



REPUBLIKA HRVATSKA  
Povjerenik za informiranje

---

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROVEDBI  
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA  
ZA 2023. GODINU

---

Zagreb, ožujak 2024.

## Sadržaj

<b>UVOD</b> .....	1
<b>Tijela javne vlasti</b> .....	2
<b>Izvešća o provedbi ZPPI-ja u 2023.</b> .....	3
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA</b> .....	3
<b>Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika</b> .....	3
<b>Žalbeni postupak</b> .....	4
<b>Rješavanje žalbi</b> .....	6
<b>Izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje</b> .....	12
<b>Sudski nadzor</b> .....	13
<b>Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti i inspekcijski nadzor</b> .....	13
<b>Mišljenja o primjeni ZPPI-ja</b> .....	14
<b>Sankcije</b> .....	15
<b>B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA</b> .....	16
<b>Proaktivna objava informacija i javnost rada</b> .....	16
<b>Ponovna uporaba informacija</b> .....	17
<b>Savjetovanje s javnošću</b> .....	18
<b>Promicanje pristupa informacijama i edukacija</b> .....	19
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA</b> .....	21
<b>D) URED POVJERENIKA</b> .....	22
<b>E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2024.</b> .....	22
<b>Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvešća</b>	22
<b>Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti</b> .....	25
<b>Okvirni plan djelovanja Ureda povjerenice u 2024.</b> .....	28

---

## UVOD

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

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

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

Zakonom iz 2013. je Republika Hrvatska preuzela Direktivu o ponovnoj uporabi informacija iz 2003. (2003/98/EZ), a njegovom prvom novelom iz 2015. („Narodne novine“, broj 85/15), preuzete su obveze iz izmijenjene Direktive iz 2013. (2013/37/EU) te je intervenirano u pojedine ključne zakonske definicije. Drugom novelom Zakona iz lipnja 2022. („Narodne novine“, broj 69/22) Zakon je izmijenjen i dopunjen radi usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, odnosno transpozicije Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva), a uz to uređena je dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa te je ograničena na informacije koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, regulirana je obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje i uređeno je pitanje privremenog zamjenjivanja povjerenika.

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

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

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

U ovom Izvješću daje se prikaz stanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama u 2023. godini, temeljem podataka dostavljenih od tijela javne vlasti te podataka Ureda povjerenika. Stanje se uspoređuje s 2022. te se analiziraju trendovi u primjeni ZPPI-ja u izvještajnom razdoblju i godinama koje su mu prethodile.

Izvješće je sistematizirano u tri glavne tematske cjeline, pri čemu se u prvoj analizira postupanje tijela i Povjerenika po zahtjevima korisnika i zaštita prava na pristup informacijama, a u drugoj se prikazuju podaci vezano za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, uz ocjenu stanja. Sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvješća, odnosno u trećoj tematskoj cjelini, daju se prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, uključujući osvrt na preporuke iz prošlogodišnjeg izvješća i plan aktivnosti Ureda povjerenice za informiranje u 2024. godini.

## Tijela javne vlasti

Povjerenik vodi instruktivni Popis tijela javne vlasti, koji je pomoćna evidencija Povjerenika, a koji sadrži i podatke o službenicima za informiranje te je dostupan je u obliku pretražive aplikacije na <http://tjv.pristupinfo.hr/>. Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2023. (20. veljače 2024.) nalazilo **5.823 tijela javne vlasti**, koja su obveznici podnošenja izvješća.

Tablica 1. Broj tijela javne vlasti po klasifikaciji u trenutku obrade dostavljenih izvješća za 2023.

Tijela javne vlasti	
22	državna tijela
27	tijela državne uprave
109	pravosudnih tijela
576	JLP(R)S
51	agencija i druga pravna osoba s javnim ovlastima RH
892	trgovačka društva
3.336	ustanova
460	udruga
350	ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima

U trenutku obrade izvješća, od 5.823 tijela na Popisu, njih 251 (4,3%) nije imalo podatke o službeniku za informiranje (u najvećoj mjeri je riječ o vatrogasnim zajednicama, trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S, veterinarskim ambulancama, dječjim vrtićima, turističkim zajednicama, knjižnicama i dr.). Time su nastavljeni pozitivni pomaci u izvršavanju ove temeljne zakonske obveze tijela u odnosu na prethodne godine (2022. - 272 ili 4,6%). Ujedno je uočen veliki porast broja tijela koja su imenovala zamjenika službenika za informiranje, iako navedeno nije propisano kao zakonska obveza, ali je korisno i nužno u razdoblju odsustva imenovanog službenika.

## Izvješća o provedbi ZPPI-ja u 2023.

Izvješće o provedbi Zakona za 2023. **dostavilo je 5.312 ili 91,2% od ukupno 5.823 tijela s** Popisa. I ove godine riječ je o blagom porastu broja tijela koja na vrijeme dostavljaju godišnje izvješće (Izvješće za 2022. je dostavilo 90,6% tijela).

