošću na lokalnoj razini.

Dodatno, porast broja predavki ukazuje na kontinuiranu potrebu provedbe ciljanih inspekijskih nadzora vezanih uz provedbu postupka savjetovanja te ciljanu edukaciju u tom važnom području, posebno na lokalnoj razini.

8.3. Analitičko praćenje provedbe savjetovanja s javnošću

8.3.1. Tijela državne uprave i uredi Vlade Republike Hrvatske

Od 2016. Povjerenik za informiranje provodi sveobuhvatno analitičko praćenje primjene članka 11. ZPPI-ja, koje obuhvaća zakone, druge propise i dokumenti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, a koji su objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2019. 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. Također, s obzirom na veliki broj zakona koji su 2019. stupili na snagu, a odnose na tehničko usklađivanje s propisima koji su se odnosili na uređenje sustava državne i regionalne uprave (pripajanje ureda državne uprave županijama, organizacija Državnog inspektorata), akti utvrđeni zaključkom Vlade RH o normativnim aktivnostima u odnosu na izmjene i dopune akata potrebnih za provedbu mjere Nacionalnog programa reformi 2019., kao i akti kojima se ispravlja ili ukidaju akti, nisu bili predmetom praćenja.

Analitičkim praćenjem savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade Republike Hrvatske obuhvaćeno je ukupno 553 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 104 zakona, 33 uredbe, 384 pravilnika, 14 standarda i kriterija, 5 odluka, 9 planova i programa, 0 poslovnika i 2 smjernice.

Analiza svih prikupljenih podataka za sve vrste akata pokazuje da je **savjetovanje s javnošću provedeno za 472 od 553 propisa, odnosno 85,35%, što predstavlja značajno povećanje na razini svih promatranih akata, jer je usporediv agregatni rezultat praćenja u 2018. iznosio 71,33%** (418 provedenih savjetovanja od ukupno promatranih 586 propisa), a osobito u odnosu na rezultate praćenja za 2017. kad je taj udio iznosio svega 45,39% ili u odnosu na 2016. kad je savjetovanje bilo provedeno u 40,37% slučajeva. Prikaz provedenih i neprovedenih savjetovanja prema vrstama akata za koje je provedeno savjetovanje dan je u Tablici 8.2.

Tablica 8.2. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u 2019.

<i>Vrsta propisa / akta</i>	<i>Broj</i>	<i>Provedeno savjetovanja</i>	<i>Neprovedeno savjetovanja</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja (%)</i>
Zakon	104	104	0	100,00%
Uredba	33	27	6	81,81%

Pravilnik	384	332	52	86,45%
Odluka	5	0	5	0%
Standardi/kriteriji	14	0	14	0%
Plan/Program	9	7	2	77,77%
Smjernice	1	0	1	0%
Poslovnik	0	0	0	0%
Strategija	1	0	1	0%
Ukupno	553	472	81	84,35%

U odnosu na prošlogodišnje rezultate, evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbe i pravilnike, iako je kao i 2018. **savjetovanje provedeno za sve zakonske prijedloge** koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama.

Analizirajući propise najvišeg ranga, vidljivo je da je u 2019. provedeno savjetovanje za 95,62% zakona i uredbi. Na razini uredbi bilježimo pad udjela od 1,52%.

Izuzetno važna vrsta akata su i pravilnici kojima se bitno utječe na interese i prava korisnika, a u 2019. savjetovanje s javnošću organizirano je za njih 86,45% što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018., kad je taj udio iznosio 66,57%.

Iako je riječ o povećanju po svim promatranim parametrima, osim kad je riječ o udjelu provedenih savjetovanja s javnošću za uredbe, na području zakonite provedbe savjetovanja s javnošću još uvijek treba puno raditi. Osim vezano uz udio akata koji prolaze ovu proceduru, posebno je važno raditi na kvaliteti provedbe savjetovanja.

Prikaz udjela zakona i podzakonskih akata u odnosu na broj objavljenih u Narodnim novinama, za koje je provedeno savjetovanje po godinama, zajedno s trendom 2018/2019 prikazano je u Tablici 8.3.

Tablica 8.3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja u odnosu na objavljene za zakone, uredbe i pravilnike 2016./2019.

Vrsta propisa	Udio provedenih savjetovanja 2016.	Udio provedenih savjetovanja 2017.	Udio provedenih savjetovanja 2018.	Udio provedenih savjetovanja 2019.
Zakon	47,62%	68,89%	100,00%	100%
Uredba	28,57%	53,85%	83,33%	81,81%
Pravilnik	41,56%	48,55%	66,57%	86,45%
Uk./prosj.	40,84%	57,10%	83,30%	

Unatoč porastu udjela provedenih savjetovanja, potrebno je izraziti zabrinutost zbog rokova u kojima se ova zakonska obveza provodi. Prema podacima analitičkog praćenja s portala e-Savjetovanja, vidljivo je da je **savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u**

samo **40,50 % slučajeva**, 30,38% akata bilo je na savjetovanju 15-28 dana, a manje od 15 dana 14,47% akata, dok za 14,65% akata savjetovanje nije provedeno. Prosječan broj dana trajanja savjetovanja prema analitičkom praćenju je 22,19 dana.

U usporedbi s 2018, vidljiv je porast broja savjetovanja u trajanju propisanom Zakonom, s 28,1%, na 40,50%, pri čemu se već 28 dana zbog razlika u brojanju dana uzimalo kao zadovoljavajući rok.

Tablica 8.4. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem u 2018.

Provedba i trajanje savjetovanja 2018.	Broj savjetovanja	Udio (%)
28 dana i više	224	40,50
od 15 do 28 dana	168	30,38
manje od 15 dana	80	14,47
nije provedeno	81	14,65
Ukupno	553	100

Kako ZPPI-jem nije propisan rok objave izvješća o provedenom savjetovanju, tijela su navodila instruktivne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju. Od 472 provedena savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima objavljeno je u 423 ili 89,61%, što je manje od udjela objavljenih izvješća u 2018. kad je iznosio 96,38%.

Provedba savjetovanja putem portala e-savjetovanja

Pored analitičkog praćenja provedbe savjetovanja od strane Povjerenika, u nastavku se daje prikaz provedbe savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, kojim je obuhvaćen veći broj tijela, pa samim time i veći broj akata.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH (koji je sredinom godine od Ureda za udruge Vlade RH, a u suradnji sa SDURDD, preuzeo administriranje sustava e-Savjetovanja), na dan 29. siječnja 2020. sustav je imao 27.129 korisnika. Ovaj pokazatelj govori o rastu u odnosu na godinu ranije, kad je bilo 23.240 korisnika, odnosno oko 3.889 korisnika više nego u otprilike isto vrijeme prethodne godine. Provedba savjetovanja s javnošću putem portala e-Savjetovanja je obvezan način provedbe savjetovanja za tijela državne uprave, dok se ostalim korisnicima propisuje obveza provedbe savjetovanja putem portala ili vlastitih internetskih stranica, što je prethodno istaknuto kao nedovoljno suportivna opcija posebno za brojne manja tijela na lokalnoj razini (gradove i općine).

Prema podacima s portala e-Savjetovanja, tijekom 2019. provedeno je 1.031 savjetovanje, odnosno gotovo isti broj savjetovanja kao i 2018., kad je provedeno 1033 savjetovanja, uključujući i savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinaka propisa. Što se tiče trajanja savjetovanja, podaci koji su generirani iz sustava e-Savjetovanja podudaraju se nalazima iz redovnog postupanja Povjerenika. Od 1.031 provedena savjetovanja, 944 ili 91,56% trajalo je kraće od 30 dana, u odnosu na 88% savjetovanja koja su trajala kraće od propisanog roka u 2018. g, dok je samo 87 savjetovanja odnosno 8,44% trajalo 30 dana ili duže (u odnosu na 11,8% u

2018.). Sustav je također notirao kako je prosječan broj dana savjetovanja za sve akte, bio je još niži i iznosio samo 18 dana.

U izvještajnom je razdoblju svoje komentare, mišljenja i prijedloge davalo 4.150 registriranih korisnika, odnosno 562 korisnika manje nego prethodne godine (4.712 fizičkih i pravnih osoba), uz manji broj komentara –19.543.

Kao i prethodnih godina, najbrojnija skupina korisnika koji su komentirali propise na savjetovanju bili su pojedinci (3.230), udruge (271), trgovačka društva (306) i ustanove (131), a relativno su aktivne bile i JLP(R)S (71) i različiti obrti (35), dok su druge kategorije tijela javne vlasti sudjelovale u nešto manjem broju.

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2019., provelo je Ministarstvo poljoprivrede (168), kao i ranijih godina, a također u skladu s rezultatima ranijih godina najveći broj savjetovanja s javnošću organizirali su resori u čijem se djelokrugu na godišnjoj razini priprema veliki broj akata - Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (79), Ministarstvo financija (74) i Ministarstvo znanosti i obrazovanja (61). Izuzetno velik broj savjetovanja godišnje pripremi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, koja je provela ukupno čak 95 savjetovanja, gotovo dvostruko više nego prethodne godine.

Detaljniji podaci bit će dostupni u Izvješću Ureda za zakonodavstvo Vlade RH o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2018.

Za vrijeme trajanja savjetovanja s javnošću, putem sustava je dostavljeno nešto manje primljenih komentara - ukupno 19.543 komentara (u 2018. 23.035 komentara). **Prihvaćeno ih je 3039 odnosno 16% (2018. prihvaćeno je 13% komentara), a djelomično prihvaćeno 1.236 (6%), dakle ukupno oko 22%, što predstavlja povećanje od 2% u odnosu na godinu ranije.**

Nije prihvaćeno 5.983 komentara (oko 31%, kao i ranijih godina). Iako značajno manji nego ranijih godina, udio od 25% otpada na **komentare koji su samo primljeni na znanje – 5047 (8.500 ili 37% u 2018.). Ističemo veliki broj komentara na koji nije odgovoreno 4.238 (21,7%) što je značajno više nego u prošlom razdoblju kad je bez odgovora ostalo 12,5%.**

8.3.2. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U izvještajnom je razdoblju Povjerenik nastavio s praćenjem transparentnosti i otvorenosti 143 JLP(R)S u 5 županija – Istarskoj, Virovitičko-podravskoj, Međimurskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Koprivničko-križevačkoj županiji – temeljem kojeg je uočeno, kao i u drugim praćenim županijama, da je razina provedbe obveze provedbe savjetovanja s javnošću izrazito niska.

Najviša razina ispunjenja ove obveze utvrđena je u Virovitičko-podravskoj županiji, gdje je 14 od 17 jedinica (82,3%) provelo barem jedan postupak savjetovanja, pri čemu su jedinice s najboljim kumulativnim rezultatom bili Grad Virovitica te općine Sopje, Nova Bukovica i Pitomača, dok su ostale jedinice bile manje uspješne. Slijedi Koprivničko-križevačka županija, u kojoj je 21 od 26 jedinica (81%) provodilo savjetovanja i ispunjavalo ostale zakonske obveze iz članka 11. Uz

Koprivničko-križevačku županiju i Grad Koprivnicu, istaknule su se i općine Drnje, Đelekovec i Hlebine. U Istarskoj županiji koja je evaluirana sa 73,8% tijela koja su ispunjavala obvezu provedbe savjetovanja, objave plana savjetovanja i objave izvješća o provedenim savjetovanjima, s najvećim brojem bodova istaknuli su se gradovi Buzet, Labin, Pula i Umag. 20 od 32 (62,5%) jedinica s područja Vukovarsko-srijemske županije ispunjavalo je u makar djelomično zakonske obveze, od kojih najviše gradovi Vinkovci i Vukovar, te općine Jarmina, Tompojevci i Nijemci. Najnižu razinu ispunjavanja ove zakonske obveze bilježi Međimurska županija, gdje je uočen najveći udio jedinica koja uopće nisu provodila niti jedan segment provedbe savjetovanja s javnošću – čak 15 od 26, što znači da je svega 42% jedinica provodilo ovu zakonsku obvezu u nekoj mjeri. U toj županiji, samo je jedna općina prema utvrđenoj metodologiji ostvarila maksimalni broj bodova – Selnica.

Ukupno uzevši, među promatranih 143 jedinica najveći broj savjetovanja provele su Općina Pitomača (34 savjetovanja), Grad Koprivnica (31 savjetovanje), Grad Umag (25 savjetovanja) i Općina Andrijaševci (24 savjetovanja). Osim neadekvatnih procjena postojanja obveze provedbe savjetovanja i 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.

Najrazvidniji nalaz analitičkog praćenja provedbe savjetovanja je činjenica da se građani i korisnici rijetko uključuju, budući da je uočena vrlo niska razina sudjelovanja u ionako premalom broju provedenih savjetovanja. Nezadovoljavajući je rezultat praćenja koji ukazuje na činjenicu da je samo 97 od 143 JLP(R)S (67,83%) u određenoj mjeri provodilo savjetovanja s javnošću, iako je najveći broj jedinica koje su provele savjetovanje to učinilo za samo jedan ili dva dokumenta. Naime, čak i površnim uvidom u službena glasila jasno je da je donesen i objavljen značajan broj akata za koje je po njihovoj prirodi razvidno da je postojala obveza provedbe savjetovanja.

Stoga se naglašava potreba ulaganja dodatnih napora u kapacitiranje JLP(R)S za provedbu obveze savjetovanja s javnošću pri donošenju brojnih i važnih općih i planskih akata kojima se bitno utječe na interese korisnika. Povrh ovoga, potrebno je osigurati im i adekvatan alat u smislu načina provedbe savjetovanja s javnošću, kako je i naznačeno u Akcijskom planu za provedbu Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje do 2020., gdje se jedna od ključnih aktivnost odnosi na pokretanje sustava za provedbu e-Savjetovanja po uzoru na nacionalni portal e-Savjetovanja, a za općine, gradove i županije.

Analiza svih podataka korištenih za praćenje provedbe savjetovanja s javnošću na nacionalnoj i regionalnoj razini, iako ukazuje na nominalno veći broj provedenih savjetovanja, pokazuje kako je u savjetovanjima u 2019. sudjelovalo manje korisnika, koji su podnijeli ukupno manje komentara. Međutim, potrebno je naglasiti da je udio prihvaćenih komentara porastao, uz istodobni pad udjela komentara koji su samo primljeni na znanje, ali nažalost i porast udjela komentara koji su ostali bez odgovora. Isto znači da tijela izbjegavaju i kasne sa zakonskom obvezom objave izvješća o provedenom savjetovanju, usprkos obvezi da se ono priloži uz akt koji se šalje u daljnju proceduru.

Razvidna je daljnja potreba podizanja kapaciteta tijela javne vlasti koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću da pravilno primjene sve korake u provedbi ove zakonske obveze, ali i razine znanja među korisnicima čiji komentari nisu strukturirani i vezani uz pojedine članke pa

čak ni relevantni za akt o kojem je savjetovanje otvoreno, nerijetko su uopćeni, na što nositelj izrade akta teško može kvalitetno odgovoriti. Nadalje, dodatno se naglašava ranije iznesena ocjena da je potrebno jačati edukativne aktivnosti Ureda povjerenika kako one usmjerene na koordinateure za savjetovanja, tako i na 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.

O potrebi jačanja edukativnih aktivnosti i sustavne suradnje, posebno na lokalnoj razini, govori i podatak o udjelu predstavki kojima se korisnici pritužuju radi različitih anomalija u postupku provedbe savjetovanja s javnošću – njihov je udio u odnosu na prethodnu godinu narastao za 100% i bio je temeljem za postupanje u 10% svih predstavki temeljem kojih je Povjerenik poduzimao aktivnosti. Kad je riječ o najčešćem razlogu podnošenja predstavki, i dalje se odnose na trajanje provedbe savjetovanja i na objavu izvješća o provedenom savjetovanju.

Unatoč dosta krutim kriterijima praćenja pokazatelja (samo više ili manje od 30 dana), ne uvažavajući nijanse u računanju rokova, ovi podaci, stavljeni u korelaciju s podacima iz analitičkih praćenja Povjerenika govore u prilog tezi da se **od 2015. u smislu broja dana provedenih na savjetovanju ovaj zakonski institut, posebno za akte nižeg ranga, razvija u smjeru koji je obrnut od onog koji bi bio poželjan – u pravilu 30 dana.** Opetovano se ukazuje na potrebu cjelovitijeg propisivanja rokova provedbe savjetovanja i mogućih iznimki, slijedom praćenih podataka unatrag 4 usporediva ciklusa.

Unatoč kontinuiranom povećanju udjela akata za koje se savjetovanje s javnošću organiziralo i povećanom udjelu prihvaćenih komentara u odnosu na ukupno zaprimljene komentare, značajan pad u broju sudionika i broju primljenih komentara, povećan udio neodgovorenih komentara i konačno – daljnje smanjivanje broja dana odvojenih za dijalog s građanima i drugim korisnicima, pokazuje u kojem se smjeru mora djelovati ako se želi osigurati daljnji kvalitativni iskorak u provedbi savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj. Pri tome je iznimno važno pružanje systemske potpore i kapacitiranja tijela na lokalnoj razini, koji donose kumulativno najveći broj odluka koje najizravnije utječu na interese građana i njihov svakodnevni život.

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.

9. Ponovna uporaba informacija

9.1. Pravni okvir i politika otvorenih podataka

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, a u kojem su utvrđeni temeljni ciljevi za čiju provedbu je odgovoran SDURDD. Međutim, iako je s ciljem operacionalizacije ciljeva Politike

bilo predviđeno donošenje Akcijskog plana s razrađenim mjerama i aktivnostima provedbe, Akcijski plan nije donesen, a što je ograničavajuće utjecalo na daljnje pozitivne pomake u području otvaranja podataka pa time i olakšavanja ponovne uporabe.

U međuvremenu, **17. srpnja 2019. na snagu je stupila nova Direktiva (EU) 2019/1024** Europskog parlamenta i vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva), koju su 20. lipnja 2019. donijeli Europski parlament i Vijeće Europske unije.

Novom Direktivom dodatno se naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka „za otvaranje“ radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka. Novine se odnose definiranje visokovrijednih skupova podataka i njihovu lakšu dostupnost zbog njihova društvenog i gospodarskog potencijala, na pružanje pristupa dinamičkim podacima u stvarnom vremenu s pomoću odgovarajućih tehničkih sredstava, kao i omogućavanje otvorenog stavljanja na raspolaganje istraživačkih podataka financiranim javnim sredstvima. Nadalje, ograničava se mogućnost sklapanja novih oblika isključivih prava, još više ograničava uporaba izuzeća od načela naplate graničnih troškova.

Poseban naglasak stavljen je na visokovrijedne skupove podataka, odnosno dokumente čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje širokog spektra informacijskih proizvoda i usluga s dodanom vrijednošću, otvaranja novih, kvalitetnih radnih mjesta, te zbog brojnih mogućih korisnika usluga s dodanom vrijednošću i aplikacija koje se temelje na tim skupovima podataka. Kako bi se uspostavili uvjeti kojima se podupire ponovna uporaba visokovrijednih skupova podataka, u prilogu Direktive utvrđen je popis tematskih kategorija takvih skupova podataka, koji uključuje geoprostorne podatke, podatke koji se odnose na okoliš, meteorološke i statističke podatke, podatke o trgovačkim društvima i vlasništvu nad trgovačkim društvima te podatke koji se odnose na mobilnost.