Izvješće su dostavila sva državna tijela, tijela državne uprave, sudovi i pravosudna tijela te agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Od 576 JLP(R)S, izvješće za 2023. je dostavio dosad najveći broj jedinica – njih 574, što predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodnu godinu kada osam jedinica nije dostavilo izvješće za 2022. U svim ostalim kategorijama uočen je blagi porast u odnosu na prethodnu godinu, izuzev kategorije ustanova, koja ujedno obuhvaća i najveći broj tijela javne vlasti.

Kao i prethodnih godina, i ove je uočeno da tijela koja ne dostavljaju izvješće u pravilu nemaju ni imenovanog službenika za informiranje (najvećim dijelom dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, veterinarske ambulante, komunalna društva te turističke i vatrogasne zajednice), a često niti vlastite internetske stranice. Neka tijela ne dostavljaju izvješća jer se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja ili nisu prepoznala postojanje obveza koje proizlaze iz Zakona, stoga je u budućem razdoblju potrebno preispitati važeću definiciju tijela javne vlasti i krug obveznika primjene Zakona s obzirom na probleme u praksi koji postoje od njegova stupanja na snagu, dakle posljednjih 10 godina.

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

### Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

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

Ukupno gledajući, **u 2023. čak 59% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev**, što u odnosu na godinu ranije predstavlja zamjetan pad broja tijela koja su rješavala zahtjeve (kad 37% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev). **Najveći broj tijela (2.230, tj. 42%), zaprimilo je manje od 20 zahtjeva, a njih čak 1.446 (27%) je u rješavanju imalo 1-5 zahtjeva.**

I ove godine je daleko **najveći broj zahtjeva zaprimila Općina Seget (2.785)**, što predstavlja velik porast u odnosu na 1.527 zahtjeva zaprimljenih godinu ranije, kada je Općina Seget isto bila tijelo s najvećim brojem zahtjeva. Dakle, samo jedno tijelo javne vlasti je zaprimilo gotovo 12% od ukupnog broja zahtjeva na razini svih tijela (odnosno, 2.409 njih). Zatim slijede Hrvatske vode (1.195) pa Grad Umag (551), Grad Zagreb (420), Općinski građanski sud u Zagrebu (264), Ministarstvo unutarnjih poslova (184), Fakultet hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu (170), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (160) itd.

Od 23.458 zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama i 1.295 prenesenih iz prethodne godine, tijela su izvijestila da su riješila 22.500 zahtjeva, od čega 19.194 u roku (**85% zahtjeva**

**je riješeno u zakonskom roku**, što predstavlja mali pad u odnosu na godinu ranije, kad je 93% zahtjeva riješeno u roku), a 3.306 izvan propisanog roka (15 + 15 dana), dok 471 zahtjev nije riješen. Iz podataka proizlazi da je 15.437 zahtjeva usvojeno (68% od ukupnog broja riješenih zahtjeva) i još 511 (2%) zahtjeva djelomično usvojeno. U cijelosti je odbijeno 4.807 zahtjeva, 731 zahtjev je u cijelosti ili djelomično odbačen, a izdano je 2.070 obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona.

Vezano za razloge odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva, najviše se slučajeva odnosilo na utvrđenu zlouporabu prava od strane korisnika, i to čak u 3.496 ili 79% slučajeva. Godinu ranije su zahtjevi bili odbijeni zbog zlouporabe u gotovo 50%, dakle, **došlo je do značajnog porasta broja zahtjeva korisnika za koje su tijela utvrdila da se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama**. I u 2023. godini je Općina Seget, koja je zaprimila najveći broj zahtjeva (u 2023. je imala 2.767 zahtjeva za pristup informacijama u postupku rješavanja), čak 2.753 (99,5%) zahtjeva odbila zbog zlouporabe prava. Od preostalih razloga, tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (7%), da se radi o zaštićenim osobnim podacima (3%) i da je riječ o poslovnoj tajni (2%), dok su svi ostali razlozi odbijanja zastupljeni u otprilike 1% slučajeva.

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, tijekom 2023. je 57 tijela zaprimilo 194 takva zahtjeva, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2022., kada je 68 tijela zaprimilo 335 zahtjeva. Od 232 zahtjeva u radu (38 prenesenih), 210 ih je riješeno, i to 169 u roku, a 41 izvan roka. **Tijela u većini slučajeva pogrešno identificiraju ponovnu uporabu informacija**, a samo pet zaprimljenih žalbi koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija pokazuje i nedovoljnu razinu znanja i svijesti o ponovnoj uporabi na razini korisnika.