Republika Hrvatska dužna je uskladiti svoje zakonodavstvo s odredbama nove Direktive najkasnije do 17. srpnja 2021., datuma kojim se stavlja izvan snage dosadašnja Direktiva o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora iz 2003. (Direktiva 2003/98/EZ) i njezine izmjene iz 2013. (Direktiva 2013/37/EU). S ciljem ispunjavanja navedena obveza, Ministarstvo uprave, kao nositelj, tijekom 2020. pristupit će izradi izmjena i dopuna ZPPI radi pune transpozicije Direktive.

Status provedbe politike otvorenih podataka i zrelosti portala otvorenih podataka, Europska komisija svake godine vrednuje putem izvješća *Open Data Maturity in Europe*, temeljem podataka dostavljenih u obliku tzv. *landscaping* upitnika, kojeg ispred RH dostavlja SDURDD, u suradnji s Povjerenikom. U posljednjem istraživanju koje je obuhvatilo ukupno 32 države, Republika Hrvatska rangirana je na 12. mjestu. Prema izvješću, Republika Hrvatska ostvarila je dobre rezultate u strateškom, pravnom i institucionalnom okviru te kvaliteti otvorenih podataka, dok je s druge strane uočljiv nedostatak gospodarskog utjecaja otvorenih podataka, odnosno njihovog ponovnog korištenja u komercijalne svrhe.

Iako se otvoreni podaci često karakteriziraju kao javno dobro te se ističe njihov potencijal da postanu resurs budućnosti, kao i da njihovom ponovnom uporabom u javnom, neprofitnom i

poslovnom sektoru mogu postati ključ za razvoj društva, podizanje kvalitete života te sveukupan rast i razvoj, u Hrvatskoj nije uspostavljeno dovoljno učinkovito obavljanje poslova oko unaprjeđenja otvaranja podataka u posjedu tijela javne vlasti.

Sam institucionalni okvir potrebno je postaviti na način da SDURDD kao središnje tijelo državne uprave, preuzme glavnu ulogu u koordinaciji i poticanju tijela na sustavno otvaranje podataka, dok Povjerenik, kao neovisno državno tijelo odgovorno parlamentu, obavlja zaštitnu ulogu u slučaju izjavljivanja žalbe zbog nemogućnosti ostvarenja prava na ponovnu uporabu informacija te promicateljsku ulogu u smislu suradnje s ključnim tijelima te poticanja tijela i korisnika prilikom edukativno-promotivnih aktivnosti na objavu i korištenje otvorenih podataka.

Neispunjavanje zakonske obveze iz točke 5. članka 10. ZPPI-ja, kao i potpuno nerazumijevanje te neshvaćanje režima ponovne uporaba informacija i obveze objave skupova podataka u strojno čitljivom, otvorenom formatu, prikazano je u poglavlju 7.3., gdje su obrađeni podaci iz dostavljenih izvješća.

9.2. Objava otvorenih podataka i portali

Podaci dostavljeni od SDURDD-a, koji vodi i održava Portal otvorenih podataka, a na kojem nema značajnijih promjena u odnosu na prijašnje godine, svjedoče u prilog naprijed iznesenoj konstataciji. Iako su portali otvorenih podataka najvažnije točke pristupa objavljenim skupovima podataka, na nacionalnom Portalu objavljeno je samo 595 skupova podataka (20 više nego 2018.), od čega se 296 nalazi u formatima kao što su CSV, JSON, XML, a 366 u XLS formatu. Ujedno je SDURDD izvijestio da su tijekom 2019. na Portal dodana dva nova izdavača (74 u odnosu na 72 u 2018.), dok se broj društveno korisnih aplikacija koje koriste otvorene podatke nije mijenjao od 2017. (21). U predmetnom izvješću SDURDD je naveo da je u svibnju 2019. potpisao ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za projekt „Prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka“, čija je ukupna vrijednost 6.798.000 kn, stoga se očekuju pozitivni pomaci u narednom razdoblju te preostaje vidjeti hoće li otvoreni podaci u RH konačno imati osjetniji društveni i gospodarski učinak.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 116 skupova podataka (pet manje u odnosu na godinu ranije), Grad Zagreb sa 68 (porast za 19 skupova) i Grad Virovitica s istih šest skupova kao i prethodnih godina. Tijekom 2019. nijedna lokalna jedinica nije pokrenula novi portal, međutim, u trenutku pisanja ovog izvješća, krajem veljače 2020., otvoren je Portal otvorenih podataka Grada Varaždina, na kojem se trenutno nalaze tri skupa podataka.

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

Iako se poseban režim ponovne uporabe informacije primjenjuje i na dio kulturnih djelatnosti, odnosno na knjižnice, muzeje i arhive, njihovo su otvaranje i digitalizacija opsežne građe potpuno razdvojeni od cjelokupnog koncepta i shvaćanja ponovne uporabe i otvaranja podataka u RH. Tome svjedoče i brojni odgovori knjižnica i muzeja u godišnjim izvješćima, iz kojih proizlazi da

zahtjeve za posudbom knjiga ili za pristupanjem muzejskoj građi svrstava u zahtjeve za ponovnom uporabom informacija u njihovom posjedu.

Budući da se radi o primjeni zakonskih odredbi o pravu na pristup i ponovnu uporabu informacija, Povjerenik je zatražio izvješće od Ministarstva kulture i NSK.

Služba za digitalizaciju kulturne baštine Ministarstva kulture izvijestila je da je u 2019. odobreno 45 programa u iznosu od 655.743,75 kn, a isplaćeno 645.743,28 kn, pri čemu je naglasak stavljen na održivost projekta kao jednom od kriterija pri vrednovanju projekata digitalizacije. Broj programa digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe porastao je s 43 u 2018., na 45 u 2019. Najviše programa prijavile su ustanove iz muzejske (14) i knjižnične djelatnosti (12), a slijede ostale djelatnosti (3), arhivske (2), glazbene i glazbeno-scenske (2), „nepoznate“ (2), vizualne umjetnosti (2), kazališne djelatnosti, suvremenog plesa i pokreta (1), književno-nakladničke djelatnosti (1) te zaštite kulturne baštine (1). Što se tiče kategorizacije po podprogramskim djelatnostima, podržani su sljedeći programi: Dostupnost građe (20), Zaštita građe (18), Razvoj novih usluga i proizvoda (4) te Predstavljanje i promidžba (3).

NSK je izvijestila da su u segmentu knjižničnih podataka tijekom 2019. nastavljena znanstvena istraživanja u području primjene BIBFRAME formata te je nastavljen rad na razvoju programa Dijeljenih usluga NSK, među kojima su novi Podatkovni centar NSK te portal otvorenih povezanih podataka <http://data.nsk.hr>.

Dijeljene usluge NSK-a temelje se na podacima njihovog Integriranog knjižničnog sustava te visokoškolskih i znanstvenih knjižnica u RH, a svrha Dijeljenih usluga je razvoj nacionalne knjižnične e-infrastrukture, koja korisnicima i knjižnicama osigurava pronalaženje visokokvalitetnih izvora informacija, ponovnu uporabu javno dostupnih knjižničnih podataka te razvoj novog znanja temeljenog na pametnim uslugama i semantičkom webu. U okviru Dijeljenih usluga NSK korisnicima su dostupni sljedeći programi:

- *Podatkovni centar NSK* - pruža informacije o mogućnostima korištenja besplatnog pristupa knjižničnim podacima NSK u otvorenom pristupu; temelji se na načelima univerzalne dostupnosti informacija te ponovne uporabe podataka; podaci su dostupni CC BY-NC-SA 4.0 licencom i slobodni su za ponovnu uporabu, a osim omogućavanja izravnog pristupa otvorenim podacima NSK, Podatkovni centar omogućuje zaprimanje korisničkih zahtjeva za dobavu ili pristup podacima za ponovnu uporabu putem u tu svrhu izrađenog obrasca
- *Portal otvorenih povezanih podataka NSK* - objavljuje zbirke otvorenih podataka u strojno čitljivom formatu; svi podaci dostupni su pod CC licencom i slobodni su za ponovnu uporabu
- *Hrvatski nacionalni skupni katalog* - omogućuje objedinjeno pretraživanje više od 45 visokoškolskih i znanstvenih knjižnica te sadrži više od 1.500.000 bibliografskih zapisa te podataka o posjedovanju
- *Skupni katalog Sveučilišta u Zagrebu* - sadrži objedinjeno te pojedinačno pretraživanje više od 30 knjižničnih kataloga
- *Katalog NSK* - omogućuje pretraživanje knjižničnog fonda

- *Hrvatske nacionalne bibliografije* - okupljaju sustavno prikupljane i obrađene informacije o nacionalnoj nakladničkoj produkciji te omogućuju pristup nacionalnoj zbirici Croatica.

Ujedno su izvijestili da je u 2019. digitalizirano 1.413 jedinica građe te izrađeno 92.543 digitalnih snimaka, kao i da je ukupno objavljeno 30.451 zapisa metapodataka digitalne građe.

10. Promicanje prava na pristup informacijama

Podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija među službenicima za informiranje, akademskom zajednicom, udrugama, medijima, građanima, ali i čelnicima u tijelima javne vlasti trajna je zadaća Povjerenika. Tijekom 2019. Ured povjerenika za informiranje pokušao je pružiti novi koncept edukacija o pristupu informacijama i ponuditi format dostupne ekspertize koja najbolje odgovara polaznicima. Promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija u posjedu tijela javne vlasti, osim putem specijaliziranih edukacija, provodilo se i putem promotivnih aktivnosti i sudjelovanja na javnim događanjima.

10.1. Edukacijske aktivnosti

Prema djelokrugu rada 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, a navedene edukacije Povjerenik provodi samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za udruge Vlade RH, Ured za zakonodavstvo Vlade RH, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, putem DŠJU ili samostalno.

Prilikom planiranja edukacija uzimaju se u obzir aktivnosti praćenja primjene Zakona, tematska raznolikost, teritorijalna zastupljenost, a prije svega postupanja Povjerenika u žalbenom postupku ili pak prema predstavkama građana, kao i edukacijski ciklusi iz prethodnih godina.

U suradnji s Državnom školom za javnu pravu osmišljena je nova metodologija edukacija o pravu na pristup informacijama, temeljena na početnom i naprednom modulu, krojena prema potrebama korisnika za različitim razinama specijaliziranih znanja.

Tijekom 2019. provedene su edukacije kroz 3 temeljna programa - *Pravo na pristup – osnovni modul* (3 radionice) i *napredni modul* (3 radionice), *Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci* (3 radionice) te *Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (3 radionice - u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH). Čelnici tijela javne vlasti, kao i rukovodeći službenici identificirani su kao skupina koja ne sudjeluje izravno u provedbi Zakona, međutim, prema svojim ovlastima su prepoznati kao važni sugovornici kada je riječ o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi. S namjerom njihovog aktivnijeg uključivanja u pojedine segmente ostvarivanja prava na pristup informacija, tijekom 2019. za čelnike i rukovodeće službenike JLP(R)S održane su krojene edukacije u svibnju u Virovitici i u prosincu u Čakovcu.

Uspostavljena je suradnja i sa drugim tijelima za koje je identificirana potreba specijaliziranih edukacija ili prema njihovom interesu. Tako je tijekom 2019. održana krojena edukacija „Pravo na pristup informacijama i njegova provedba“ za ravnatelje sustava Crvenog križa, za koordinaciju službenika za informiranje u sustavu Vlade RH edukacija na temu „Ponovna upotreba podataka i zlouporaba prava na pristup informacijama“, na poziv Antikorupcijskog povjerenstva Krapinsko-zagorske županije održana edukacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama proaktivnom objavom i rješavanjem zahtjeva, a za Ured za zakonodavstvo Vlade RH edukacija o savjetovanjima s javnošću i nadzornoj ulozi Povjerenika za informiranje o ostvarivanju ovog zakonskog mehanizma.

Edukacije o pravu na pristup informacijama, proaktivnoj objavi i savjetovanjima s javnošću tijekom izvještajnog razdoblja provodile su se kao nastavak praćenja primjene članaka 10., 11. i 12. ZPPI-ja na lokalnoj razini, pa su neposredno nakon izrade izvješća o analitičkom praćenju, polaznici edukativnih radionica upoznati s učenom razinom usklađenosti postupanja tijela sa Zakonom te dobili preporuke za poboljšanje stanja i standardizaciju primjene zakonskog okvira u svim ključnim segmentima.

Sve spomenute edukacije na lokalnoj razini organizirane su putem DŠJU i uz pomoć jedinica lokalne i područne (regionalne samouprave).

Tijekom 2019. pokrenuta je i kampanja Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati, pa je tako u svibnju u Vukovaru, na Veleučilištu Lavoslav Ružička i u prosincu na Pravnom fakultetu u Rijeci održana edukacija o mehanizmima koje pruža ZPPI, namijenjena onima koji se bave akademskim i istraživačkim radom, ali i onima koje zanima uključivanje u proces donošenja odluka i ponovna uporaba informacija u posjedu tijela javne vlasti.

Pored navedenih edukacija, tijekom 2019. održano je ukupno 12 *online* tematskih webinar, osmišljenih na način da kroz kratko vrijeme pruže sve relevantne informacije, i to 10 za službenike tijela javne vlasti i 2 za korisnike, na sljedeće teme: Podnošenje godišnjih izvješća, Postupanje sa zahtjevima, Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci, Poslovna, profesionalna i porezna tajna, Proaktivna objava informacija, Ograničenja pristupa - osobni podaci, Savjetovanja s javnošću, a za korisnike o tome kako efikasno ostvarivati svoje pravo na pristup informacijama. Ovako koncipirane kratke edukacije polučile su značajan interes kod polaznika, jer omogućuju uštedu vremena i sredstava, posebno za polaznike izvan Zagreba.

Ukupno uzevši, **tijekom 2019. održano je ukupno 38 edukacija**, od čega su 34 bile za službenike, čelnike i rukovodeće službenike TJV, ali i službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te koordinate savjetovanja s javnošću, dok su 4 edukacije održane za korisnike prava na pristup informacijama kako bi ih se osnažilo da svoje pravo efikasnije i slobodnije koriste. Podaci su prikazani u Tablici 10.1.

Tablica 10.1. Edukacije u 2019. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / DŠJU	12	208
Edukacije za JLPRS/ DŠJU, Virovitičko-podravska, Istarska, Koprivničko-križevačka, Vukovarsko-srijemska i Međimurska županija	5	131

Edukacije za čelnike i rukovodeće službenike u TJV/Virovitica, Čakovec	2	17
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje	1	170
Crveni križ	1	120
Ured za zakonodavstvo Vlade RH	1	15
Koordinacija službenika za informiranje Vlade RH	1	35
Antikorupcijsko povjerenstvo Krapinsko-zagorske županije	1	18
Webinari za TJV	10	202
Ukupno edukacija za tijela javne vlasti	34	910
Kampanja Želim znati, želim sudjelovati/ Vukovar, Rijeka	2	97
Webinari za korisnike	2	18
Ukupno edukacija za korisnike	4	115
Ukupno	38	1025

10.2. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

U organizaciji Povjerenika, uz potporu Hrvatske zajednice županija (HZŽ) i Šibensko-kninske županije, **održano je prvo Godišnje savjetovanje službenika za informiranje** u Šibeniku, 15.-16. listopada 2019., na kojem se okupilo preko 170 službenika tijela javne vlasti te niz stručnjaka s područja prava na pristup informacijama i zaštite osobnih podataka.

Sudionici savjetovanja imali su priliku razmijeniti iskustva i dobiti uvid u specifičnosti tema s područja prava na pristup informacijama i transparentnosti s gledišta žalbene i nadzorne funkcije Ureda povjerenika, sudske kontrole u ovom području, analiza akademske zajednice te iskustava iz upravne prakse tijela javne vlasti.

Tijekom savjetovanja održana su 4 specijalizirana panela – „Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka“; „Uloga službenika za informiranje; problemi u primjeni ZPPI-a, primjeri dobre prakse i prijedlozi za poboljšanje“; „Poslovna tajna kao ograničenje prava na pristup – kada i kako?“ te panel posvećen izabranim studijama slučaja.

Najvažnije naglaske specijaliziranih panela donosimo u nastavku.

Pravo na zaštitu osobnih podataka i pravo na pristup informacija dva su ustavna prava, koja su u praksi često suprotstavljena, izložili su predstavnici Agencije za zaštitu osobnih podataka (dalje: AZOP) i Ureda povjerenika. Prema podacima iz žalbenog postupka pred Povjerenikom za informiranje uočeno je kako su temeljem zakonskog ograničenja zaštite osobnih podataka, tijekom 2018. u 2/3 slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju u slučajevima u kojim su zatražene informacije sadržavale osobne podatke.

Ispravnom primjenom propisa tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, nastavno na ispravnu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa kojim se treba utvrditi bi li onemogućavanjem pristupa traženoj informaciji interes bio ozbiljno povrijeđen javni interes te

prevladava li potreba zaštite prava ili javni interes. Analizirana je i sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u kojem je navedeni Sud odlučivao o informacijama koje sadrže osobne podatke, a kolege iz crnogorske Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama prenijeli su svoja iskustva.

Zaključno je utvrđeno da ni jedno ni drugo pravo nije apsolutno, već ih je potrebno razmatrati u kontekstu njihove uloge u društvu, imajući na umu i sve okolnosti te ujednačiti njihovu primjenu u skladu s načelom razmjernosti.

Na panelu posvećenom ulozi službenika za informiranje te identificiranim primjerima dobre prakse, ali i problemima u primjeni Zakona te prijedlozima za poboljšanje istaknuto je pitanje odgovornosti za primjenu Zakona, odnosno podijeljenoj odgovornosti između službenika za informiranje i čelnika tijela. Iako iz postojeće pravne regulative nedvojbeno proizlazi da je čelnik tijela odgovoran za funkcioniranje TJV u cjelini, pa time i za omogućavanje pristupa informacijama, opravdano se postavlja pitanje razloga za postojeću percepciju o službeniku za informiranje kao "odgovornoj osobi" u smislu ZPPI-ja. Naglašeno je kako se ta percepcija može i mora promijeniti jačanjem statusa, uloge i značaja službenika za informiranje, i to jasnim razgraničenjem uloge (odgovornosti) službenika za informiranje i čelnika tijela i preciznim reguliranjem odnosa službenika za informiranje i ostalih zaposlenika koji trebaju pridonositi pravilnoj primjeni ZPPI-ja.

Nakon predstavljanja iskustava pojedinih TJV, zaključeno je da je, u postupku izmjene ZPPI-ja potrebno jačati institucionalni okvir, između ostalog i optimalizacijom uvjeta za nesmetano djelovanje službenika za informiranje, uključujući moguću posebnu radno-pravnu zaštitu, čime bi se zapravo osnažili uvjeti za njegovu "samostalnost".