U izvještajnom razdoblju je naknadu stvarnih troškova za pristup informacijama od korisnika naplatilo 35 tijela (godinu ranije 29 tijela), u ukupnom iznosu od 915,95 EUR, što predstavlja pad za oko 60% u odnosu na 2022., kada je naplaćeno 17.112,44 Kn (2.271,21 EUR) te pokazuje pozitivan trend nenaplate pruženih informacija tijela. To je naročito vidljivo kod informacija za ponovnu uporabu gdje je ukupno naplaćeno samo 9,96 EUR.

## Žalbeni postupak

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

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

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

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

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

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

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

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

I u 2023. je nastavljen trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 858 ili 72,77%, a pravne osobe su podnijele 282 žalbe (23,92%).

Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2023., najveći pojedinačni broj žalbi, 568 ili **48,18% je podnesen od strane 10 žalitelja**, što je smanjenje u odnosu na 2022., kada je je taj udio bio 59,27%. Slijedom navedenog, nastavljen je trend iz ranijih izvještajnih razdoblja da oko polovine žalbi izjavi 10 žalitelja (2022. - 59,27%). Pri tome se pojedini žalitelji ističu s velikim brojem izjavljenih pojedinačnih žalbi (za istaknuti je da su neki žalitelji pojedinačno izjavili po 158, 93, 73, 53 i 48 žalbi).

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

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

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

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

## Rješavanje žalbi

Tijekom 2023. Povjerenik je zaprimio ukupno 1.179 žalbi, ali s obzirom na istu činjeničnu i pravnu osnovu jednog dijela predmeta, sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a, doneseni su zaključci o spajanju predmeta te je jednim drugostupanjskim rješenjem odlučeno o više podnesenih žalbi, a kako bi se prikazali podaci, u odnosu na broj zaprimljenih žalbi po tijelima javne vlasti, koristio se broj zaprimljenih žalbi nakon spajanja predmeta, tj. 1.165 žalbi.

Iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 177 žalbi, pa su uz žalbe zaprimljene tijekom 2023., u rješavanju bile ukupno 1.342 žalbe. Od ukupnog broja, riješene su 1.002 žalbe ili 74,66%, dok je 340 žalbi (25,34%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2024. Među njima je i određeni broj onih kojima do 31. prosinca 2023. nije protekao zakonski rok za rješavanje, koji od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022. godine iznosi 60, odnosno 90 dana.

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

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

U odnosu na žalbe koje se odnose na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2023. su u radu bila 1.334 predmeta, od kojih je riješeno 997 (podaci o ponovnoj uporabi su prikazani u dijelu Izvješća iza analize podataka o zahtjevima za pristup informacijama).

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

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

Povjerenik je riješio 383 žalbe na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama. Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 47,26% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2022. (32,79%), dok je u 44,91% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno



odluka izmijenjena, što predstavlja manji postotak u odnosu na u 2022. kada je udio poništenih rješenja bio 48,99%. Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje došlo do malog pomaka u zakonitom i pravilnom rješavanju zahtjeva za pristup informacija od strane tijela javne vlasti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Iz obrađenih podataka proizlazi da je podnošenje žalbe zbog šutnje uprave u 61,33% bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 32,26% slučajeva unatoč izjavljenoj žalbi trgovačka društva u vlasništvu RH nisu riješila zahtjev za pristup informacijama te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo njegovo rješavanje. Kada se usporedbe podaci s prethodnim izvještajnim razdobljem, uočeno je da je u 2023. došlo do povećanja broja donesenih rješenja o nalaganju i to sa 9,1% na 32,26%. Vidljivo je i da je u odnosu na trgovačka društava u vlasništvu RH došlo do blagog pada broja predmeta u kojima je utvrđeno nezakonito odlučivanje pa se u 2022. radilo o 75% slučajeva, a u 2023. o 65,38% slučajeva. Slijedom

navedenog, može se zaključiti da je, kada se radi o trgovačkim društvima u vlasništvu RH, i dalje primjetna nesklonost pružanja informacija.

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

Kada se usporede podaci iz prethodnog izvještajnog razdoblja vidljivo je da je došlo do blagog porasta slučajeva u kojim je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva. Naime, u 2022. bilo je 12,5% takvih slučajeva. Uočeno je i da je došlo do blagog pada u pravilnom i zakonitom rješavanju za 2,17%, kada je u 41,3% slučajeva žalba odbijena kao neosnovana. Također, ostao je isti postotak rješenja koje je Povjerenik poništio u žalbenom postupku (54,35%).

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

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

Iz obrađenih podataka proizlazi da je u odnosu na postupanja tijela iz ove skupine u 43,75% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 31,25% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva.

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

U Tablici 2. su prikazane odluke Povjerenika po žalbama u 2023. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

Tablica 2. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Vođenje postupka	Ne posjeduje informaciju	Ne smatra se informacijom	Nema osnove za dopunu ili ispravak	Zlouporaba prava
<b>Ukupno u radu u 2023.</b>	74	72	24	97	94	21	121
<b>Neriješeno</b>	24	29	9	19	31	7	65
<b>Riješeno</b>	50	43	15	78	63	14	56

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

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

Iz žalbenih predmeta u kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka, uočeno je da tijela javne vlasti često ne primjenjuju odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI-ja, koja omogućuje djelomično omogućavanje pristupa informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući, odnosno da navedenu odredbu ne primjenjuju ispravno. Iz odluka Povjerenika po žalbama vidljivo je i da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka u većini slučajeva radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje, odnosno djelomično uskraćuje na neodgovarajući način, primjerice imena i prezimena zaposlenih u tijelu javne vlasti te iznosi koje na ime različitih troškova tijela javne vlasti isplaćuju (putni troškovi, pomoći, donacije, usluge i sl.).

Povjerenik je tijekom 2023. zaprimio 59 žalbi izjavljenih protiv rješenja u kojima su tijela javne vlasti koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva.

Povjerenik je zajedno sa zaprimljenim i prenesenim žalbama iz prošlog izvještajnog razdoblja imao u radu ukupno 72 žalbenih predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva, od čega su riješene 43 žalbe, na način da je u 37 ili 86,05% slučajeva je rješenje poništeno, što je nešto više u odnosu na 2022., kada ih je poništeno 34 ili 80,95%.

Obradom podataka iz riješenih žalbi vezanih za ograničenje pristupa informacijama zbog poslovne i profesionalne tajne je uočeno da tijela i dalje ne uzimaju u obzir da bi informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebale biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, u odnosu na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osobito kada se radi o isplatama, a što je ponovno rezultiralo visokim postotkom poništenih odluka, i to unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda te objavljenim Smjernicama o pristupu

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

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

Obradom podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je 2023. Povjerenik zaprimio 17 žalbi protiv odluka u kojima je mogući utjecaj na vođenje nekog pravno uređenog postupka bio razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

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

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

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

Povjerenik je u 2023. zaprimio 18 žalbi zbog odbijanja zahtjeva za dopunu ili ispravak u kojima su tijela javne vlasti odbila navedeni zahtjev, ocjenjujući da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije, a sa prenesenim žalbama iz ranijeg razdoblja ukupno je u radu bio 21 predmet, od čega je riješeno 14 (66,67%), na način da je u osam (57,14%) slučajeva potvrđena odluka tijela javne vlasti. U tri ili 21,43% slučajeva poništeno je rješenje tijela javne vlasti te je u jednom slučaju omogućen pristup informacijama, a u dva predmeta vraćen tijelu javne vlasti na ponovno odlučivanje. U dva žalbena predmeta je obustavljen postupak, a jednu žalbu je Povjerenik odbacio.

U 2023. Povjerenik je zaprimio 79 žalbi zbog odbijanja zahtjeva jer se zatražena informacija ne može smatrati informacijom prema zakonskoj definiciji iz članka 5. ZPPI-ja, pa je s prenesenim žalbama iz prethodnog razdoblja ukupno u radu imao 94 predmeta, od kojih je riješeno njih 63 (67,02%), na način da je u 43 (68,25%) slučaja potvrdio odluku tijela javne vlasti, dok je u 16 ili 25,4% slučajeva poništio rješenje tijela javne vlasti, i to tako da je u devet slučajeva rješenje poništeno i naloženo da se omogući pristup informaciji, u šest slučajeva je

rješenje poništeno i predmet je vraćen na ponovni postupak, a u jednom slučaju je rješenje poništeno i riješen zahtjev. U dva slučaja tijelo javne vlasti je samo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a, u jednom predmetu postupak je obustavljen, a jedno rješenje je oglašeno ništavim.

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

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

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

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

Povjerenik je u izvještajnom razdoblju zaprimio pet (0,42%) žalbi koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, od čega su dvije izjavljene zbog šutnje uprave, a tri protiv rješenja o odbijanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

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

### **Izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje**

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

Tijekom 2023. Povjerenik je donio pet rješenja o izvršenju rješenja na prijedlog stranaka u slučajevima u kojima tijela nisu postupila po rješenju Povjerenika kojim je naloženo da se zahtjev korisnika riješi u roku od 8 dana od dana primitka rješenja.

Dva rješenja o izvršenju rješenja donesena su u odnosu na predsjednika Športske zajednice Grada Ogulina, dva rješenja u odnosu na direktora trgovačkog društva Luka Dubrovnik d.d. te jedno rješenje u odnosu na ravnatelja Lučke uprave Splitsko-dalmatinske županije.

## Sudski nadzor

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

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

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

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

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

Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2023., vidljiv je trend smanjivanja broja upravnih sporova od 2020., što ukazuje na postojanje standardizirane prakse Povjerenika. Osim toga, u 2023. udio podnesenih tužbi u podnesenim žalbama (4,32%) također ukazuje na navedeni trend, imajući na umu da je primjerice 2020. navedeni udio iznosio 13,26%.