Na panelu posvećenom poslovnoj tajni raspravljalo se o razlozima za veliki broj nezakonitih rješenja prvostupanijskih tijela kada se radi o poslovnoj tajni kao ograničenju od pristupa informacijama. U pokušaju da se ovo pitanje raspravi, prikazan je pregled najčešćih pogrešaka u prvostupanijskim postupcima i najzanimljiviji slučajevi iz prakse Povjerenika, kao i slučajevi koji su povodom upravnih tužbi protiv odluka Povjerenika došli pred Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Praksa Povjerenika i Suda je u najvećem broju slučajeva usklađena, te je istaknuto kako bi u načelu trebale biti javno dostupne informacije o plaćama u tijelima javne vlasti, podaci o zakupu poslovnog prostora, menadžerski ugovori, troškovi konzultantskih usluga, otpremnina direktoru trgovačkog društva, izrađene studije, ugovori o suradnji, ugovori o javnoj nabavi i sl. – pogotovo ako se u tim slučajevima radi o raspolaganju javnim sredstvima.

Na kraju savjetovanja prezentirane su studije slučaja s fokusom na teme obrađene na panelima i na zlouporabu prava na pristup informacijama, a s ovim problemom - zlouporabi prava u Crnoj Gori, koje predstavlja jedan od najozbiljnijih problema funkcioniranja sustava pristupa informacija, upoznali su nas predstavnici Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama iz Crne Gore, čiji normativni okvir ne poznaje institut zlouporabe prava na pristup informacijama.

10.3. Promotivne aktivnosti

Povjerenik za informiranje je i u 2019. nastavio s aktivnostima usmjerenim na korisnike prava na pristup informacijama i suradnju s drugim tijelima javne vlasti, kako bi se efikasno promicala potreba transparentnog postupanja tijela javne vlasti i podizanja razine razumijevanja korištenja i primjene prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Okosnica promotivnih aktivnosti u izvještajnom razdoblju, osim Godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, bilo je i obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama organizacijom okruglog stola u Hrvatskom saboru i provedba kampanje Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati (brojčano prikazane aktivnosti u Tablici 10.1.).

Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama - Okrugli stol Pristup informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama i posebnim propisima – dvojbe i rješenja

U prigodi obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama 27. rujna 2019., u suradnji sa Odborom za Ustav, Poslovnik i politički sustav i Odborom za informiranje, informatizaciju i medije, organiziran je okrugli stol čija je središnja tema bilo ostvarivanje prava na pristup informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama i prema posebnim propisima, uz naznačene dvojbe i moguća rješenja.

Tom je prilikom aktualizirano ostvarivanje prava na pristup informacijama od strane zastupnika u Hrvatskom saboru i vijećnika u predstavničkim tijelima JLP(R)S prikazom uočenih nepravilnosti i evaluacije postignute razine transparentnosti i pristupa informacijama sukladno Zakonu, u prvom redu vezano za postupanje prema zahtjevima za pristup informacijama, ali i vezano uz obvezu proaktivne objave informacija.

Posebna pozornost skupa bila je usmjerena na pristupanje informacijama tijela javne vlasti temeljem različitih pravnih osnova - posebnih zakona, poslovnika ili statuta predstavničkih tijela (Hrvatskoga sabora, županijskih skupština te gradskih i općinskih vijeća) i ZPPI-ja, koji omogućuje pristup informacijama svim fizičkim i pravnim osobama. Sudionicima okruglog stola bile su predstavljene smjernice i upute Povjerenika donesene radi pravilne i usklađene primjene Zakona.

U okviru obilježavanja 28. rujna - Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, održana je promotivna kampanja u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici te su podijeljeni edukativni i promotivni materijali te proveden razgovor sa zainteresiranim korisnicima.

10.3.1. Kampanja Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati

Povjerenik je 2019. u suradnji s Veleučilištem Lavoslav Ružička i Pravnim fakultetom Sveučilišta u Rijeci pokrenuo specijalizirane radionice usmjerene prema korisnicima mlađe životne dobi, kako bi ih educirao, ali i potaknuo da koriste mogućnosti koje im pruža Zakon o pravu na pristup informacijama prije svega u njihovim akademskim naporima, prilikom obrađivanja pojedinih stručnih tema ili u fazi pripreme za izradu stručnih i diplomskih radnji.

Namjera je radionica Želim znati, želim sudjelovati, ukazati mladima i na mogućnost korištenja otvorenih podataka u svrhu njihove ponovne uporabe i razvoja novih vrijednosti, kao i sudjelovanja u donošenju odluka na europskoj, nacionalnoj i lokalnoj razini te na taj način sudjelovati u konceptu savjetovanja s javnošću koji doprinosi razvoju kvalitetnijih i usklađenijih propisa, većoj pravnoj sigurnosti, smanjivanju administrativnog opterećenja i većem stupnju pristajanja uz zajednički donesene odluke.

Značajan interes studenata i nastavnika na ovim radionicama smjerokaz su i za daljnji razvoj aktivnosti u okviru ove kampanje, pa je u 2020. planiran nastavak njezine provedbe na fakultetima u Zagrebu, Splitu i Osijeku, te izrada edukativnog materijala o korištenju otvorenih podataka za mlade.

10.3.2. Ostale promotivne aktivnosti

U 2019. Povjerenik i Ured povjerenika aktivno su sudjelovali na 7 događanja:

- Na 2. Radionici jezičnih resursa Republike Hrvatske održano je predavanje „Ponovna uporaba informacija i pravni okvir“, tijekom kojega je predstavljeno djelovanje Povjerenika i potreba prilagodbe normativnog okvira novoj OD Direktivi
- U prigodi obilježavanja Međunarodnog dana otvorenih podataka sudjelovalo se izlaganjem na panelu „Politika i praksa otvorenih podataka u Republici Hrvatskoj“ aktualizirani su naporu identificiranja i otvaranju skupova otvorenih podataka u posjedu tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj
- Na Godišnjem savjetovanju Instituta za javnu upravu – Normalizacija statusa javnih službenika održano je izlaganje „Zakon o pravu na pristup informacijama kao jamac transparentnosti natječajnog postupka u javnoj upravi“, tijekom kojeg je prikazana standardizacija postupanja vezano uz zakonsku obvezu proaktivne objave informacija koje nastaju u okviru natječajnog postupka
- Na 25. savjetovanju pravnika Petar Simonetti održan je okrugli stol Ostvarivanje prava na pristup informacijama, na kojem se raspravljalo o dostignutim standardima transparentnog postupanja tijela javne vlasti i uočenim izazovima za daljnji razvoj instituta, uz pravnu analizu najčešće korištenih ograničenja u ostvarivanju spomenutog prava
- Na 9. Međunarodnoj konferenciji Razvoj javne uprave održanoj na Veleučilištu Lavoslav Ružička održano je predavanje na panelu Izazovi i perspektive javne uprave
- U prigodi obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, u okviru diskusije „Koliko građani imaju pravo znati“, u organizaciji GONG-a održano je izlaganje „Dostupnost prava na pristup informacijama za građane kroz praksu Povjerenika za informiranje“
- Na predavljanju projekta Twinning Open Data Operational, čiji je cilj unaprjeđenje znanstvene izvrsnosti i kapaciteta za inovacije na području otvorenih podataka na

Sveučilištu u Zagrebu, održana je prezentacija ponovnoj uporabi informacija u Republici Hrvatskoj i djelovanju Povjerenika na području ponovne uporabe i otvorenih podataka

- Na završnom događanju udruge Zelena akcija u sklopu projekta "*Poboljšanje pristupa informacijama o okolišu u Hrvatskoj*" koji se provodi u partnerstvu s organizacijom Independent Institute for Environmental Issues (UFU) iz Njemačke, s temom prava na pristup okolišnim informacijama.

10.4. Informiranje javnosti

Jedna od važnih zadaća Povjerenika je i podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama u javnosti. U odnosu na prethodna razdoblja, zabilježen je daljnji porast broja nastupa, izjava i objavljenih članaka u medijima (Večernji list, Jutarnji list, Novi list, Euroactiv, HTV, RTL, NI, Al Jazeera, Hrvatski radio, Čakovečki radio, Hrvatski radio Vukovar, Radio Sljeme, portali hrnews.hr, Šibenski portal). Dvadesetak medijskih objava tematski se mogu podijeliti u blokove interesa povodom podnošenja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja, o vlast kažnjavanja za nepostupanje prema nalogu Povjerenika, šutnju administracije, obvezama prilagodbe Zakonu o pristupačnosti, specijaliziranim edukacijama Povjerenika za informiranje i drugo.

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

U izvještajnom je razdoblju nastavljen rad na razvoju preglednije koncepcije internetske stranice Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr, u okviru koje su najkorištenije i najposjećenije aplikacije – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća. Također je dostupna i baza podataka – kumulativna izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tijekom 2019. je na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvještavanja javnosti i ciljnih skupina objavljeno ukupno 59 vijesti i obavijesti, a internetska stranica bila je posjećena 65.557 puta. Stranicama je pristupalo oko 14.266 korisnika, a posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice u nešto ispod 25.209 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).

Zadaće Ureda povjerenika u području praćenja i promicanja prava na pristup informacijama tijekom 2019. bile su raznovrsne, ali i učinkovite, u najvećoj mjeri usmjeravane prioritetima zadanim u prošlom izvještajnom razdoblju.

Kontinuirana, ali i dodatna analitička praćenja odabranih segmenata proaktivne objave informacija, ukazala su na nepravilnosti, ali i nesnalaženja u postupanju tijela te uzročno tome i na potrebu provedbe daljnjih ciljanih praćenja u istim ili drugim segmentima koji bilježe najslabije rezultate, gdje posebno ukazujemo na objavu Popisa baza podataka i objavu registara i baza podataka u strojno čitljivom obliku radi omogućavanja ponovne uporabe, što iziskuje snažnije poticanje otvaranja podataka na nacionalnoj razini s planiranim zadaćama i hodogramom aktivnosti za središnja tijela, uz koordinaciju SDURDD.

Pojačano praćenje provedbe savjetovanja s javnošću, kombinirano s edukativnim i promotivnim aktivnostima, svakako je pridonijelo afirmaciji instituta savjetovanja i osvješćivanju važnosti njihove provedbe, međutim još uvijek nije polučilo željeni efekt u kvaliteti same provedbe, čime je određen smjer djelovanja Ureda povjerenika u 2020.

Organizacijom vrlo posjećenog prvog godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje uspostavljena je mreža stručne podrške i suradnje razmjenom iskustava o praksi na nacionalnoj razini radi standardizacije postupanja.

Edukacijska shema obogaćena je razvojem naprednog modula s praktičnim vježbama za službenike za informiranje, a kao posebne ciljne skupine kojima se proaktivno pristupa identificirani su čelnici i rukovodeći službenici, a na strani korisnika - mladi kao budući korisnici prava na pristup informacijama, kojima se valja obraćati na specijaliziran način.

C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

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

1.1. Dostupnost informacija o okolišu

Povjerenik sukladno odredbama Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) predstavlja žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje 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 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 velikog javnog interesa te su neposredno vezane uz zaštitu zdravlja ljudi, održivi razvoj i kvalitetu života budućih generacija. Slijedom navedenog, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, između ostalih, najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Mogućnost pristupa okolišnim informacijama neposredno utječe na pravo javnosti da sudjeluje u odlučivanju o određenim djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, što predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju javnih politika koje se odnose na zaštitu okoliša.

Korisnici prava na pristup informacijama se u pravilu u svojim žalbama pozivaju na odredbe ZPPI-ja, s obzirom na to da je pravni režim uređen navedenim Zakonom povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša te Povjerenik u tim postupcima primjenjuje odredbe ZPPI-ja, uzimajući u obzir i propise iz područja okoliša.

U 2019. je podneseno 38 žalbi vezanih uz pristup informacijama o okolišu (Tablica 5.1.), a 4 žalbe su prenesene iz prethodnih godina. Od podnesenih 38 žalbi, 30 se odnosilo na šutnju uprave (79%), dok je 7 žalbi izjavljeno na rješenje o odbijanju/odbacivanju zahtjeva, a jedna žalba je izjavljena na rješenje o odbijanju prigovora.

Podnositelji žalbi su bile udruge koje se bave zaštitom okoliša, građanske inicijative, fizičke osobe i jedno trgovačko društvo, a žalbe su se najčešće odnosile na pitanja komunalne djelatnosti lokalne i regionalne samouprave s posebnim naglaskom na sustav odvojenog prikupljanja otpada, postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša i upravljanja prirodnim resursima, utjecaj djelatnosti tijela javne vlasti i privatnih pravnih osoba na zdravlje ljudi i onečišćenje, rezultate inspekcijskog nadzora vezane uz okolišna pitanja.

Tablica 11.1. Źalbe u vezi informacija o okolišu

Podnositelj Źalbi	Broj Źalbi	Tijelo javne vlasti protiv ĉije odluke ili Źutnje su podnesene Źalbe	Informacije koje se traŹe
Udruge <i>Udruga Sunce, Zelena Istra, Zelena Akcija, Eco Hvar, Krizni Eko StoŹer MariŹćina, Krizni Eko StoŹer KonjŹćina, Udruga BIOM, DruŹstvo Marjan, WWF Adria, Hrvatska udruga korisnika parkiraliŹnih usluga</i>	19	<i>HEP d.d., Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Općina Marina, Grad Vodnjan, Grad Split, Ministarstvo zaŹtite okoliŹa i energetike, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, Grad Skradin, Nastavni zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske Źupanije, Ćistoća Pag d.o.o., Dubrovaĉko-neretvanska Źupanija, Ekoplus d.o.o., HBOR, Hrvatski lovaĉki savez, DrŹavni inspektorat, Općina KonjŹćina, Grad Zagreb, Zraĉna luka Dubrovnik d.o.o., Koprivniĉke vode d.o.o., Općina Marija Gorica, Općina Dugopolje, Javna ustanova "More i krŹ", Općina ViŹkovo, Javna ustanova Natura Viva</i>	<i>Informacije o dezinfekciji i deratizaciji na Hvaru; Studija izvodljivosti za Centar za gospodarenje otpadom Luĉino razdolje; dostava dokumentacije o zagađenju fekalnim vodama; informacije o kanalizacijskom mulju; informacije o lovovlaŹtenicima; dostava svih analiza vode privatnih bunara na podruĉju podravske općine; akcijski plan poboljšanja kvalitete zraka na podruĉju Općine ViŹkovo; info o održavanju odvodnih kanala, javnih puteva, o poduzimanju protiv građana koji parkiraju na zelenim površinama; dokumentacija i informacije sadržane u predmetima inspeksijskog nadzora prekoraĉenja buke; izvješće o praćenju razine i protoka vode na slapu Źušnjak na rijeci MreŹnici; informacije o sustavu odvojenog prikupljanja otpada i sl.</i>
Fiziĉke osobe	12		
Građanske inicijative	6		
Trgovaĉka druŹtva	1		
Ukupno	38 (30 Źutnji uprave)		

U odnosu na prethodne godine, zabiljeŹeno je povećanje broja uloŹenih Źalbi (2018. ih je zaprimljeno 35), kao i proširenje korisnika prava na pristup informacijama, tijela javne vlasti i vrste zatraŹenih informacija. Bez obzira na postupno osvješćivanje građana i udruga u odnosu na zakonske mogućnosti ostvarivanja prava na pristup okolišnim informacijama, istiĉe se kako predstavnici medija u izvještajnoj godini nisu podnijeli niti jednu Źalbu.

Ukazuje se na negativnu pojavu povećanja broja Źalbi zbog Źutnje uprave, koja se u odnosu na 2018. udvostruĉila (s 13 na 30 Źalbi) te iznosi 79% svih zaprimljenih Źalbi.

U odnosu na ostala tijela, krovne institucije u podruĉju zaŹtite okoliŹa i prirode, poput Ministarstva zaŹtite okoliŹa i energetike te Fonda za zaŹtitu okoliŹa i energetsku učinkovitost, predstavljaju primjer dobre prakse u pogledu proaktivne objave informacija, ukljuĉujući i aplikacije kojima se korisnicima omogućava pristup podacima o okolišu, kao i radu institucija, međutim, dodatno se potiče pravodobna i aŹurna objava informacija za ponovnu uporabu.

12. 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 i 98/19). O zahtjevu za pristup javnom arhivskom gradivu državni arhiv i arhiv JLP(R)S 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 tijekom 2019. nije imao niti jednu žalbu koja se odnosila na dostupnost arhivskog gradiva.

13. Digitalna pristupačnost

Republika Hrvatska, kao potpisnica konvencija i standarda u području socijalne i ekonomske sigurnosti građana, preuzela je obvezu zaštite i promicanja ljudskih prava osoba s invaliditetom s ciljem njihovog ravnopravnog sudjelovanja u građanskim, ekonomskim, političkim, kulturnim i društvenim područjima života.

U kontekstu Direktive (EU) 2016/2102, pristupačnost podrazumijeva načela i tehnike koje trebaju poštovati tijela javnog sektora pri dizajnu, izradi, održavanju i ažuriranju mrežnih stranica i mobilnih aplikacija, kako bi omogućile istu dostupnost i iste mogućnosti svim korisnicima, osobito osobama s invaliditetom, ali i starijim osobama.

U svrhu usklađivanja s Direktivom (EU) 2016/2102, Hrvatski sabor je 2018. usvojio **Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19), koji je stupio na snagu 23. rujna 2019.** Zakonom se regulira primjena zahtjeva pristupačnosti 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);
- stabilnost (sadržaji moraju biti dovoljno stabilni da ih može pouzdano tumačiti širok raspon korisničkih agenata, uključujući pomoćne tehnologije).

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

Tijela javnog sektora koja u trenutku stupanja na snagu Zakona imaju mrežne stranice objavljene prije 23. rujna 2018. dužna su ih uskladiti s odredbama Zakona najkasnije do 23. rujna 2020., a rok koji je Zakonom određen za usklađivanje programskih rješenja za pokretne uređaje je 23. rujna 2021.

Povjerenik je nadležan za praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti i nadzor nad provedbom navedenog Zakona, kao i za sudjelovanje u provedbi mjera i aktivnosti osposobljavanja i promicanja te praćenja usklađenosti mrežnih stranica i prikupljanja podataka za potrebe izvješćivanja Europske komisije, za što je zadužen SDURDD.

U okviru zakonom dodijeljenih nadležnosti, Povjerenik je u 2019. suradnji sa SDURDD-om i krovnim udrugama osoba s invaliditetom sudjelovao u promotivnim aktivnostima usmjerenim na upoznavanje javnosti s ciljem i sadržajem Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (22. rujna – pokretanje kampanje za digitalnu pristupačnost; 15. listopada – predstavljanje kampanje u okviru obilježavanja Međunarodnog dana bijelog štapa). Osim toga, u suradnji sa SDURDD-om, DŠJU, Savezom udruga osoba s invaliditetom i Hrvatskim savezom slijepih te uz stručnu pomoć FER-a i CARNET-a, započela je priprema programa edukacije o digitalnoj pristupačnosti za tijela javnog sektora, s čijom se provedbom započelo u prvom kvartalu 2020.

D) URED POVJERENIKA

14. Službenici Ureda povjerenika

Povjerenik ima Ured povjerenika kao stručnu službu. U Uredu povjerenika su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 16 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja.

Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici. Na dan 31. prosinca 2019., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 17 državnih službenika (73,91% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja), i to:

- 9 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 5 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora, 1 viša savjetnica-specijalistica
- 6 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 2 savjetnika povjerenika, 1 viša savjetnica-specijalistica, 1 stručna suradnica, 1 viša stručna referentica
- 2 u Službi za opće poslove - 1 stručna savjetnica i 1 viša upravna referentica.

Od popunjenih 17 radnih mjesta, tijekom 2019. dvjema osobama je služba započela u prosincu 2019., a za dvije osobe koje su na porodiljnom dopustu osigurane su zamjene.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i 2019. vanjskim pružateljima usluga. Za pojedine aktivnosti privremeno su angažirani vanjski suradnici ugovorom o djelu.

Tijekom 2019. u Uredu povjerenika za informiranje je jedna osoba do srpnja 2019. bila na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa.

U skladu sa zakonskim obvezama i potrebama Ureda povjerenika, financijskim sredstvima te vlastitom inicijativom, službenici su kontinuirano poticani na edukaciju i usavršavanje.

15. Financiranje Ureda povjerenika

Sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 11 tijekom 2019., koja uključuju financiranje aktivnosti na stavkama A874001 Administracija i upravljanje u iznosu 3.893.000,00 kn, A874006 Promicanje prava na pristup informacijama u iznosu 141.000,00 kn te K874004 Informatizacija u iznosu 57.000,00 kn, iznosila su ukupno 4.091.000,00, dok su 2018. na tim stavkama bila osigurana sredstva u iznosu od ukupno 3.475.000,00 kn, što predstavlja povećanje za 17,72%.

Povjereniku su bila na raspolaganju i sredstva osigurana u državnom proračunu na Izvoru 31, na stavkama T874008 za projekt IPA 2017 Twinning Light projekt u Crnoj Gori "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama", za koji su tijekom 2019. doznačena u iznosu od 269.459,44 kn (planirano ukupno 269.500,00).

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 2.800,00 kn, zatim na Izvoru 52 sredstva Ostalih pomoći i donacija prenesena iz ranijih godina u iznosu od 588,08 kn te sredstva doprinosu za stručno osposobljavanje u iznosu 4.109,35 kn.

Stoga je, **uključujući vlastite prihode i donacije, Povjereniku tijekom 2019. bilo na raspolaganju ukupno 4.367.997,00 kn.**

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku u 2019. 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 izvršeno je ukupno 3.941.361,50 kn, odnosno 90,23 % planiranih sredstava. Usporedbe radi, u 2018. utrošeno je 4.133.787,17 kn.

Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu od 276.147,68 kn, dok su u 2019. prenesena sredstva u iznosu od 588,08 kn koja se odnose na donacije inozemnih Vlada te iznos od 254.724,70 kn 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.

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

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2019.

Tablica 15.1. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2019.

25805	Povjerenik za informiranje 2019.	Plan 2019	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	3.900.497,00	3.689.839,73	94,60%	210.657,27
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	141.000,00	84.258,74	59,76%	56.741,26
K874004	Informatizacija	57.000,00	47.662,77	83,62%	9.337,23
T874008	Twinning Light projekt-Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori	269.500,00	119.600,26	44,38%	149.899,74
	Ukupno	4.367.997,00	3.941.361,50	90,23%	426.635,50

Tablica 15.2. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2019.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2019.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE				
	Izvor 11, 51, 52	3.900.497,00	3.941.361,50	90,23%	426.635,50
	Izvor 11	3.893.000,00	3.683.027,67	94,61%	209.972,33
	31 Rashodi za zaposlene	3.080.000,00	3.006.105,01	97,60%	73.894,99
	311 Plaće (bruto)	2.570.000,00	2.532.826,19	98,55%	37.173,81
	3111 Plaće za redovan rad	2.565.000,00	2.464.557,52	96,08%	100.442,48
	3113 Plaće za prekovremeni rad	5.000,00	68.268,67	1365,37%	-63.268,67
	312 Ostali rashodi za zaposlene	65.500,00	54.187,78	83,37%	10.812,22
	3121 Ostali rashodi za zaposlene	65.500,00	54.187,78	83,37%	10.812,22
	313 Doprinosi na plaće	445.000,00	419.091,04	94,18%	25.908,96
	3132 Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	400.000,00	415.923,94	103,98%	-15.923,94
	3133 Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	45.000,00	3.167,10	7,04%	41.832,90
	32 Materijalni rashodi	812.000,00	676.572,65	83,32%	135.427,35
	321 Naknade troškova zaposlenima	137.000,00	104.078,98	75,97%	32.921,02
	3211 Službena putovanja	48.000,00	47.390,51	98,73%	609,49
	3212 Naknade za prijevoz, rad na terenu	72.000,00	47.059,47	65,36%	24.940,53
	3213 Stručno usavršavanje zaposlenika	13.000,00	6.780,00	52,15%	6.220,00
	3214 Ostale naknade troškova zaposlenima	4.000,00	2.849,00	71,23%	1.151,00
	322 Rashodi za materijal i energiju	100.000,00	82.086,68	82,09%	17.913,32
	3221 Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	65.000,00	56.400,27	86,77%	8.599,73
	3223 Energija	28.000,00	18.273,54	65,26%	9.726,46
	3225 Sitni inventar i auto gume	7.000,00	7.412,87	105,90%	-412,87
	323 Rashodi za usluge	527.000,00	456.997,50	86,72%	70.002,50
	3231 Usluge telefona, pošte i prijevoza	70.000,00	55.241,11	78,92%	14.758,89
	3232 Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	4.000,00	1.316,33	32,91%	2.683,67
	3233 Usluge promidžbe i informiranja	17.000,00	17.318,75	101,88%	-318,75
	3234 Komunalne usluge	13.000,00	10.996,98	84,59%	2.003,02
	3235 Zakupnine i najamnine	175.000,00	161.698,32	92,40%	13.301,68
	3236 Zdravstvene i veterinarske usluge	4.000,00	2.787,50	69,69%	1.212,50
	3237 Intelektualne i osobne usluge	102.000,00	97.323,76	95,42%	4.676,24
	3238 Računalne usluge	100.000,00	70.792,50	70,79%	29.207,50
	3239 Ostale usluge	42.000,00	39.522,25	94,10%	2.477,75
	324 Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	8.788,48	87,88%	1.211,52
	3241 Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	10.000,00	8.788,48	87,88%	1.211,52

329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	38.000,00	24.621,01	64,79%	13.378,99
3292	Premije osiguranja	1.000,00	0,00	0,00%	1.000,00
3293	Reprezentacija	15.000,00	13.428,51	89,52%	1.571,49
3296	Troškovi sudskih postupaka	20.000,00	10.625,00	53,13%	9.375,00
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	2.000,00	567,50	28,38%	1.432,50
34	Financijski rashodi	1.000,00	350,01	35,00%	649,99
343	Ostali financijski rashodi	1.000,00	350,01	35,00%	649,99
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	800,00	350,00	43,75%	450,00
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	0,01	0,01%	199,99
Izvor 51		2.800,00	2.702,71	96,53%	97,29
321	Naknade troškova zaposlenima	2.800,00	2.702,71	96,53%	97,29
3211	Službena putovanja	2.800,00	2.702,71	96,53%	97,29
Izvor 52	Ostale pomoći/donacije	4.697,00	4.109,35	87,49%	587,65
321	Naknade troškova zaposlenima	497,00	0,00	0,00%	497,00
3211	Službena putovanja	497,00	0,00	0,00%	497,00
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	4.200,00	4.109,35	97,84%	90,65
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	4.200,00	4.109,35	97,84%	90,65
A874006 PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA					
Izvor 11		141.000,00	84.258,74	59,76%	56.741,26
321	Naknade troškova zaposlenima	35.000,00	29.182,11	83,38%	5.817,89
3211	Službena putovanja	35.000,00	29.182,11	83,38%	5.817,89
323	Rashodi za usluge	50.000,00	25.650,35	51,30%	24.349,65
3233	Usluge promidžbe i informiranja	12.000,00	0,00	0,00%	12.000,00
3235	Zakupnine i najamnine	7.000,00	6.100,00	87,14%	900,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	16.000,00	6.731,60	42,07%	9.268,40
3239	Ostale usluge	15.000,00	12.818,75	85,46%	2.181,25
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	25.000,00	0,00	0,00%	25.000,00
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	25.000,00	0,00	0,00%	25.000,00
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	31.000,00	29.426,28	94,92%	1.573,72
3293	Reprezentacija	31.000,00	29.426,28	94,92%	1.573,72
K874004 INFORMATIZACIJA					
Izvor 11		57.000,00	47.662,77	83,62%	9.337,23
412	Nematerijalna imovina	12.000,00	3.075,25	25,63%	8.924,75
4123	Licence	12.000,00	3.075,25	25,63%	8.924,75
422	Postrojenja i oprema	35.000,00	34.623,14	98,92%	376,86
4221	Uredska oprema i namještaj	30.000,00	34.623,14	115,41%	-4.623,14
4222	Komunikacijska oprema	5.000,00	0,00	0,00%	5.000,00

426	Nematerijalna proizvedena imovina	10.000,00	9.964,38	99,64%	35,62
4262	Ulaganje u računalne programe	10.000,00	9.964,38	99,64%	35,62
T874008	TWINNING LIGHT PROJEKT JAČANJE KAPACITETA AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI				
Izvor 31		269.500,00	119.600,26	44,38%	149.899,74
311	Plaće (bruto)	15.000,00	12.805,64	85,37%	2.194,36
3113	Plaće za prekovremeni rad	15.000,00	12.805,64	85,37%	2.194,36
313	Doprinosi na plaće	0,00	2.112,93	0,00%	-2.112,93
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	0,00	2.112,93	0,00%	-2.112,93
3133	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	0,00	0,00	0,00%	0,00
321	Naknade troškova zaposlenima	57.000,00	48.618,37	85,30%	8.381,63
3211	Službena putovanja	54.000,00	48.618,37	90,03%	5.381,63
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
322	Rashodi za materijal i energiju	7.000,00	447,00	6,39%	6.553,00
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	4.000,00	447,00	11,18%	3.553,00
3225	Sitni inventar i auto gume	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
323	Rashodi za usluge	77.000,00	35.649,56	46,30%	41.350,44
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
3233	Usluge promidžbe i informiranja	16.000,00	1.735,00	10,84%	14.265,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	23.000,00	11.841,13	51,48%	11.158,87
3238	Računalne usluge	14.000,00	0,00	0,00%	14.000,00
3239	Ostale usluge	21.000,00	22.073,43	105,11%	-1.073,43
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	62.000,00	13.389,16	21,60%	48.610,84
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	62.000,00	13.389,16	21,60%	48.610,84
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	37.500,00	6.196,72	16,52%	31.303,28
3293	Reprezentacija	37.500,00	6.196,72	16,52%	31.303,28
343	Ostali financijski rashodi	2.000,00	0,00	0,00%	2.000,00
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	2.000,00	0,00	0,00%	2.000,00
422	Postrojenja i oprema	12.000,00	380,88	3,17%	11.619,12
4221	Uredska oprema i namještaj	12.000,00	380,88	3,17%	11.619,12

16. Aktivnosti Ureda povjerenika

16.1. Predmeti i akti

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, posebnih propisa te u provedbi dodatnih zadaća utvrđenih mjerama iz strateških dokumenata.

Kao najznačajnije pokazatelje djelovanja Ureda povjerenika tijekom 2019., osim onih koji su u posebnim poglavljima ovog izvješća analizirani, dodatno valja istaknuti:

- zaprimljena su 2.372 predmeta
- izrađen je 4901 izlazni akt
- nastavljeno je svakodnevno ažuriranje Popisa tijela javne vlasti
- u Tražilici TOM objavljeno je 356 odluka, 8 mišljenja, 6 smjernica i 73 sudske odluke.
- u siječnju 2019. prikupljena su godišnja izvješća za 2018. od 4.856 ili 83,77% evidentiranih tijela, 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 2018.
- u okviru provedbe strateških dokumenta, izvršena je ili se kontinuirano izvršava 31 aktivnost u kojima je Povjerenik nositelj ili sunositelj
- izrađeno je pet analitičkih izvješća o praćenju provedbe ZPPI-ja (čl. 10., 11. i 12.) na razini JLP(R)S
- izrađena su praćenja ispunjenja obveze proaktivne objave zakona i drugih propisa na razini ministarstava (20) te proračunskih dokumenata i izvješća komora (26)
- izrađeno je analitičko izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH

Kao tijelo javne vlasti, Povjerenik je rješavao zahtjeve za pristup informacijama. Od ukupno 19 zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama, na informacije kojima raspolaže Ured povjerenika odnosilo se 17 zahtjeva, dok su 2 zahtjeva ustupljena nadležnim tijelima javne vlasti. Svi zahtjevi za pristup informacijama su riješeni u zakonskom roku.

Zahtjevi iz djelokruga Povjerenika riješeni su na način da je 7 zahtjeva u potpunosti usvojeno, tri su djelomično usvojena (zbog zaštite osobnih podataka), a preostali zahtjevi su riješeni obavještavanjem korisnika da su informacije javno objavljene, da se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama, odnosno da je dostupnost informacije osigurana primjenom posebnih propisa.

16.2. Upiti korisnika i tijela javne vlasti

Jedna od aktivnosti Ureda povjerenika odnosi se na svakodnevno pružanje pomoći korisnicima i službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, davanjem odgovora na upite u vezi primjene ZPPI-ja. Zainteresirane osobe obraćaju se Uredu pisanim putem (poštom/elektroničkom poštom) ili dolaskom u Ured povjerenika, a prema potrebi se održavaju sastanci sa tijelima javne

vlasti u pogledu pitanja provedbe ZPPI-ja. Jedan od načina pružanja informacija je i putem info telefona.

Povjerenik je zaprimio u 2019. ukupno 300 pisanih upita, što je gotovo za trećinu (32,28%) manje upita u usporedbi s 2018. (443 upita), čime je nastavljen trend njihova smanjenja. (Tablica 16.1.) Razlog tome zasigurno je sadržan i u činjenici veće informiranosti korisnika i tijela javne vlasti zbog kontinuiranog održavanja edukacija, donošenju i objavi smjernica i dodatnih uputa kod svakog uočavanja sustavnih problema u primjeni ZPPI-ja, dostupnosti svih publikacija na internetskoj stranici Povjerenika te dostupnosti aplikacije Tražilice odluka i mišljenja - TOM.

Tablica 16.1. Broj zaprimljenih upita u razdoblju 2013. - 2019.

Godina	Broj upita	+/- (%)*
2013.	172	
2014.	368	113,95
2015.	417	13,32
2016.	492	17,99
2017.	413	-16,06
2018.	443	7,26
2019.	300	-32,28
UKUPNO	2.605	

* porast odnosno smanje broja upita u odnosu na prethodnu godinu

S prenesenim neodgovorenim upitima iz 2018. (38 upita), bilo je **na rješavanju u izvještajnom razdoblju ukupno 338 upita, a do kraja godine odgovoreno je na 323 ili 95,56%** (od čega 295 upita ili 98,33% podnesenih 2019.).

Iz analize upita zaprimljenih u 2019. po podnositeljima, vidljivo je da se Uredu povjerenika češće obraćaju tijela (158 upita) nego korisnici prava na pristup informacijama (142 upita) (Tablica 16.2.)

Tablica 16.2. Struktura upita prema podnositeljima

Podnositelj	Broj upita	%
Tijela javne vlasti	158	52,67
Građani - fizičke osobe	99	33,00
Mediji	17	5,67
Udruge	11	3,67
Trgovačka društva	4	1,33
Sindikati	1	0,33
Političke stranke i predstavnici	7	2,33
Ostalo	3	1,00
UKUPNO	300	100,00

Prema sadržaju upita, vidljivo je da su se upiti tijela javne vlasti u najvećoj mjeri odnosili na način postupanja sa zahtjevom za pristup informacijama, obvezu provedbe savjetovanja s javnošću i ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija (Tablica 16.3.)

Tablica 16.3. Struktura upita tijela javne vlasti prema sadržaju

Struktura upita - TJV	n	%
rješavanje zahtjeva	88	55,70
provedba savjetovanja	23	14,56
proaktivna objava	11	6,96
status TJV	7	4,43
službenik za informiranje	5	3,16
ostvarivanje prava na pristup informacijama	1	0,63
ostalo	23	14,56
UKUPNO	158	100,00

S aspekta korisnika (Tablica 16.4.), najveći broj upita odnosio se na ostvarivanje prava na pristup informacijama postupanjem po zahtjevu dok se manji dio upita odnosio na specifičnu skupinu korisnika - novinarski upiti postavljeni Povjereniku i upite vijećnika te provedbu savjetovanja s javnošću. Treba naglasiti da se čak 29 upita korisnika (20,42%) odnosilo na pitanja koja nisu u djelokrugu Povjerenika, što ukazuje na to da se Povjereniku u značajnom broju obraćaju i korisnici koji nisu sigurni kojem se tijelu obratiti s upitom ili pogrešno smatrajući da je „Povjerenik za informiranje zadužen za informiranje o svemu“. Povjerenik je odgovarao i na te upite, upućujući podnositelje na nadležna tijela ili ustupajući upite tim tijelima na daljnje postupanje.

Tablica 16.4. Struktura upita korisnika prema sadržaju

Struktura upita - korisnici	n	%
Rješavanje zahtjeva / ostvarivanje prava	58	40,85
Novinarski upit Povjereniku za informiranje	9	6,34
Ostalo (vijećnička pitanja)	7	4,93
Savjetovanje s javnošću	8	5,63
Ostala pitanja iz djelokruga Povjerenika	31	21,83
Ostalo (nije djelokrug PI)	29	20,42
UKUPNO	142	100,00

Kako su upiti korisnika i službenika za informiranje, jedan od pokazatelja problema u primjeni Zakona, ali i smjera u kojem treba nastaviti razvijati edukativne sadržaje za tijela odnosno korisnike, Ured će na isto odgovoriti planiranjem krojenih radionica za pojedine kategorije tijela ili korisnika.

U odgovorima na upite, građani i službenici za informiranje se obvezno upućuju i na objavljene edukativne sadržaje na internetskoj stranici Povjerenika te TOM - Tražilicu mišljenja i odluka.

- *Info-telefon*

Odgovaranje na upite putem info telefona ima za cilj pomoći korisnicima i službenicima za informiranje na brz i jednostavan način, davanjem upućujućih informacija odnosno smjernica vezanih uz ostvarivanje prava ili postupanja sa zahtjevom. Na upite korisnika i tijela o primjeni ZPPI-ja i putem info-telefona odgovara se tri puta tjedno u vremenu od 13 do 15 sati.