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

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

## Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti i inspekcijski nadzor

Tijekom 2023. Ured povjerenika je zaprimio **504 predstavke**, što predstavlja povećanje od 29,23% u odnosu na prethodnu godinu. Iz ranijeg razdoblja ostale su neriješene 74 predstavke te je u 2023. u radu bilo ukupno 578 predstavki.

Također, u 2023. nastavio se trend povećanja predstavki građana, koji su podnijeli ukupno **424 ili 84,13% svih podnesenih predstavki. U odnosu na 2022., broj predstavki građana povećao se za 32,32%**. Na drugom mjestu po broju podnesenih predstavki su predstavnioci medija (39 ili 7,74%), dok se broj predstavki korisničkih organizacija smanjio na ukupno 22 ili 4,37%.

U najvećem broju slučajeva (397 ili 78,77%), tijela javne vlasti su nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, uklonila nepravilnosti. U pojedinim slučajevima tijelima je upućeno više upozorenja i požurnica za postupanje po jednoj predstavljeni, naročito ako se predstavka odnosila na nepostupanje po zahtjevima, neispunjavanje cjelokupne obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada.

U slučajevima kada tijelo niti po slanju požurnica i dodatnih upozorenja nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom, provedeno je 19 inspekcijskih nadzora, s fokusom na predmet predstavke.

U 2023. je provedeno 14 neposrednih inspekcijskih nadzora (cjelovitih i ciljanih) i 17 posrednih ciljanih inspekcijskih nadzora. Najčešći razlog provedbe posrednih ciljanih inspekcijskih nadzora tijekom 2023. godine bio je neispunjavanje zakonske obveze dostave izvješća o provedbi ZPPI-ja za prethodnu godinu te šutnja uprave i nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, što pokazuje da je potrebno pojačati provedbu edukacija o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje i ostale zaposlenike tijela uključenih u primjenu prava na pristup informacijama.

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

## **Mišljenja o primjeni ZPPI-ja**

Povjerenik je u 2023. zaprimio ukupno 445 pisanih upita korisnika i tijela javne vlasti, što predstavlja nastavak trenda smanjenja broja upita u odnosu na prethodne godine. S tri prenesena upita iz 2022., Ured povjerenika imao je na rješavanju ukupno 448 upita, a do kraja godine odgovoreno je i dano mišljenje na 443 (98,88%) svih upita u radu.

Najveći broj pisanih upita podnijela su tijela javne vlasti (46,52%) te građani – korisnici prava na pristup informacijama (42,92%). Najznačajniji dio upita tijela javne vlasti se, kao i ranijih godina, odnosi na način rješavanja zahtjeva za pristup informacijama (46,72%) te na provedbu savjetovanja (24,15%), dok se broj upita koji se odnose na proaktivnu objavu informacija, ponovnu uporabu i javnost rada zadržao na razini iz prethodnih godina.



Također, Ured povjerenika je tijekom 2023. zaprimio sveukupno 552 poziva na info-telefonu, kojima treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda.

Interes za davanjem brzih informacija putem info-telefona prvenstveno iskazuju službenici za informiranje tijela javne vlasti (67,93% poziva), koji najčešće traže mišljenje i pomoć oko načina rješavanja konkretnog zahtjeva za pristup informacijama, potrebi i načinu proaktivne objave informacija, a u manjoj mjeri korisnici-građani (30,80%), koji traže uputu o načinu ostvarivanja prava na informaciju.

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

S ciljem standardizacije postupanja tijela javne vlasti Ured povjerenika je u 2023. godini na svojim mrežnim stranicama u rubrici „Iz prakse povjerenika“ nastavio objavljivati kratke prikaze pravnih standarda, mišljenja i komentare koji u odnosu na primjenu Zakona te je do sada objavljeno 29 takvih tekstova.

## Sankcije

Povjerenik je u 2023. izdao 22 prekršajna naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti (načelnika Općine Vir, direktora Turističke zajednice Općine Vir, direktora trgovačkog društva Vir zaštita d.o.o., direktorice trgovačkog društva Vir turizam d.o.o., gradonačelnika Grada Dubrovnika, ravnatelja Sveučilišta u Dubrovniku, Studentskog centra Dubrovnik, predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza, predsjednika Hrvatske liječničke komore, predsjednika Hrvatskog ronilačkog saveza, predsjednika Hrvatskog šahovskog saveza, načelnika Općine Veliki Grđevac, načelnika Općine Muć, načelnika Općine Kumrovec, načelnika Općine Podravske Sesvete i načelnika Općine Sali), što predstavlja povećanje u odnosu na 2022., kada je izrečeno šest prekršajnih naloga.