U 2019. odgovoreno je na ukupno 548 poziva građana, novinara, udruga i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti (597 u 2018.). Neznatna je razlika u broju upita korisnika (278 ili 50,73%) u odnosu na tijela (264 ili 48,18%), dok je broj upita novinara putem info-telefona zanemariv.

Tablica 16.5. Info-telefon struktura upita prema podnositeljima

Struktura upita - po podnositeljima	n	%
Tijela javne vlasti	264	48,18
Korisnici	278	50,73
Mediji	6	1,09
UKUPNO	548	100,00

U pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima, gledajući u cjelini, pored redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti te suradnje s tijelima i udrugama, tijekom 2019. je odgovarano promptno, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite kao i dolaske građana u Ured povjerenika radi informiranja o predmetima ili traženja pomoći.

16.3. Smjernice i upute

Sa svrhom standardizacije postupanja po odredbama ZPPI-ja, u 2019. je izrađeno 6 smjernica ili uputa, od čega je 5 dodatnih smjernica kojima se nadopunjavaju već objavljene smjernice, i to:

- Smjernice o pristupu informacijama i poslovnoj tajni
- Primjena članka 10. ZPPI – dodatna uputa (proaktivna objava informacija tijela javne vlasti koja nemaju službenu internetsku stranicu)
- Primjena članka 10. ZPPI – dodatna uputa (proaktivna objava zakona i ostalih propisa koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti)
- Dodatne smjernice za proaktivnu/pravovremenu objavu dnevnih redova sjednica i zaključaka / zapisnika te mogućnosti prisustvovanja na njima
- Primjena članka 13. ZPPI – dodatna uputa (vanjsko pružanje usluga službenika za informiranje)
- Smjernice za provedbu ZPPI: Ostvarivanje prava na pristup informacijama zastupnika i vijećnika u predstavničkim tijelima – dodatne smjernice.

Sve smjernice i upute, kao i ostali edukativni i promotivni sadržaji objavljeni su na internetskoj stranici Povjerenika, na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>.

16.4. Suradnja i projekti

16.4.1. Međuinstitucionalna suradnja

Povjerenik i njegov Ured redovito surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima.

Najintenzivnija suradnja ostvaruje se u okviru nastojanja za postizanjem pravilne i usuglašene primjene pojedinih odredbi Zakona i provedbi mjera i aktivnosti iz pojedinih nacionalnih strateških dokumenata. Izdvajamo suradnju s AZOP-om, koja se u 2019. odnosila na usklađivanje i pružanje stručne podrške tijelima koja su se suočila s nedoumicama u odnosu na primjenu Opće uredbe o zaštiti podataka u Republici Hrvatskoj.

S Uredom za zakonodavstvo Vlade RH intenzivno se surađivalo u pružanju pomoći u nadzoru postupanja tijela kod provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju zakonskih i podzakonskih akata, kao i s Uredom za udruge Vlade RH, s kojim postoji usustavljena i trajna suradnja u vezi s održavanjem edukacija o savjetovanjima s javnošću.

Uz višegodišnju suradnju s DŠJU na provedbi edukacija o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija na nacionalnoj i lokalnoj razini, izdvajamo i suradnju sa SDURDD-om, s kojim se intenzivno surađuje u zauzimanju stajališta u odnosu na novu Direktivu o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora i na području razvoja mehanizama praćenja, primjene i educiranja o provedbi Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora.

Povjerenik redovito sudjeluje u radu savjeta i koordinacija za izradu i provedbu strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova. S Ministarstvom pravosuđa kontinuirano se surađuje vezano uz provedbu i izvještavanje o provedbi Akcijskog plana za 2019. i 2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije 2015.-2020., ali i vezano za provedbu preporuka GRECO-a (Skupina država protiv korupcije Vijeća Europe) u okviru V. evaluacijskog kruga.

S Uredom za udruge Vlade RH u kontinuitetu se surađuje i na provedbi i izvještavanju o provedbi Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje do 2020., kao i s tijelima koja predsjedavaju koordinacijama na provedbi zajedničkih aktivnosti.

Kad je riječ o ciljevima održivog razvoja UN-a (Sustainable Development Goals), pod brojem 16.10.2. u okviru kojega se prikupljaju podaci o nacionalnim kontekstima za ostvarivanje prava na pristup informacijama, s misijom UNESCO-a pri Ministarstvu kulture surađivalo se pri izradi izvješća o predmetnom upitniku.

Povrh navedenog, Povjerenik je sudjelovao i u radu tematskih sjednica Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije za suzbijanje korupcije Hrvatskoga sabora.

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. Sve preuzete obveze kojih je Povjerenik nositelj u Akcijskom planu za 2019. i 2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije (8) i onih gdje je sunositelj provedbe s drugim tijelima (7) su ili ispunjene ili u visokoj fazi dovršenosti.

Isto se odnosi i na aktivnosti iz Akcijskog plana provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje do 2020. kojih je Povjerenik nositelj (7) ili pak sunositelj (9), a koje uključuju čitav niz indikatora ispunjenja.

Suradnja s jedinicama na lokalnoj razini odvijala se je ponajviše kroz edukativne aktivnosti, u suradnji s DŠJU.

Povjerenik je sudjelovao davanjem mišljenja ili pojašnjenja na sljedeće propise i dokumente:

- Prijedlog Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj djelatnosti, kojeg je dostavio Državni hidrometeorološki zavod te je Povjerenik podržao donošenje zakona kojim se, pored ostalog, detaljnije regulira dostupnost meteoroloških i hidroloških podataka za ponovnu uporabu informacija
- Prijedlog Odluke Vlade RH o davanju ovlasti Središnjem državnom uredu za središnju javnu nabavu (dalje: Središnji ured) za provedbu postupka središnje javne nabave za javne naručitelje koji nisu obuhvaćeni člankom 12. stavkom 1. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg ureda, koju je dostavio Središnji ured. Povjerenik je podržao proširivanje javnih naručitelja koji nisu obuhvaćeni člankom 12. stavkom 1. navedene Uredbe za provedbu postupka objedinjene javne nabave putem Središnjeg ureda, jer se na taj način postiže ušteda i racionalnije korištenje proračunskih sredstava
- Prijedlog Pravilnika o stvarnim troškovima izdavanja javnih isprava i uvjetima za ponovnu uporabu podataka Državne geodetske uprave (dalje: DGU), koji se dijelom odnosio i na uvjete za ponovnu uporabu, raspravljen je na sastancima s DGU-om i pojašnjena je potreba jasnog razgraničenja i konkretiziranja informacija koje mogu biti predmetom ponovne uporabe od izdavanja „podataka“, odnosno isprava iz registara
- Prijedlog Odluke o visini stvarnih troškova ponovne uporabe podataka DGU-a, pri čemu je ukazano da se ista donosi na temelju propisa o pravu na pristup informacijama te na sadržajno usklađivanje Odluke sa ZPPI-jem i Uredbom o troškovima ponovne uporabe informacija
- Prijedlog Pravilnika o načinu upisa u sudski registar Ministarstva pravosuđa, u kojem slučaju je, s obzirom na mogućnost ponovne uporabe informacija, pojašnjena svrha ponovne uporabe i značaja baza podataka i registara iz djelokruga tijela za olakšavanje pristupa informacijama.

16.4.2. Međunarodna suradnja i projekti

- U okviru suradnje s radnim skupinama, Povjerenik je nastavio s radom u Radnoj skupini Europske komisije za podatke javnog sektora (PSI – *Public Sector Information*), koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija, na čijem je

sastanku sudjelovao predstavnik Ureda povjerenika. Tijekom 2019., sa SDURDD-om, nastavljena je suradnja u postupku revizije PSI Direktive i usuglašavanju novog teksta OD Direktive, koja je stupila na snagu u srpnju 2019.

- U okviru studijskog posjeta delegacije Kancelarije za suradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Ured povjerenika sudjelovao je u prezentiranju postignutih standarda postupanja u segmentu savjetovanja s javnošću, s osvrtom na nadzornu ulogu u ostvarivanju mehanizma sudjelovanja u procesu donošenja odluka
- U okviru studijske posjete delegacije organizacija civilnog društva i ministarstava Turske Republici Hrvatskoj na kojem je sudjelovao predstavnik Ureda povjerenika, održano je predavanje o pristupu okolišnim informacijama i provedbi savjetovanja s javnošću
- Suradnja Povjerenika i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore nastavljena je i nakon završetka Twinnig Light projekta održavanjem bilateralne suradnje i sudjelovanjem delegacije Agencije na Godišnjem savjetovanju službenika za informiranje, gdje su na panelima podijelili iskustva u postupanju na području slobodnog pristupa informacijama u Crnoj Gori

U veljači 2019. završena je provedba aktivnosti planiranih u okviru Twinning Light projekta "Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama", koji je u razdoblju od 6 mjeseci u Crnoj Gori provodio Povjerenik, u suradnji sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU, vrijedan 250.000,00 eura.

Temeljni cilj projekta bio je jačanje efikasnosti ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori, a provedene aktivnosti odnosile su se na pružanje stručne podrške Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama 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.

- Izrada standardnih tehničkih specifikacija IT sustava uredskog poslovanja kao prilog i sastavni dio nove uredbe o uredskom poslovanju, Ministarstvo uprave, oznaka projekta: PRJ – 691.

Povjerenik za informiranje aktivno se uključio u provedbu projekta Ministarstva uprave „Izrada standardnih tehničkih specifikacija IT sustava uredskog poslovanja kao prilog i sastavni dio nove uredbe o uredskom poslovanju“. Povjerenik je uključen, kao jedno od 8 tijela, u

aktivnost analize postojećeg stanja, koja obuhvaća analizu rješenja informacijskih sustava za upravljanje dokumentima. U okviru navedenog projekta Povjerenik je ispunio upitnik o uredskom poslovanju kojim su se tražili podaci o korištenju sustava za evidenciju uredskog poslovanja, obradi i razvrstavanje pismena, dostavi predmeta i pismena u rad, otpremi akata, pripremi predmeta za pismohranu i arhiv te o naprednom uredskom poslovanje. Nakon popunjavanja upitnika održan je sastanak stručnjaka koji su angažirani na projektu na kojem su analizirani podaci uredskog poslovanja i sustava za uredsko poslovanje Povjerenika.

E) OCJENA STANJA, PRIORITETI DJELOVANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI

17. Ocjena stanja provedbe Zakona u 2019.

Povjerenik je kao neovisno tijelo, izvršavajući svoje zakonske zadaće i tijekom 2019., pratio rad tijela javne vlasti postupanjem po žalbama i predstavkama korisnika, provedbom inspekcijskih nadzora, analitičkim praćenjem objave informacija i provedenih postupaka savjetovanja s javnošću te javnosti rada tijela javne vlasti na državnoj i lokalnoj razini.

Opća je ocjena Povjerenika da su tijekom 2019. ostvarena određena poboljšanja rada tijela javne vlasti, ali da i dalje ostaju, u tekstu ovog Izvješća ponovno i dodatno istaknuti problemi, koji zahtijevaju veći i kontinuirani angažman tijela javne vlasti, počevši od čelnika tijela, službenika za informiranje te ostalih osoba koje su uključene u postupak ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, u cilju stvarne dostupnosti informacija za korisnike.

Generalno, tijela javne vlasti su u 2019. bila odgovornija prema svojim Zakonom utvrđenim obvezama, no u odnosu na ranije izvještajno razdoblje ne bilježe se značajniji pozitivni pomaci.

Iako se i u 2019. nastavlja kontinuitet vrlo visokog postotka rješavanja zahtjeva u zakonskom roku (94 %) od strane (i po podacima) tijela javne vlasti i dalje je zabrinjavajuća nepromijenjena činjenica da neka tijela otežavaju korisnicima pristup informacijama, i to najčešće odugovlačenjem rješavanja ili nerješavanjem zahtjeva (šutnja uprave). No, s druge strane, korisnici postaju sve svjesniji svog prava na pristup informacijama i načina njegova ostvarivanja. Kroz činjenicu da je i dalje veći broj zaprimljenih žalbi nego u periodu 2013.-2016. (statistika 2017. i 2018. uvjetovana je iznimno velikim brojem zahtjeva jednog korisnika), potvrđuje se zaključak da se pravo na pristup informacijama vrlo često ostvaruje tek podnošenjem žalbi Povjereniku.

Na sličan način kao i postupanje po zahtjevima korisnika, može se ocijeniti i izvršenje obveze proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti. Iz izvješća tijela, a osobito analizom rezultata analitičkog praćenja provedbe Zakona u pojedinim dijelovima (i za određene kategorije tijela) proaktivne objave, kao i rezultata inspekcijskog nadzora, uočeni su manji pomaci, ali još uvijek i značajni nedostaci u ispunjenju ove zakonske obveze od strane brojnih tijela javne vlasti.

Analizom podataka o provedenim žalbenim postupcima, rješanim predstavkama korisnika, inspekcijskim nalazima, kao i na temelju dostavljenih izvješća tijela te analitičkim praćenjima proaktivne objave, savjetovanja s javnošću i javnosti rada tijela koje je proveo Ured povjerenika, uočeni su trendovi postupanja tijela javne vlasti; te u pojedinim segmentima nedostaci i nepravilnosti u primjeni ZPPI-ja.

17.1. Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava

a) Kada se razmatraju ukupno podneseni žalbeni predmeti, evidentno je da je **najveći broj žalbi tijekom 2019., i to više od polovice žalbi (55,30%),** izjavljen zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima **tzv. šutnja uprave** (15, 30 dana). Šutnja uprave se očituje u ignoriranju rješavanja zahtjeva za pristup informacijama ali i u davanju obavijesti koje nemaju zakonsko uporište ili se korisnike izvješćuje u obliku odgovora, a ne rješenja te se time korisnika onemogućava u podnošenju pravnih lijekova.

Međutim, valja naglasiti da postupci koji se vode zbog tzv. šutnje uprave u skoro polovici slučajeva (40,91%) završavaju obustavom postupka, jer je tijelo prije donošenja rješenja Povjerenika o žalbi, riješilo zahtjev korisnika. Dakle, već sama činjenica podnošenja žalbe zbog šutnje uprave i s tim u svezi intervencija Povjerenika, 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 bilo dostatno upozorenje da riješe zahtjev. Unatoč tome, navedeno ukazuje na nepravilno postupanje tijela koje dovodi do nepotrebnog angažiranja administrativnih i financijskih kapaciteta i tijela i Povjerenika (traženje očitovanja, dostava dokaza o postupanju, izrada i uručenje rješenja i dr.).

Podaci također pokazuju da dosta korisnika prava na pristup informacijama podnosi preuranjene žalbe prije proteka roka za rješavanje ili posljednji dan roka za rješavanje zahtjeva, što ukazuje da korisnici nisu upoznati sa načinom računanja rokova. Stoga je preporuka tijelima da zahtjev riješe što je moguće ranije i da se ne čeka krajnji rok.

Iz očitovanja tijela javne vlasti po izjavljenim žalbama zbog tzv. šutnje uprave, često se navodi problem upućivanja zahtjeva nenadležnoj osobi (ne službeniku za informiranje) ili zaprimanja zahtjeva upućenog elektroničkim putem u neželjenoj pošti. Isto ukazuje da tijela trebaju uložiti dodatan napor u bolju organizaciju i koordinaciju unutar tijela, počevši od zaprimanja zahtjeva, ustupanja zahtjeva službeniku za informiranje (ako je upućen glasnogovorniku ili nekoj drugoj osobi unutar tijela) 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 ostvarilo pravo na pristup informacijama.

b) Nadalje, posebno se ukazuje na **zabrinjavajuću pojavu kod pojedinih tijela da uporno i opetovano onemogućuju pristup informaciji** te u predmetima u kojima se nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, pokreću upravni spor ili u slučaju ako i ne pokrenu upravni spor, odbijaju postupiti po nalogu Povjerenika. Za nastalu praksu od značaja je i Zaključak sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda RH, da rješenje Povjerenika kojim nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke, nije rješenje koje se izvršava u smislu odredi članaka 133. do 144. ZUP-a. Dakle, ako prvostupanjsko tijelo ne postupi po rješenju Povjerenika, prema stajalištu Visokog upravnog suda RH, radi se o propuštanju prvostupanjskog tijela da u određenom roku odluči o zahtjevu strane („šutnja uprave“) pa stranka temeljem članka 25. ZPPI-ja, može izjaviti žalbu Povjereniku i inicirati pokretanje prekršajnog postupka.

Pojedina tijela i nakon poništavanja rješenja od strane Povjerenika i vraćanja na ponovni postupak, uz jasnu uputu kako provesti postupak, umjesto rješavanja zahtjeva pokreću upravni

spor. Tijela prilikom pokretanja upravnog spora navode da tužba ima odgovni učinak zanemarujući činjenicu da tužba ima odgovni učinak samo ako se rješanjem Povjerenika odobrava pristup informaciji.

Tako tijela javne vlasti nerijetko koriste postupovne odredbe ZPPI-ja, ZUP-a i ZUS-a, s ciljem odugovlačenja postupka.

c) Posljednjih godina se zabrinjavajuće ponavlja podnošenje velikog broja žalbi od strane istog korisnika (korisnik izjavio 15,36% svih zaprimljenih žalbi i 48,95% svih tužbi) te podnošenje i drugih podnesaka po kojima se postupalo. Na taj način onemogućuju se s jedne strane, tijela javne vlasti u obavljanju drugih poslova iz svoje nadležnosti, a s druge strane svojim žalbama i tužbama i drugim podnescima dovode Povjerenika u situaciju da, unatoč rješavanju većeg broja žalbi, ne uspijeva riješiti u zakonskim rokovima sve žalbe, što rezultira pokretanjem upravnih sporova zbog šutnje Povjerenika. Dodatno, zbog neujednačene prakse Visokog upravnog suda RH Povjerenik se izlaže financijskim troškovima za naknadu troškova upravnog spora.

d) Analizirajući vrste odluka Povjerenika po žalbama, uočava se da je i u 2019. **nastavljen trend nezakonitog postupanja tijela javne vlasti (60,84% poništenih rješenja tijela javne vlasti).**

Nepravilna implementacija odredbi ZPPI-ja odnosi se u najvećem dijelu na primjenu pojedinih zakonskih ograničenja: zaštitu osobnih podataka, poslovnu ili profesionalnu tajnu, zlouporabu prava, neposjedovanje zatražene informacije i procjenu da traženje ne predstavlja informaciju u smislu ZPPI-ja, a što su i korisnici najviše preispitali podnošenjem žalbe. Nadalje, riješeni žalbeni predmeti Povjerenika prema razlozima nezakonitosti, ukazuju da su **3/4 rješenja tijela kojima se štite osobni podaci nezakonita, dok su više od 4/5 odbijajućih rješenja zbog poslovne tajne nezakonita, a nešto manji postotak nezakonitih rješenja se odnosi na zlouporabu prava, 72,22 %.**

U odnosu na zaštićene osobne podatke potrebno je ukazati da su tijela donosila odluke koje su značile neopravdanu uskratu informacija zbog zaštite osobnih podataka. Razlozi se mogu pronaći u nepravilnoj primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka, s obzirom na kogentnu normu ZPPI-ja kojom su informacije o raspolaganju javnim sredstvima javno dostupne (uključujući imena i prezimena korisnika sredstava i iznose koji su isplaćeni), osim ako se ne radi o klasificiranim informacijama, a što je potvrđeno i odlukama Visokog upravnog suda RH.