Slijedom brisanja odredbe članka 61. stavak 1. ZPPI-ja, tijekom izvještajnog razdoblja Povjerenik nije podnio niti jedan optužni prijedlog.

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

Od sedam zaprimljenih meritornih odluka, Općinski sud u Zadru donio je dvije presude kojima je proglasio krivim gradonačelnika Grada Obrovca i jednu presudu kojom je proglasio krivim načelnika Općine Stankovci te jednu presudu kojom je oslobodio optužbe odgovornu osobu Dobrovoljnog vatrogasnog društva Stankovci.

Općinski prekršajni sudu u Zagrebu je u dva slučaja donio oslobađajuće presude, jednu u odnosu na predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza te drugu u odnosu na predsjednika Hrvatskog ronilačkog saveza.

Napominje se da je Općinski prekršajni sud u Zagrebu donio u jednom slučaju u odnosu na

predsjednika Hrvatskog vaterpolskog saveza rješenje o mjesnoj nenadležnosti te je predmet ustupio Općinskom prekršajnom sudu u Splitu.

Općinski sud u Osijeku donio je presudu kojom je oslobodio optužbe načelnika Općine Čeminac.

Visoki prekršajni sud je u 2023. donio osam odluka, od čega je u četiri slučaja donio presude kojima je preinačio prvostupanjske presude i oslobodio optužbi direktora trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. i gradonačelnika Grada Obrovca. U jednom je slučaju Visoki prekršajni sud odbio žalbu Povjerenika protiv presude Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu kojom je oslobođen optužbe direktor trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. Nadalje, Visoki prekršajni sud donio je presudu kojom je preinačio prvostupanjsku presudu i oslobodio optužbe odgovornu osobu Odbora za državnu službu.

Presudom Visokog prekršajnog suda odbijena je žalba okrivljenika predsjednika Hrvatske komore medicinskih sestara i potvrđena prvostupanjska presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu. Visoki prekršajni sud je u jednom slučaju donio rješenje kojim se proglasio stvarno nenadležnim.

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

### **Proaktivna objava informacija i javnost rada**

Proaktivna objava informacija na internetskoj stranici tijela javne vlasti, u skladu s načelima lake pretraživosti i strojne čitljivosti (gdje je to primjenjivo), treba biti redoviti dio postupka izrade dokumenta. Praksa pokazuje da je pravilno ispunjenje ove obveze izazovno, poglavito iz razloga što pojedine odredbe članka 10. ZPPI-ja nisu primjenjive na sva tijela, a činjenica da je većinu propisanih informacija tijelo dužno objaviti i sukladno odredbama posebnih propisa, nerijetko izaziva nedoumice.

U odnosu na godinu ranije, u 2023. je došlo do neznatnog poboljšanja u dijelu osiguravanja temeljnog preduvjeta za ispunjavanje navedenih obveza – 595 od 5.822 ili 10,2% tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu. Riječ je o tijelima javne vlasti koja su u najvećoj mjeri identificirana kao tijela koja nisu imenovala službenika za informiranje, koja ne dostavljaju godišnja izvješća o provedbi Zakona i koja nisu upoznata sa zakonskim obvezama, odnosno ne prepoznaju se kao obveznici provedbe ZPPI-ja.

Što se tiče objave informacija kojima se osigurava javnost rada na sjednicama tijela, navedena zakonska odredba u praksi pokazuje određene manjkavosti, odnosno nejasnoće u primjeni te različita tijela nerijetko različito tumače sam sadržaj propisane obveze. Naime, odredba o javnosti rada usmjerena je na opću javnost, a u praksi poseban interes za proces donošenja odluka na sjednicama postoji na razini zainteresirane javnosti i stranaka u postupku, kao i osoba s pravnim interesom, a koja prava sudjelovanja na sjednicama se ostvaruju temeljem posebnih propisa, a ne ZPPI-ja. Dodatno, i sama odredba je neprecizna pa bi stoga u budućim izmjenama Zakona trebalo voditi računa o navedenim problemima te razmisliti o preciziranju odredbe, kako bi se obveza odnosila na službena tijela ovlaštena za donošenje obvezujućih odluka.

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

Tijela kontinuirano pogrešno izvještavaju o stvarnom stanju objave na svojim internetskim stranicama. Velik broj tijela u svojim odgovorima navodi da su objavila informacije za koje se naknadnom provjerom može utvrditi da se ne nalaze na internetskim stranicama, a navedeno svake godine potvrđuju i rezultati analitičkih praćenja internetskih stranica pojedinih kategorija tijela javne vlasti, kao i postupanja po predstavkama i provedba inspekcijskih nadzora.