Poslovnu tajnu su trgovačka društva često koristila kao ograničenje pristupa, međutim Povjerenik je u 83,33% žalbenih predmeta utvrdio da se nije radilo o poslovnoj tajni (npr. različite isplate, podaci o plaćama i dr.) ili da se radilo o raspolaganju javnim sredstvima. S druge strane i sami korisnici ne pokazuju interes za cijelu informaciju i razumiju potrebu zaštite dijela podataka.

Stoga je Povjerenik je početkom listopada 2019. donio Smjernicu o pravu na pristup informacijama i poslovnoj tajni, pa bi pravilna primjena te Smjernice, upravna i sudska praksa, uz ciljane edukacije, trebale dovesti do smanjivanja broja podnesenih žalbi i poništenih odluka.

Kada se uzmu u obzir žalbeni predmeti koji se odnose na zlouporabu prava na pristup informacijama od strane korisnika, vidljivo je da je u 72,22% slučajeva Povjerenik zauzeo stav suprotan stavu tijela javne vlasti o tome da korisnici zloupotrebljavaju prava na pristup informacijama, a u 22,22% da su razlozi bili opravdani. Usporedbom s 2018. je vidljivo da je došlo

do smanjenja broja potvrđenih odluka tijela javne vlasti jer ih 2018. potvrđeno 28,33%. Iako nije riječ o značajnom smanjenju zakonitih rješenja, ističe se da je određeni postotak smanjenja rezultat promijenjenog stajališta Visokog upravnog suda RH. Naime, Sud je poništio pojedina rješenja Povjerenika kojima je potvrđena zlorabica od strane korisnika. Nakon zaprimanja presuda Visokog upravnog suda RH prema kojima kod raspolaganja javnim sredstvima ne može doći do zlorabice, Povjerenik je izmijenio svoja rješenja i sukladno tome poništio određeni broj rješenja prvostupanijskih tijela.

Otežavanju pristupa informacijama doprinijela je i promjena pravnog stajališta Visokog upravnog suda RH, kojom korisnici gube mogućnost ulaganja prigovora čelniku tijela na obavijest da se njihovo traženje ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, a time gube i pravo na žalbu Povjereniku (osim po promijenjenoj praksi Suda po kojoj se, ako korisnik nije upoznat s načinom ostvarenja svog prava, treba odlučiti o žalbi izjavljenoj na obavijest).

Na zakonitost postupanja po zahtjevima utječu organizacijski i kadrovski problemi u tijelima javne vlasti (nedovoljni kapaciteti tijela, osobito onih s malim brojem zaposlenih, česte izmjene službenika za informiranje 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.

e) Kada je riječ o drugostupanijskom postupanju, ukazujemo da se **postotak zakonitih drugostupanijskih rješenja Povjerenika smanjio u odnosu na prethodne godine (81,91%)**. Na nešto slabiji postotak nego ranijih godina **utjecala je promjena stajališta Visokog upravnog suda RH u nekoliko važnih pitanja**: Sud je (u velikom broju istovrsnih predmeta) zauzeo novo stajalište da zlorabica prava nije moguća kad se radi o raspolaganju javnim sredstvima (iako to ne proizlazi iz zakonske odredbe članka 23. stavka 5. ZPPI-ja); nalaganja tijelu da riješi zahtjev; nemogućnosti izjavljivanja prigovora na obavijest tijela, a time i daljnjih pravnih lijekova; neprikladnosti rješenja Povjerenika za izvršenje. S tim u vezi, važno je istaći da je Povjerenik po prvi puta imao u radu žalbe zbog neizvršenja po pravomoćnim odlukama.

Nadalje, iako je tijekom 2019. došlo do manjeg priljeva žalbi, potrebno je ukazati da neriješene žalbe iz prethodnog razdoblja, a također i izjavljene tužbe te drugi podnesci (pogotovo od strane jednog korisnika) opterećuju sustav i kapacitete Povjerenika, a zbog nove sudske prakse izazivaju i troškove iz proračuna.

U dijelu koji se odnosi na postupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija i žalbe koje se izjavljuju u tom području nastavljen je trend malog broja izjavljenih žalbi jer korisnici nisu upoznati s mogućnošću korištenja informacija tijela javne vlasti, a tijela nisu dovoljno upoznata s ponovnom uporabom informacija i primjenom pojedinih zakonskih ograničenja u području ponovne uporabe. U odnosu na način ostvarivanja prava na ponovnu uporabu, treba naglasiti da tijela trebaju proaktivno objavljivati informacije na internetskoj stranici u strojno čitljivom obliku i putem portala otvorenih podataka, a da traženje putem zahtjeva treba biti izuzetak (primjerice, kada se traže određene informacije za koje nije propisana proaktivna objava informacija).

Kao i proteklih nekoliko godina, i u 2019. se nastavljaju neki pozitivni trendovi: podnositelji zahtjeva su svjesniji prava na pristup informacijama; besplatan postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama za korisnike (naplaćuju se samo stvarni materijali troškovi) osigurava učinkovitu pravnu zaštitu prava na pristup i ponovnu uporabu informacija; tijela javne vlasti i dalje podnose manji broj tužbi, što znači da u većini prihvaćaju odluke Povjerenika.

S motrišta usklađene primjene prava i transparentnosti drugostupanjskog odlučivanja važno je naglasiti da **Povjerenik na svojoj internetskoj stranici godinama kontinuirano i ažurno objavljuje primjere iz prakse, putem Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika - TOM** pokušavajući na taj način učiniti lakšim rad tijelima javne vlasti, a također i svim korisnicima kako bi znali koje su informacije javnog karaktera.

17.2. Praćenje i promicanje prava na pristup informacijama

a) Proaktivna objava informacija javnog karaktera na internetskim stranicama tijela javne vlasti predstavlja ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu te alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela te se uključiti u procese odlučivanja. Stoga su tijela obvezna samoinicijativno i proaktivno objavljivati niz informacija o svom radu i odlučivanju. Međutim, taksativno navođenje informacija koja su tijela dužna objavljivati na svojim internetskim stranicama jednako se odnosi na sve kategorije tijela, neovisno o njihovom javnom značaju, djelokrugu, veličini i dr., što u praksi dovodi do različitih interpretacija „primjenjivosti“ proaktivnog objavljivanja informacija za pojedina tijela. Osim neprimjenjivosti cijelog članka 10. na sva tijela, stavak 1. koji obvezuje na objavu podataka u strojno čitljivom obliku, neprimjenjiv je na sve pobrojane informacije, a što će zahtijevati redefiniranje navedene odredbe Zakona.

Problem objave informacija tijela koja nemaju internetsku stranicu, je rezultirao je i izradom dodatnih uputa i smjernica Povjerenika. U odnosu na tijela koja nemaju svoju internetsku stranicu dodatnom uputom, koja se na jednak način odnosi na tijela bez internetske stranice i njihove osnivače (povezana tijela), obvezuju se da informacije objavljuju na podstranici osnivača.

b) Nadalje, kako je uočeno da pojedine kategorije tijela pokazuju nerazumijevanje obveze javnosti rada, tako su dane načelne smjernice tijelima da se obveza javnosti rada kolegijalnih tijela odnosi na upravljačka i nadzorna tijela, ali ne i na stručna tijela na kojima se ne odlučuje o pitanjima značajnim za javnost.

Zbog uočenih nedostataka u postupanju JLP(R)S-ova glede objave informacija potrebnih za osiguravanje javnosti rada, Povjerenik je donio dodatne smjernice za proaktivnu/pravovremenu objavu dnevnih redova sjednica i zaključaka/zapisnika te mogućnosti prisustvovanja na njima, naglašavajući značaj pravovremene objave informacija, jer se jedino tako postiže svrha javnosti rada.

c) Vezano uz samu strukturu internetskih stranica, **tijela i dalje ne vode dovoljno računa o kvaliteti objavljenih informacija** (objava podataka u neodgovarajućim oblicima, najčešće PDF), bez poklanjanja dovoljno pažnje lakoj pretraživosti i preglednosti internetskih stranica te jasnoći dostupnih informacija. Objavom velike količine informacija koje nisu logički strukturirane

i tematski posložene, ne postiže se svrha proaktivne objave. Pri tome je posebno važno naglasiti **nepravilno provođenje ili neprovođenje zakonske obveze objave registara i baza podataka** iz djelokruga tijela radi ponovne uporabe. Ova obveza podrazumijeva s jedne strane objavu Popisa svih baza podataka iz djelokruga (neovisno o pogodnosti za ponovnu uporabu) i s druge strane objavu registara i baza podataka nad kojima nema ograničenja u strojno čitljivom i otvorenom formatu – sa svrhom slobodne dostupnosti.

Nerazumijevanje ove zakonske obveze kod velikog broja tijela i nakon pet godina primjene Zakona i kontinuiranog upućivanja tijela na način provedbe ove obveze, potaknulo je Povjerenika da, nakon preliminarne analize dostavljenih podataka za ovo izvješće, u okviru svoje nadležnosti, još jednom predloži središnjim državnim tijelima da objave Popis skupova podataka iz svoje nadležnosti te izvrše analizu propisa iz svog područja kako bi detektirali sve registre i baze podataka i tijela koja su za njih zadužena u pojedinom upravnom području, sa svrhom utvrđivanja pogodnosti istih za ponovnu uporabu te donošenja plana za otvaranje registara i baza podataka, odnosno njihovu prilagodbu za moguću objavu, a što je osnaženo u okviru prioriteta djelovanja u 2020.

Politikom otvorenih podataka Vlade RH, SDURDD je određen nadležnim tijelom za njezinu provedbu i stvaranje poticajnog okruženja za otvaranje podataka, a isto bi trebalo jačati kroz uređenje institucionalnog okvira i jačanje ovlasti u tom segmentu, ali i donošenjem Akcijskog plana za provedbu Politike otvorenih podataka s jasno utvrđenim planom aktivnosti, rokovima izvršenja i njihovim nositeljima.

d) Rezultati praćenja proaktivne objave ukazuju da je odgovornost tijela javne vlasti veća, međutim **još uvijek postoje informacije koje veliki dio tijela ne objavljuje (ili ih djelomice objavljuje) i kod kojih je uočena najviša razina nepravilnosti**, a to su:

- ishodi natječajnih postupaka i javnih poziva (za zapošljavanje i za dodjelu financijskih sredstava)
- popisi skupova podataka iz nadležnosti tijela (*asset lista*) i otvoreni podaci
- popisi korisnika donacija i sponzorstava s visinom dodijeljenog iznosa
- informacije o mogućnostima sudjelovanja na sjednicama
- informacije o formalnim radnim tijelima
- zaključci sa službenih sjednica tijela

Specijalizirana analitička praćenja pojedinih točaka članka 10. Zakona (proaktivna objava), čiju provedbu smo naznačili u prioritetnim aktivnostima izvješća za 2018., provedena su vezano uz objavu zakona i propisa iz djelokruga ministarstava i vezano uz financijsko planiranje i izvještavanje komora. S rezultatima praćenja su upoznata praćena tijela te su im dane preporuke za uklanjanje nepravilnosti. Ovakav vid segmentarnog praćenja procjenjuje se korisnim za uklanjanje uočenih nepravilnosti i Ured povjerenika će ga nastaviti provoditi i u 2020.

e) Analiza sveukupnih podataka o provedbi obveze savjetovanja s jedne strane ukazuje **na daljnji pozitivan trend - u broju provedenih savjetovanja (5.313 ili 27,67% više nego 2018.)**, a s druge strane ukazuje na smanjenje broja ukupno primljenih komentara korisnika (19.543 komentara u odnosu na 23.035 komentara u 2018.). Mogući razlog tome je u nepostojanju kvalitetne dvosmjerne komunikacije - neadekvatno pozivanje javnosti i upoznavanje s provedbom

savjetovanja za pojedini akt, ali kod dijela korisnika i rezignacija zbog nemogućnosti jačeg utjecaja na kreiranje propisa i javnih politika (neodgovaranje na komentare, neobjavljivanje izvješća, neargumentirano neprihvatanje prijedloga i sl.).

Analiza savjetovanja vezano uz akte objavljene u službenom glasilu RH, ukazuje da je savjetovanje provedeno za 472 akta od 553 (85,35%) objavljena u Narodnim novinama, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018. (kada je provedeno savjetovanje za 71,33% objavljenih akata). U odnosu na prošlogodišnje rezultate, evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbe i pravilnike, iako je kao i 2018. savjetovanje provedeno za sve zakonske prijedloge koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama. Važno o je napomenuti značajan porast provedenih savjetovanja za pravilnike, podzakonske akte kojima se bitno utječe na interese i prava korisnika. U 2019. provedena su 332 savjetovanja o pravilnicima ili 86,45% što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018. g, kad je taj udio iznosio 66,57%.

Što se tiče same kvalitete provedbe savjetovanja, koja podrazumijeva cijeli proces od objave plana savjetovanja do objave kvalitetnih izvješća, pokazatelji nisu zadovoljavajući. Plan savjetovanja, kao obvezni akt objavilo je manje od polovice (45,51%) koja su izvijestila da su u 2019. provodila savjetovanja s javnošću. Trajanje savjetovanja prema zakonskoj formulaciji „u pravilu 30 dana“, polučilo je **negativnim efektom, odnosno skraćivanjem roka provedbe savjetovanja na prosječno 18,84 dana (2018. – 24,77 dana)**. Time se ne postiže svrha savjetovanja i vjerojatno je i to jedan od razloga slabijeg odaziva javnosti da svojim angažmanom doprinesu kvaliteti propisa ili drugih dokumenata.

Nadalje, i dalje zabrinjava neobjavljivanje izvješća u razumnom roku, koji se vrlo elastično tumači i ponekad protegne na više mjeseci, unatoč smjernicama Povjerenika i pojedinačnim uputama danim tijelima da rok ne bi smio biti duži od 30 dana.

Donošenje akta bez priloženog izvješća o provedenom savjetovanju i njegovom doprinosu, predstavlja kršenje zakonske odredbe te se ponovno skreće pozornost donositeljima propisa i drugih dokumenata da inzistiraju na njegovom prilaganju uz predloženi akt.

Uklanjanju nepravilnosti u samoj provedbi savjetovanja pridonijelo bi poboljšanje zakonodavnog okvira preciznijom regulacijom. Portal e-Savjetovanje standardizirao je u određenoj mjeri provedbu savjetovanja državnih tijela koja su obvezna provoditi ista putem portala. Zbog velikog značaja akata lokalne zajednice za pravne i fizičke osobe, korisno bi bilo na isti način obvezom obuhvatiti i lokalne jedinice.

f) Podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija među službenicima za informiranje, akademskom zajednicom, udrugama, medijima, građanima, ali i čelnicima u tijelima trajna je zadaća Povjerenika, koja je u izvještajnom razdoblju bila naglašena kroz standardne programe edukacija, ali i pružanjem novog koncepta edukacija kroz napredne module za osobito složene i prijeporne odredbe ZPPI-ja i specijalizirane edukacije namijenjene tijelima javne vlasti, ali i korisnicima. Tijekom 2019. provedeno je 38 edukacija (32 u 2018.). Sukladno procjeni da je **u koncept provedbe prava na pristup informacijama nužno uključivanje ključnih i najodgovornijih aktera u tijelima javne vlasti** provedene su dvije (u prošlom izvješću najavljene) specijalizirane edukacije za čelnike tijela/rukovodeće

službenike. Usprkos teškoćama u njihovoj realizaciji, u 2020. će se, iznalaženjem primjerenih načina njihove provedbe, s njima i nastaviti.

Za sustavnu provedbu koncepta prava na pristup informacijama **od iznimne je važnosti funkcioniranje i povezivanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti**. Stoga je i stvaranje uvjeta za uspostavu mreže službenika za informiranje i njihovo tematsko okupljanje, navedeno kao jedan od prioriteta u prošlogodišnjem izvješću. Godišnje savjetovanje službenika za informiranje u organizaciji Ureda povjerenika, organizirano po prvi puta u 2019. kao logičan i snažan korak u uspostavljanju mreže stručnjaka ovog područja, planira se održati i u 2020.

18. Prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2020.

18.1. Sva područja iz djelokruga Povjerenika

Temeljem ocjene stanja i nalazima o provedbi Zakona iznesenim u ovom izvješću, Povjerenik i Ured povjerenika će u 2020. svoje djelovanje u provedbi Zakona usmjeriti na slijedeće **prioritete zajedničke za sva područja iz svog djelokruga** (postupanje po zahtjevima korisnika i zaštite prava te područje proaktivne objave informacija, osiguranja javnosti rada tijela te savjetovanja s javnošću):

1. jačanje organizacijske strukture i funkcioniranja Ureda **izmjenom Poslovnika Povjerenika za informiranje**, radi prilagodbe izvršenju novih zadaća i utvrđenih prioriteta
2. **izradu uputa i smjernica za provedbu pojedinih odredbi ZPPI-ja** (osobni podaci, klasificirane informacije, pojedini segmenti proaktivne objave)
3. **objavu sažetaka važnijih odluka i smjernica Povjerenika**, kako bi službenici za informiranje i korisnici na još jednostavniji i učinkovitiji način mogli koristiti praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda RH
4. **nastavak edukacije po specijaliziranim – naprednim modulima** edukacije za osobito složene i u provedbi prijeporne odredbe ZPPI-ja, kroz praktične vježbe
5. **održavanje krojenih edukacija za analizirane skupine tijela javne vlasti te čelnike i rukovodeće službenike**
6. **održavanje godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje** i stvaranje preduvjeta za uspostavu mreže službenika za informiranje radi razmjene praktičnih znanja i harmonizacije u postupanju
7. **sustavno poticanje građana, udruga, medija, akademske zajednice i privatnog sektora na sudjelovanje u postupcima savjetovanja s javnošću**
8. **jačanje postojećih i uvođenje novih oblika promotivnih aktivnosti** sa svrhom što šireg korištenja ZPPI-ja **sa naglaskom na pojedine skupine korisnika, osobito**

za mlade i novinare (putem webinarâ i prilagođenih promotivnih i edukativnih aktivnosti).

18.2. Postupanje po zahtjevima korisnika i zaštite prava na pristup informacijama

Zbog i dalje prisutnih nepravilnosti i nezakovitosti u postupanju tijela po zahtjevima korisnika, nastavljene „šutnje uprave“ te zabrinjavajućeg trenda neizvršavanja odluka Povjerenika u postupanju po zahtjevima za pristup informacijama i zaštiti prava na pristup informacijama, **prioriteti djelovanja** bit će usmjereni na sljedeće:

1. **efikasnost u rješavanju žalbenih predmeta** s ciljem smanjivanja broja neriješenih predmeta kako bi se korisnicima omogućilo da na brži naćin dolaze do traženih informacija
2. **izradu upute za korisnike vezano za naćin podnošenja žalbe**, rokova raćunanja i druge potrebne informacije o tome kako na ispravan naćin podnijeti žalbu i izrada daljnjih pomoćnih obrazaca kako bi mogli na jednostavniji naćin ostvarivati svoja prava bez da se izlažu nepotrebним troškovima
3. **povećani broj ciljanih inspekcijskih nadzora** radi bržeg uklanjanja uoćenih nepravilnosti
4. **periodićno izvješćavanje javnosti o neizvršavanju naloga Povjerenika na internetskoj stranici www.pristupinfo.hr**
5. **sankcioniranje** tijela javne vlasti koja ne provode odluke Povjerenika.