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

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

## **Ponovna uporaba informacija**

Stupanjem na snagu Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje u tekstu: OD Direktiva) i njezinom transpozicijom u hrvatsko zakonodavstvo izmjenama i dopunama Zakona iz 2022., naglašen je značaj otvorenih podataka i obveza tijelima da ih prepoznaju, pripremaju i otvaraju za ponovnu uporabu, vodeći pri tome računa o kvaliteti podataka kako bi bili podobni za ponovnu uporabu. Transpozicijom odredbi OD Direktive u Zakon utvrđene su i tematske kategorije podataka čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje usluga s dodanom vrijednošću. Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2023/138 od 21. prosinca 2022. o utvrđivanju popisa posebnih visokovrijednih skupova podataka specificirani su skupovi visokovrijednih podataka koje su tijela javnog sektora dužna staviti na raspolaganje u strojno čitljivim formatima putem API-ja koji odgovaraju razumnim potrebama ponovnih korisnika.

Provedbena uredba stupila je na snagu 10. siječnja 2023. godine, a počinje se primjenjivati od 10. svibnja 2025. godine.

U kontekstu preporuka vezanih uz pristupanje Republike Hrvatske Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva je u 2023. godini započeo s izradom nove Politike otvorenih podataka i Akcijskog plana čiji je cilj potaknuti otvaranje i dijeljenje podataka, olakšati razmjenu podataka između javnog i privatnog sektora, potaknuti inovaciju, rast gospodarstva te potaknuti razvoj novih proizvoda i usluga putem dijeljenja podataka, istovremeno poštujući pitanja privatnosti i sigurnosti podataka. Donošenje Politike i Akcijskog plana planira se tijekom 2024. godine.

Nastavno na praćenje ispunjavanja obveze objave informacija za ponovnu uporabu i asset lista provedeno u 2022. godini, Ured povjerenika je tijekom svibnja i lipnja izvršio kontrolno praćenje, kojim je utvrđeno je da je obvezu objave asset lista do kraja lipnja 2023. godine ispunilo 242 od ukupno 576 JLP(R)S, odnosno 42,01% svih JLP(R)S. U odnosu na prethodno praćenje to predstavlja ukupni porast od 37 JLP(R)S odnosno 6,42%. Obvezu je do sada ispunilo ukupno 12 županija (60,00%), 55 gradova (42,96%) i 175 općina (39,95%).

## Savjetovanje s javnošću

Prema dostavljenim podacima iz izvješća tijela, njih 34% se prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja. U 2023. je ukupno provedeno 6.919 savjetovanja, što je 12% više provedenih savjetovanja nego u 2022. Ujedno, to je najveći broj provedenih savjetovanja u jednoj godini u dosadašnjim praćenjima. Ako se analizira kategorije tijela, značajan porast broja savjetovanja vidljiv je kod JLP(R)S. Donošenje plana savjetovanja s javnošću je obveza koja se ispunjava samo polovično, budući da su svega 473 tijela izvijestilo da je donijelo i objavilo plan savjetovanja s javnošću kao prvi korak u dijalogu s građanima.

Dostavljeni podaci o trajanju savjetovanja pokazuju da su tijela provodila savjetovanja u prosječnom trajanju od 23,8 dana, nešto više nego 2022. kad su se provodila u prosječnom trajanju od 23,1 dana. Ukupno uzevši, rezultati praćenja rokova provedbe savjetovanja s javnošću utemeljeni na podacima tijela ne podudaraju se s podacima portala e-Savjetovanja, koja ukazuju na trajanje savjetovanja od 21 dana. Prema prikupljenim podacima od tijela koja su provodila savjetovanja u 2023., njih 70% je objavljivalo ili djelomično objavljivalo obrazloženje i razloge za skraćivanje savjetovanja, a njih 85% je izvijestilo da objavljuju izvješća ili to čine makar djelomično.

U slučajevima uočavanja nepravilnosti, Povjerenik se, osim službenicima za informiranje i koordinatorima za savjetovanje, obraćao i čelnicima tijela. Elementi kontrole provedbe savjetovanja odnosili su se najčešće na trajanje savjetovanja, objavu (ažuriranog) plana savjetovanja i izvješća o provedenom savjetovanju.

Prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, putem portala e-Savjetovanja je u 2023. provedeno ukupno 822 savjetovanja, što je značajan pad broja savjetovanja u odnosu na 2022. kada ih je provedeno 1.028. Velik broj neodgovorenih komentara, čak njih 4.087, odnosno 20,5%, ukazuje na činjenicu da u okviru značajnog broja provedenih savjetovanja u 2023. nije objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju, što predstavlja kršenje zakonske obveze iz članka 11. ZPPI-ja.

Analitičkim praćenjem utvrđivanja kvalitete provedbe svih segmenata savjetovanja s javnošću u 2023. su bili obuhvaćeni Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo obrane i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Nalazi analitičkih praćenja su se razlikovali za svako pojedino tijelo, a u izvješćima su dane preporuke za usklađenje sa zakonskim odredbama.