18.3. Proaktivna objava informacija

Praćenja cjelovite proaktivne objave informacija na regionalnoj razini nastavit će se i u tekućoj godini. Kako razina ispunjenja zakonske obveze proaktivne objave pojedinih vrsta informacija nije ujednaćena, intenzivnije će se provoditi specijalizirana praćenja samo pojedinih segmenata i to nad pojedinim kategorijama tijela ili na uzorku tijela. Stoga će **prioriteti djelovanja** biti usmjereni na segmente proaktivne objave sa najnižom razinom objave i uoćenim nepravilnostima:

1. **praćenje objave informacija o javnim uslugama** s obrascima na lako pretraživ i lako dostupan naćin
2. **praćenje objave informacija o ustrojstvu i kontakt podacima ćelnika tijela i rukovodećih službenika.**

18.4. Osiguranje javnosti rada

Nerazumijevanje zakonske obveze javnosti rada bile su najizraženije kod trgovaćkih društava i ustanova, što je bio razlog za davanje naćelnih smjernica Povjerenika koje se odnose na trgovaćka

društva i školske ustanove. Stoga će, osim standardiziranih praćenja javnosti rada na nacionalnoj i regionalnoj razini, **prioriteti djelovanja** biti usmjereni na:

1. **praćenje objave informacija o radu skupština, nadzornih odbora i drugih kolegijalnih tijela /upravljačkih tijela trgovačkih društava** u odnosu na članak 12. ZPPI-ja
2. **praćenje objave informacija o radu školskih odbora** u odnosu na članak 12. ZPPI-ja.

18.5. Savjetovanje s javnošću

Provedba savjetovanja s javnošću sve više postaje standard, obvezan obrazac postupanja tijela pri donošenju akata i dokumenata kojima se utječe na interese građana. Međutim kvaliteta izvedbe ciklusa savjetovanja nije zadovoljavajuća. Osim standardiziranih praćenja savjetovanja na nacionalnoj i regionalnoj razini te inzistiranja na postupanju po smjernicama Povjerenika za provedbu savjetovanja u nepreciznim odredbama ZPPI-ja, a radi postizanja veće kvalitete provedbe savjetovanja s javnošću, **prioriteti djelovanja** će biti:

1. **praćenje provedbe ciklusa savjetovanja odabranih tijela** (od donošenja plana savjetovanja, provedbe savjetovanja do izrade izvješća)
2. **praćenje objave Plana savjetovanja** na određenom uzorku tijela javne vlasti.

18.6. Ponovna uporaba informacija

Neispunjavanje zakonske obveze objave popisa skupova podataka te registara i baza podataka pogodnih za ponovnu uporabu, kao i nerazumijevanje režima ponovne uporabe osim standardiziranih praćenja i preporuka, osnažiti će se određivanjem **prioriteta djelovanja**:

1. **praćenje objave popisa registara i baza podataka s metapodacima** i načinom pristupa i ponovne uporabe (asset lista)
2. **praćenje postupanja po preporukama danim središnjim tijelima** kroz analitičko izvješće o analiziranim skupovima podataka po upravnim područjima.

18.7. Ostale aktivnosti – osiguranje pristupačnosti

Zakonom o pristupačnosti mrežnih stanica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora 23. rujna 2020. utvrđen je kao krajnji rok tijelima javnog sektora za prilagodbu pristupačnosti mrežnih stanica, a prvo razdoblje praćenja nadzornim tijelima je 01. siječnja 2020. do 22. prosinca 2021. Slijedom toga **prioriteti djelovanja** će biti:

1. **praćenje usklađenosti mrežnih stranica tijela javnog sektora** sa zahtjevima pristupačnosti prema zadanom uzorku

2. preliminarno praćenje objave izjava o pristupačnosti tijela javnog sektora
3. priprema podataka za potrebe izvješćivanja Europske komisije.

19. Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Ocjena stanja u provedbi Zakona te nalazi o tome prikazani u ovom Izvješću podloga su za prijedlog poboljšanja stanja provedbe Zakona u 2020. i razdoblju koje slijedi. Važno je naglasiti da su u prioritetima djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u 2020. sadržani načini i mjere za poboljšanje stanja u svim područjima prava na pristup informacijama, što znači da su već i sami prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika svojevrсни prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti. U nastavku se stoga ističu još i **dodatni prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti i to oni upućeni tijelima javne vlasti te oni koji bi se trebali ostvariti noveliranjem Zakona.**

Dakle, prijedloge i preporuke za otklanjanje nepravilnosti i nedostataka istaknute kroz prioritete djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika, one usmjerene ka tijelima javne vlasti te one usmjerene ka nositelju izrade Zakona valja sagledavati kao povezanu, jedinstvenu cjelinu.

19.1. Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti

Dostignuta razina transparentnosti i otvorenosti tijela te participacija javnosti u korištenju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija ukazuje na potrebu kontinuirane provedbe, a dijelom i redefiniranja dosadašnjih preporuka i prijedloga:

1. Osiguranje stalne potpore čelnika tijela javne vlasti učinkovitoj provedbi prava na pristup informacijama

Iako je na formalno-pravnoj razini odgovorna osoba za primjenu ZPPI-ja službenik za informiranje, praksa ukazuje na važnu ulogu čelnika (i rukovodećih službenika) kao ključnih osoba o kojima ovisi transparentnost i otvorenost tijela i u području prava na pristup informacijama. Stoga će se u 2020. nastaviti konzultativne aktivnosti s čelnicima i rukovodećim službenicima tijela te provođenje za njih krojenih edukacijskih programa kako u području pristupa i ponovne uporabe informacija tako i proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću.

2. Važnost pohađanja edukacija za službenike o praktičnoj primjeni Zakona

Zbog pogrešne primjene ZPPI-ja i tumačenja pojedinih ograničenja, Ured povjerenika će nastaviti s izradom i provedbom dodatnih edukacijskih programa, 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, poslovne tajne i sl.).

Čelnici tijela i rukovodeći službenici trebali bi poticati službenike na pohađanje edukacija o praktičnoj primjeni ZPPI-ja.

3. Korištenje upitnika za samoprocjenu i izrada akcijskog plana

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 novi Upitnik za samoprocjenu i izrada akcijskog plana za poboljšanje razine objave informacija.

4. Usklađenost plana savjetovanja s planiranim normativnim aktivnostima

Sudjelovanje javnosti u kreiranju zakona i propisa je na formalno-pravnoj razini povećano, ali stvarna i očekivana participacija javnosti izostaje, stoga se preporuča nositeljima izrade nacrtu 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 te vode računa o kvaliteti cjelokupnog procesa savjetovanja u svim njegovim fazama – od objave plana savjetovanja do objave kvalitetnog izvješća o provedenom savjetovanju.

5. Proaktivno, a ne retroaktivno objavljivanje dnevnih redova sjednica

Radi omogućavanja uvida javnosti u rad tijela javne vlasti potrebno je proaktivno, a ne retroaktivno objavljivati dnevne redove sjednica te upoznati javnost s uvjetima prisustvovanja na njima, te pravovremeno objavljivati zaključke/zapisnike sa sjednica.

6. Izrada popisa skupova podataka i objava registara i baza podataka radi uklanjanja prepreka za ponovnu uporabu informacija

Tijela trebaju identificirati registre i baze podataka koje vode, izraditi Popis skupova podataka i donijeti plan za njihovu prilagodbu radi objave u strojno čitljivom i otvorenom obliku.

Kod utvrđivanja uvjeta za ponovnu uporabu tijelima se preporuča koristiti hrvatsku Otvorenu dozvolu, a iznimno mogu koristiti druge standardne međunarodne dozvole kod objave specifičnih skupova podataka, kao i kad postoji potreba za ograničenjem pristupa pojedinim podacima.

19.2. Prijedlog noveliranja Zakona o pravu na pristup informacijama

Temeljem članka 35. stavka 3. podstavka 7. ZPPI-ja Povjerenik je ovlašten za iniciranje donošenja ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Kako je već u Godišnjem izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2018. naglašeno da je višegodišnja primjena Zakona od strane tijela javne vlasti, Povjerenika i Visokog upravnog suda RH ukazala na određene slabosti postojećeg normativnog okvira, koje zahtijevaju jasnije i preciznije reguliranje pojedinih pitanja, tako u nastavku dajemo precizniju analizu potrebnih intervencija u zakonski tekst.

Usvajanje izmjena ZPPI-ja je nužno radi povećanja stupnja njegove primjene, otklanjanja evidentnih prepreka u efikasnijem ostvarivanju prava, prvenstveno onih koje ne osiguravaju pravnu zaštitu korisniku, koje se odnose na izvršenje odluka Povjerenika, ali i radi unapređenja proaktivnog objavljivanja informacija, veće transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti i osnaživanje antikorupcijskog potencijala ovog zakona.

U nastavku ukazujemo na najvažnije izmjene usvajanjem kojih bi se, po ocjeni Povjerenika i Ureda povjerenika, u dobroj mjeri otklonili nedostaci i nepravilnosti u provedbi Zakona.

1. Redefiniranje obveze proaktivne objave informacija

Postojeći Zakon vrlo široko definira tijela javne vlasti obuhvaćajući više kategorija tijela: od državnih, preko JLP(R)S, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti ili obavljaju javnu službu ili su u vlasništvu RH ili lokalnih jedinica, što ne smatramo spornim. Međutim, ZPPI radi naglašene transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, propisuje niz obveza koje su jednake za sve kategorije tijela, ne radeći distinkciju po sadržaju, opsegu i razini ovlasti tijela, učešću javnih sredstava i sl. Tako se obveze primjerice komunalnog poduzeća, ustanove, ili stanice za tehnički pregled vozila, jednako odnose na njihovu cjelokupnu djelatnost i cjelokupnu imovinu, što znači i za onaj dio djelatnosti ili sredstava koja ostvaruju na tržištu.

Važeći Zakon je koncepcijski utemeljen na proaktivnoj, samoinicijativnoj objavi informacija tijela, stoga obuhvat tijela i njihove jednake obveze očekivano najviše dolaze do izražaja upravo kod određivanja informacija koje su tijela dužna proaktivno objaviti. Evaluacijom dosadašnje provedbe proaktivne objave informacija, utvrđeno je da sve propisane informacije nisu jednako primjenjive na sva tijela. Valjalo bi raspraviti treba li obveze tijela precizirati i diferencirati po kategorijama, tako da tijela unaprijed znaju koje su njihove obveze, bez „vaganja“ je li na njih nešto primjenjivo ili ne.

Radi svrhovite primjene Zakona predlaže se redefinirati, odnosno precizirati pojedine zakonske obveze (primjerice, vezano uz javnost rada, objavu pojedinih informacija i dr., kao i preciziranje što se smatra raspolaganjem javnim sredstvima), prema pojedinim kategorijama tijela javne vlasti.

2. Donošenje rješenja (ne obavijesti) kad se zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama

Zakonsku mogućnost odlučivanja o zahtjevu, putem obavijesti da se nešto ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, bez obveze donošenja upravnog akta, prekomjerno se koristi. Radi promjene stajališta Visokog upravnog suda RH vezanog uz interpretaciju odredbe 155. i 156 ZUP-a u kontekstu slanja obavijesti korisnicima i mogućnosti pravne zaštite korisnika (korisnici više nemaju mogućnost podnošenja prigovora), predlaže se donošenje rješenja o odbacivanju zahtjeva u slučajevima kad tijelo ocijeni da se podneseni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama.

3. Dodatno i preciznije urediti postupak savjetovanja s javnošću

Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, kao i provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba (JLP(R)S i pravne osobe s

javnim ovlastima), podigla je ljestvicu moguće participacije građana u kreiranju javnih politika, kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini. Stoga ovaj institut valja i dalje jačati preciziranjem trajanja savjetovanja, vremenskim preciziranjem obveze objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i stvaranjem pretpostavki za provedbu savjetovanja s javnošću za odluke koje se donose na lokalnoj razini putem centraliziranog portala kakav postoji na središnjoj državnoj razini. S obzirom na to da tijela nerijetko izbjegavaju provedbu savjetovanja ili skraćuju rok provedbe zbog "opravdanih razloga", držimo važnim propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja ili skraćivanja roka za njegovu provedbu.

4. Propisati vođenje jedinstvenog e-upisnika o rješavanju zahtjeva od strane tijela javne vlasti

Podnošenje Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja je zahtjevna zadaća kako za tijela javne vlasti, tako i za Ured povjerenika. Podaci koje tijela dostave nisu provjerljivi (osim kod najekstremnijih slučajeva kada se u dogovoru s tijelom revidiraju podaci), a u pojedinim slučajevima je Ureda povjerenika očito da podaci ne mogu biti točni. Stoga je potrebno izmijeniti odredbe o načinu izvješćivanja i propisati vođenje jedinstvenog e-službenog upisnika, kojim će se tijelima omogućiti evidentiranje zahtjeva za pristup informacijama po zadanim fazama i sadržajima unosa, a povlačenje podataka od strane Ureda povjerenika za potrebe izrade godišnjeg izvješća će biti automatizirano, uz mogućnost kontinuiranog uvida Ureda povjerenika u službeni upisnik i preuzimanja podataka tijekom cijele godine. Time se postiže dobivanje vjerodostojnih podataka te mogućnost izrade puno preciznijih analiza od strane Ureda povjerenika, znanstvenika i zainteresirane stručne javnosti.

5. Preciznije određivanje odgovornosti čelnika tijela javne vlasti/službenika za pristup informacijama

Službenici za informiranje tijela javne vlasti opravdano su ukazivali na zakonsku formulaciju „odgovorne osobe“ koja, neovisno o postojećoj pozitivno-pravnoj praksi i smatranju čelnika tijela odgovornom osobom za zakonitost rada tijela pa i provedbu ZPPI-ja, ostavlja dovoljno prostora za izbjegavanje odgovornosti čelnika tijela. Stoga smatramo da je potrebno jasno precizirati odgovornost čelnika tijela za pristup informacijama, kao i službenika za informiranje. Isto se može postići jasnim razgraničenjem uloge (odgovornosti) službenika za informiranje i čelnika tijela, ali i preciznim reguliranjem odnosa službenika za informiranje i ostalih zaposlenika koji trebaju pridonositi pravilnoj primjeni ZPPI-ja, uz naglašavanje koordinativne uloge službenika za informiranje, kao i osiguranjem primjerene zaštite službenika za informiranje.

6. Izravno sankcioniranje tijela javne vlasti i odgovorne osobe tijela radi nepostupanja po Zakonu

Jedna od prepreka efikasnom ostvarivanju prava na pristup informacijama je postojeći sustav sankcioniranja koji se temelji isključivo na primjeni Prekršajnog zakona. Sustav sankcioniranja zasigurno bi bio puno učinkovitiji propisivanjem mogućnosti izricanja izravnih upravnih mjera tijelima i odgovornim osobama tijela koja ne izvršavaju pravomoćna rješenja povjerenika ili nepostupaju po nalogima Povjerenika, njegovih inspektora ili drugih ovlaštenih službenika Ureda povjerenika.

7. Institut izvršavanja pravomoćnih rješnja o pristup informacijama učiniti efikasnijim

S obzirom na postojeće odredbe ZUP-a o izvršenju rješnja od strane prvostupanjskih tijela državne uprave nadležnih za poslove opće uprave, a imajući u vidu stav Visokog upravnog suda RH da rješnja o nalaganju nisu pogodna za izvršenje prema odredbama ZUP-a, valjalo bi raspraviti o mogućnosti izvršavanja pravomoćnih rješnja Povjerenika propisivanjem nadležnog tijela za izvršenje u ZPPI-ju (jedna od solucija je i davanje ovlasti Povjereniku za izvršavanje pravomoćnih rješnja kojima se tijelu javne vlasti nalaže omogućavanje pristupa određenim informacijama).

8. Preispitati nazivlje "povjerenik za informiranje" i "službenik za informiranje"

Dosadašnja praksa provedbe Zakona, ukazuje na nerazumijevanje i nesnalaženja s nazivljem „službenik za informiranje“ i „povjerenik za informiranje“. Naime, nazivi se povezuju s informiranjem kao djelatnošću, a ne sa specijaliziranim područjem – pravom na pristup informacijama tijela javne vlasti. Nazivlje je neprecizno i u odnosu na ustavnu definiciju „omogućavanja prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti“. Stoga se čini potrebnim da se ono učini prepoznatljivijim i razumljivijim, a samim time i povezanijim sa prirodom ovog instituta. Mogući prijedlozi su: „povjerenik za pristup informacijama (tijela javne vlasti)“; „službenik za pristup informacijama“ ili slično.

9. Obveza transpozicije Direktive EU u Zakon

Obzirom na obvezu transpozicije Direktive o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora do 21. srpnja 2021., Povjerenik je inicijalno upoznao Ministarstvo uprave – nositelja izrade nacrtu Zakona, s potrebnim izmjenama ZPPI-ja vezanim uz preuzimanje Direktive, s ciljem ublažavanja prepreka za ponovnu uporabu te izrazio spremnost sudjelovanja u radnoj grupi koja će pripremiti ovu i druge potrebne novele Zakona.

Ostale preporuke

Višegodišnja primjena ZPPI-ja i dalje ukazuje i na neusklađenost šireg nacionalnog normativnog okvira povezanog s pravom na pristup informacijama, stoga se 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.

U odnosu na međunarodne dokumente i dalje se predlaže pokretanje postupka pristupanja Protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.

Zaključno, sustavnom realizacijom novih, kao i redefiniranih prioriteta djelovanja te usvajanjem prijedloga i preporuka za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti zasigurno će se osigurati stalni rast razine provedbe Zakona, a time i ispunjenje njegove svrhe – što šire dostupnosti informacija od javnog interesa koje su u posjedu tijela javne vlasti.

Povjerenik za informiranje

Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu

Zagreb, ožujak 2020.

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: 118



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 400-01/20-01/4
URBROJ: 401-01/01-20-5
Zagreb, 30. ožujka 2020.

PRILOG 1.a

IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI*
ZA 2019. GODINU

Ja, dr.sc. Zoran Pičuljan, povjerenik za informiranje, čelnik Povjerenika za informiranje na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, nalaza Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije te raspoloživih informacija, potvrđujem:

- zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava,
- učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.



POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

dr.sc. Zoran Pičuljan

* Obrazac Izjave o fiskalnoj odgovornosti, koja se daje ako nisu uočene slabosti i nepravilnosti

Obveznik POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

**UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA OBVEZNIKE UTVRĐENE U REGISTRU PRORAČUNSKIH I
IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2019.**

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca ¹
		N/P	DA	NE ²	
PLANIRANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA					
1.	<p>U uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno uputama upravnih tijela utvrđeni su i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koji su raspoređeni na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - sredstva potrebna za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, <p>a u razdoblju privremenog financiranja, u uputama su utvrđeni i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima odnosno proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti za razdoblje privremenog financiranja (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)</p>	X			
2.	<p>Ministarstvo je nakon primitka uputa za izradu prijedloga državnog proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti upute s limitima u apsolutnom iznosu, odnosno s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koje su raspoređene na:</p>	X			

¹ Stupac Referenca se ne popunjava već su u njemu dane upute koja je vrsta dokaza podloga za davanje odgovora na pitanje

² Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

	<ul style="list-style-type: none"> - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, <p>a u razdoblju privremenog financiranja, ministarstvo je, nakon primitka uputa za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca proračunske godine od Ministarstva financija, izradilo i dostavilo upute s limitima plana za prva tri mjeseca proračunske godine korisnicima iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)</p>				
3.	Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu <i>donosa</i> sredstava iz prethodne, odnosno <i>odnosa</i> u sljedeću godinu		X		Preslika, odnosno referenca financijskog plana iz SAP sustava državne riznice
4.	Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu ukupnog rezultata poslovanja koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e)	X			
5.	Obrazloženje proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja općeg dijela proračuna odnosno financijskog plana i obrazloženja posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana. Obrazloženje općeg dijela proračuna, odnosno financijskog plana sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka. Obrazloženje posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti		X		https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2020-godina/2981
6.	Usklađeni prijedlog financijskog plana ministarstva sastavljen je temeljem prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)	X			

7.	Posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen je od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna jedinice u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X			
8.	Rashodi i izdaci koji se financiraju iz EU sredstava planirani su realno, odnosno odstupanje između plana usvojenog od strane Hrvatskog sabora i konačnog izvršenja nije veće od 5% (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)	X			
9.	U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova, odnosno pokrića manjkova, uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave doneseni su odgovarajući akti: (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
9.1.	U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova donesen je akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška, mjere za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak	X			
9.2.	U slučaju pokrića manjkova donesen je akt koji sadrži analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja, prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje te akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom	X			
10.	Izrađen je godišnji plan rada koji sadrži podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti te opći prikaz zadaća i poslova (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)				Preslika Godišnjeg plana rada Povjerenika za informiranje https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/10/PI-plan-rada-2019.pdf
			X		

11.	Čelnik je u roku 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna donio odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za ostvarenje strateških ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		Odluka o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu Strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u Financijskom planu Povjerenika za informiranje za 2019. godinu KLASA: 400-06/18-01/01, URBROJ: 401-01/13-19-03 od 04. siječnja 2019.; KLASA: 400-06/18-01/01, URBROJ: 401-01/13-19-03 od 17. travnja 2019.
12.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se zaduživala/davala suglasnost za zaduživanje/jamstvo sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
12.1.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost Vlade za dugoročno zaduživanje	X			
12.2.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju jamstva pravnoj osobi u njezinu većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač za ispunjenje obveza pravne osobe i ustanove	X			
12.3.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju suglasnosti izvanproračunskim korisnicima za zaduživanje i davanje jamstva	X			
12.4.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja davala suglasnost na zaduživanje pravnoj osobi u njezinu većinskom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač	X			

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ³	DJELOMIČNO ⁴	
IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINACIJSKOG PLANA						
13.	Procedura stvaranja ugovornih obveza jasno je definirana i dostupna svim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima		X			Procedura stvaranja ugovornih obveza, KLASA: 400-01/19-01/14, URBROJ: 401-01/02-19-01
14.	Obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje iz proračuna u sljedećim godinama preuzimale su se isključivo uz suglasnost ministra financija/Vlade Republike Hrvatske, odnosno općinskog načelnika /gradonačelnika /župana (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				
15.	Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta	X				
16.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sredstva proračunske zalihe koristila samo za elementarne nepogode i druge nepredvidive događaje	X				
17.	Postoji jasna procedura naplate prihoda	X				
18.	Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima	X				

³ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁴ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

19.	Uređen je sustav ostvarivanja i korištenja vlastitih prihoda					
19.1.	Ministarstvo/jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donijelo je akt kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)	X				
19.2.	Upravljačko tijelo proračunskog korisnika donijelo je akt kojim je uređeno ostvarivanje i korištenje vlastitih prihoda (a koji je u skladu s aktom nadležnog ministarstva/jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika, ako je to primjenjivo)	X				
20.	Sredstva su utrošena u skladu s proračunom, odnosno financijskim planom		X			Izvršenje po aktivnostima i pozicijama iz SAP-a
21.	Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji		X			Tablica: Testiranja uz pitanje 21
22.	Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih					
22.1.	Dostupne su preslike, odnosno reference ugovora koji su podloga za isplate	X				
22.2.	Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta	X				
22.3.	Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 20.000,00 kuna ili više	X				
23.	Evidencijski nalozi (EV nalozi) dostavljani su Ministarstvu financija u skladu sa Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna i uputom Ministarstva financija					
23.1.	Nadležno ministarstvo/središnji državni ured dostavio je proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti uputu s rokom do kojeg su mu isti dužni dostaviti mjesečne podatke	X				

	o ostvarenju vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka izuzetih od obveze uplate u državni proračun i rashoda i izdataka financiranih iz istih (mjesečne evidencijske naloge) (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)					
23.2.	Proračunski korisnici dostavljali su mjesečne podatke o ostvarenim vlastitim i namjenskim prihodima i primicima, koji su izuzeti od obveze uplate u državni proračun, te rashodima i izdacima financiranim iz njih (evidencijske – EV – naloge) u skladu s rokom danim u uputi nadležnog ministarstva/središnjeg državnog ureda (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)	X				
23.3.	Ministarstvo/središnji državni ured je tijekom godine dostavljalo evidencijske naloge (EV naloge) Ministarstvu financija najkasnije do 10. u mjesecu za prethodni mjesec (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)	X				
24.	Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere					provjera na uzorku 5% ukupnog broja svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine
24.1.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
24.2.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu s vremenskim rokovima iz ugovora		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
24.3.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
24.4.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
24.5.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228

24.6.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima i uzorcima iz ugovora		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
24.7.	Oprema je instalirana i u upotrebi		X			UR 26; UR 46; UR 194; UR 204; UR 228
25.	Propisana je procedura zaprimanja računa, njihove provjere u odgovarajućim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima i pravovremenog plaćanja		X			Procedura zaprimanja računa i provjere računa te plaćanja po računima, KLASA: 400-01/19-01/16, URBROJ: 401-01/02-19-01
26.	Propisana je procedura blagajničkog poslovanja kojom su definirane sve aktivnosti vezane uz promet gotovim novcem		X			Procedura blagajničkog poslovanja Povjerenika za informiranje, KLASA: 400-01/19-01/12, URBROJ: 401-01/02-19-01
27.	Propisana je procedura izdavanja i obračunavanja putnih naloga		X			Procedura izdavanja i obračunavanja putnih naloga, KLASA: 400-01/19-01/15, URBROJ: 401-01/02-19-01
28.	Prije isplate sredstava neprofitnoj organizaciji sklopljen je ugovor u kojem su definirana prava i obveze neprofitne organizacije i isplatitelja	X				
29.	Pravomoćne presude izvršavale su se bez postupka prisilne naplate		X			Potvrde o plaćanju

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ⁵	DJELOMIČNO ⁶	
JAVNA NABAVA						dokazati na uzorku od 20% financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50
30.	U zaključenim ugovorima o nabavama velike vrijednosti ugovoreni su instrumenti za osiguranje urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni	X				
31.	Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi	X				
32.	Za sve predmete javne nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kuna za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova jednaka ili veća od 500.000,00 kuna provedeni su postupci javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				
33.	Za ugovore o javnoj nabavi koji su se tijekom njegova trajanja značajno izmijenili, proveden je novi postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				
34.	Donesen je i redovito ažuriran plan nabave koji je objavljen na mrežnim stranicama u skladu s propisima o javnoj nabavi		X			https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/09/PlanNabave2019.pdf https://eojn.nn.hr/Oglasnik/
35.	Donesena je interna odluka kojom je imenovano stručno povjerenstvo za javnu nabavu koje je pripremalo i provodilo postupak javne nabave, a najmanje jedan član stručnog povjerenstva imao je važeći certifikat u području javne nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi	X				
36.	Osobe koje prate provedbu ugovora različite su od osoba koje su bile članovi stručnog povjerenstva	X				

⁵ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁶ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

37.	Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji je objavljen na mrežnim stranicama, a sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi		X		https://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/javna-nabava/ https://eojn.nn.hr/Oglasnik/
38.	Do 31. ožujka tijelu nadležnom za politiku javne nabave dostavljeno je statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi		X		Preslika Statističkog izvješća o javnoj nabavi
39.	Donesen je akt kojim su uređena pitanja jednostavne nabave za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi te je akt objavljen na mrežnim stranicama		X		https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Pravilnik-o-provedbi-postupaka-jednostavne-nabave-2.pdf Preslika Pravilnika o jednostavnoj javnoj nabavi

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako je provođenje postupaka javne nabave objedinjeno na razini osnivača, obveznik odgovara „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ⁷	DJELOMIČNO ⁸	
RAČUNOVODSTVO						
40.	Narudžbenice su valjano ispunjene na način da se vidi tko je nabavu inicirao, tko je nabavu odobrio, koja vrsta roba/usluga/radova se nabavlja, uz detaljnu specifikaciju jedinica mjere, količina, jediničnih cijena te ukupnih cijena		X			UR 77; UR 109; UR 174
41.	U potpisanim ugovorima s dobavljačima/pružateljima usluga/izvršiteljima radova detaljno je utvrđena vrsta robe/usluga/radova koji se nabavljaju		X			Ugovor Žurnal URBROJ: 401-01/02-18-01 Ugovor Centar MCS br. 1976 Ugovor Konto 4625/2016
42.	Iz primke, otpremnice i drugog odgovarajućeg dokumenta potpisanog od skladištara ili druge osobe zadužene za zaprimanje robe i dobavljača vidljivo je da je prilikom preuzimanja robe utvrđena količina, stanje i kvaliteta zaprimljene robe		X			UR 26; UR 37; UR 46
43.	Postoji izvještaj o obavljenoj usluzi, odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge		X			UR 66; UR 122; UR 208
44.	O izvedenim radovima, sukladno definiranoj proceduri odobrenja radova, postoji privremena, odnosno konačna obračunska situacija, koju odobrava osoba, odnosno tijelo koje nadzire i odobrava radove	X				
45.	Na zaprimljenim računima navedeni su svi elementi računa u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima		X			UR 62; UR 100; UR 141
46.	Računi sadrže detaljnu specifikaciju roba/usluga/radova koje odgovaraju opisu i specifikaciji roba/usluga/radova definiranih narudžbenicom, odnosno ugovorom		X			UR 105; UR 186; UR 194
47.	Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan što je evidentno u postupku obrade računa		X			UR 38; UR 67; UR 130

⁷ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁸ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

48.	Provjereno je postojanje potpisa, žiga ili elektroničke oznake kojom se može potvrditi da je račun odobren za plaćanje		X			UR 91; UR 114; UR 199
49.	Za primljene i dane donacije nefinancijske imovine u glavnoj knjizi evidentirani su prihodi i rashodi, a međusobni prijenos nefinancijske imovine proračuna i proračunskih korisnika evidentiran je preko promjena u obujmu imovine (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)	X				
50.	S dužnicima su usklađeni podaci o potraživanjima na datum 31. listopada	X				
51.	Izveštaj o obavljenom popisu sadrži popis potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku		X			Izvod otvorenih stavaka
52.	Uspostavljene računovodstvene evidencije omogućile su praćenje korištenja sredstva po izvorima financiranja i programima (projektima/aktivnostima)		X			Bilanca po aktivnostima
53.	Prati se stvaranje ugovornih obveza i njihov financijski učinak					
53.1.	Uspostavljena je evidencija svih ugovora, uključujući ugovore vezane uz zaposlene		X			Evidencija sklopljenih ugovora 2019., KLASA: 023-08/19-01/6, URBROJ: 401-01/02-19-1
53.2.	Organizacijska jedinica, odnosno osoba zadužena za financijsko-računovodstvene poslove ima uvid u sve sklopljene ugovore iz kojih proizlaze financijski učinci		X			Procedura stvaranja ugovornih obveza, KLASA: 400-01/19-01/14, URBROJ: 401-01/02-19-01
54.	Provodio se ispravak vrijednosti potraživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	X				
55.	Proračunski korisnik koji je doznačio sredstva proračunskom korisniku istog proračuna, a iskazao ih je unutar podskupine računa 369 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> , uskladio je evidencije s proračunskim korisnikom koji su sredstva primili i iskazali ih unutar podskupine računa 639 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> . (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako su njeni upravni odjeli dodjeljivali	X				

	sredstva proračunskim korisnicima u nadležnosti drugih upravnih odjela te jedinice)					
56.	Vodi se analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i usklađena je s glavnom knjigom		X			Popis osnovnih sredstava
57.	Ulaganja u dugotrajnu imovinu prenose se u glavnoj knjizi s računa imovine u pripremi na račune imovine u upotrebi odmah po završetku ulaganja	X				
58.	Najkasnije u roku od 15 dana od isplate naknade za bolovanje na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), HZZO-u je dostavljen zahtjev za refundaciju		X			Zahtjev za refundaciju za bolovanje za 11. mj.

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ⁹	
IZVJEŠTAVANJE I OSTALO					
59.	Kod predaje financijskih izvještaja poštivali su se rokovi i način predaje utvrđeni Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)		X		Financijski izvještaj 1-3.MJ Financijski izvještaj 4-6.MJ Financijski izvještaj 7-9.MJ Financijski izvještaj 1-12.MJ
60.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvještavala je Ministarstvo financija o zaduženjima/danim suglasnostima za zaduženja/jamstva sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X			
61.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnik pomoći izravnanja) dostavila je izvještaj o utrošenim sredstvima resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisan način i u rokovima utvrđenima Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - nositelji decentraliziranih funkcija)	X			
62.	Izvještaj o izvršenju financijskog plana izrađen je i dostavljen upravljačkom tijelu (odgovaraju proračunski i izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunski korisnici državnog proračuna, izuzev onih koji nemaju upravljačka tijela)	X			

⁹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

63.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži elemente propisane Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
63.1.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja za prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			
63.2.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nepodmirenih dospjelih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			
63.3.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			
64.	Kod predaje polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave poštivali su se rokovi utvrđeni Zakonom o proračunu (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
64.1.	Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prethodnu godinu dostavljen je predstavničkom tijelu do 1. lipnja tekuće proračunske godine	X			
64.2.	Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prvo polugodište tekuće proračunske godine dostavljen je predstavničkom tijelu do 15. rujna tekuće proračunske godine	X			
65.	Provedene su suštinske i formalne kontrole dostavljenih Izjava o fiskalnoj odgovornosti (odgovaraju nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se dostavljaju izjave o fiskalnoj odgovornosti)	X			
66.	Uspostavljen je sustav dokumentiranja podataka o rizicima koji sadrži najznačajnije strateške i operativne rizike, mjere za postupanje po riziku te odgovorne osobe i rokove za provedbu mjera (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		Registar rizika za 2019. godinu

67.	Internim aktom (uputom, sporazumom) uređen je način komunikacije, izvještavanja i drugih aktivnosti s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)	X			
-----	---	---	--	--	--

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ¹⁰	
TRANSPARENTNOST					
68.	Godišnji plan rada je objavljen na mrežnim stranicama (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/10/PI-plan-rada-2019.pdf
69.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljeni su svi proračunski dokumenti (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
69.1.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen proračun koji uključuje opći i posebni dio te obrazloženje	X			
69.2.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune proračuna	X			
69.3.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljena je od strane predstavničkog tijela usvojena odluka o izvršavanju proračuna	X			
69.4.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna	X			
69.5.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	X			

¹⁰ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

69.6.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	X			
70.	Uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađen je i objavljen vodič za građane	X			
71.	Nakon usvajanja državnog proračuna od strane Hrvatskog sabora, odnosno upravljačkih tijela, financijski planovi objavljeni su na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog ministarstva ako ne posjeduju mrežnu stranicu (odgovaraju ministarstva i proračunski korisnici državnog proračuna)		X		https://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/planovi-i-izvjesca/
72.	Godišnji financijski izvještaji objavljeni su u roku od 8 dana od propisanog roka za predaju godišnjih financijskih izvještaja na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog proračuna ako ne posjeduju mrežnu stranicu		X		https://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/planovi-i-izvjesca/ https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/02/FI_2019_RS.pdf

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ¹¹	DJELOMIČNO ¹²	
UPRAVLJANJE IMOVINOM						
73.	Doneseni su strateški i provedbeni dokumenti za upravljanje i raspolaganje nekretninama (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)					
73.1.	Donesena je strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama	X				
73.2.	Na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen je godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji	X				
74.	Za nekretnine u vlasništvu upisana su vlasnička prava u zemljišnim knjigama	X				
75.	Ustrojen je registar imovine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sadrži podatke i informacije propisane za Središnji registar državne imovine (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				
76.	Državna imovina kojom se raspolaže/upravlja neovisno o pravnoj osnovi korištenja te imovine (knjižno vlasništvo, izvan knjižno vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove) evidentirana je u glavnoj knjizi onog tko raspolaže s/upravlja imovinom, u skladu s Uputom Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske	X				
77.	Utvrđena je namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspolaže	X				

¹¹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

¹² Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

78.	Za nekretnine kojima je definirana namjena utvrđeno je jesu li u funkciji ili ne, odnosno koriste li se ili ne u skladu s namjenom	X				
79.	Za nekretnine koje nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje istih u funkciju, odnosno korištenje prema utvrđenoj namjeni	X				
80.	Za imovinu za koju nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi poduzimane su aktivnosti za rješavanje istih	X				
81.	Prije stjecanja nekretnina izrađena je analiza kojom je utvrđena opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine	X				
82.	Isknjižavanje imovine iz poslovnih knjiga provodi se isključivo nakon prodaje, darovanja ili drugog načina otuđenja ili uništenja imovine, a temeljem izlaznog računa, ugovora o kupoprodaji, zapisnika o uništenju, potvrde o odvozu na otpad i slične dokumentacije	X				
83.	Čelnik je donio interni akt o načinu korištenja službenih automobila	X				
84.	Postoji pisana procedura kojom su detaljno utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova	X				

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

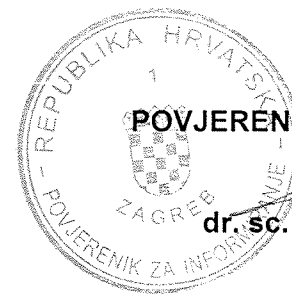
Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

KLASA: 400-01/20-01/4

URBROJ: 401-01/01-20-4

Zagreb, 30. ožujka 2020.



POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

Zoran Pičuljan
dr. sc. Zoran Pičuljan