Tijekom izvještajnog razdoblja na dane 15. ožujka, 13. lipnja, 9. kolovoza, 24. listopada i 27. prosinca, pregledom savjetovanja na portalu e-Savjetovanja utvrđivala se pravilna provedba savjetovanja u odnosu na trajanje savjetovanja i objavu obrazloženja u slučajevima skraćivanja roka te u odnosu na objavu izvješća s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja. Za akte za koje savjetovanje nije bilo završeno, a predviđeno je u trajanju kraćem od 30 dana, od čelnika tijela je zatraženo produljenje roka do kumulativno 30 dana, a za one akte za koje je propušteno objaviti izvješće o provedenom savjetovanju nakon samoprocijenjenog roka, zatražena je objava izvješća.

Dodatno je po prvi puta praćena razina objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt akta koji se stavlja na savjetovanje, a pregledom su bila obuhvaćena sva tijela koja koriste portal e-Savjetovanja.

Dodatno praćenje provedeno je za potrebe održavanja edukacija o provedbi savjetovanja s javnošću koje je Ured povjerenika provodio u Državnoj školi za javnu upravu.

## **Promicanje pristupa informacijama i edukacija**

U izvještajnom razdoblju je nastavljeno s edukativnim i promotivnim aktivnostima, prvenstveno u okviru napora da se standardizira postupanje tijela javne vlasti prema ZPPI-ju. Održana je 41 edukacija za ukupno 511 polaznika, kako putem klasičnih radionica, tako uz pomoć nekih od *online* alata (webinari i Moodle platforma Državne škole).

Peto godišnje savjetovanje službenika za informiranje održano je u Splitu, 28. i 29. rujna 2023., kojim je obilježen i Međunarodni dan prava na pristup informacijama. Održan je i stručni skup „Vrednovanje učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama“, kao završna aktivnost projekta neovisne evaluacije učinaka Zakona s tezama za njegovo noveliranje, a ujedno je predstavljena knjiga „Izbor odluka Povjerenika za informiranje 2013.-2023.“, u kojoj je obrađeno 270 odluka značajnih za usklađivanje prakse i stvaranje standarda postupanja u području prava na pristup informacijama. Savjetovanje u Splitu okupilo je 113 sudionika, prvenstveno službenika za informiranje, kao i neovisne stručnjake koji su proveli evaluaciju Zakona, službenike tijela javne vlasti i predstavnike korisnika koji su sudjelovali u istraživanju, predstavnike akademske zajednice, Visokog upravnog suda i Ureda povjerenika.

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

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

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

U okviru regionalne suradnje, nastavljeno je održavanje sastanaka u okviru Inicijative 2020. Povjerenik je bio domaćin 4. sastanka Inicijative 2020 u listopadu u Dubrovniku, na kojem se raspravljalo o dostignutim standardima postupanja nacionalnih institucija zaduženih za pravo na pristup informacijama, otvorenim pitanjima primjene prava po pojedinačnim zahtjevima i u proaktivnoj objavi informacija. Poseban naglasak bio je usmjeren na problem „šutnje administracije“ i zlouporabe prava na pristup informacijama. Sastanak je okupio izaslanstva Crne Gore, Hrvatske, Kosova, Sjeverne Makedonije, Slovenije i Srbije te je obilježen konstruktivnom raspravom i brojnim prijedlozima o mogućnostima poboljšanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, a sastanak je rezultirao i zajedničkim priopćenjem članica Inicijative 2020.

Također, vrijedi naglasiti da su službenici Ureda povjerenika sudjelovali na nizu javnih događanja u Hrvatskoj, kao i na međunarodnoj radionici o pravu na pristup informacijama u Berlinu (u organizaciji njemačkog Saveznog povjerenika za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama - BfDI) i radionici o visokovrijednim podacima (High Value Datasets) u Ljubljani, (u organizaciji Europskog portala otvorenih podataka i Ministarstva digitalne transformacije Republike Slovenije).

U 2023. je završena provedba projekta „Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i vrednovanje učinaka ZPPI-ja“, financiranog iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. Na temelju svih provedenih analiza, Evaluacijski tim je izradio Završni izvještaj o vrednovanju učinaka pojedinih odredbi i instituta ZPPI-ja, s preporukama, prijedlozima i tezama za moguće unaprjeđivanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

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

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

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

## C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

Povjerenik u 2023., kao ni u ranijim izvještajnim razdobljima, nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe Zakonom o zaštiti okoliša („Narodne novine“, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 18/18), već je sve zaprimljene žalbe rješavao prema odredbama ZPPI-ja, kao općeg propisa koji uređuje dostupnost informacija, na koje su se pozivali korisnici prilikom traženja informacija vezanih uz okoliš.

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

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

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

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

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

Rezultati praćenja ukazuju da mrežne stranice i mobilne aplikacije obuhvaćene uzorkom u visokom stupnju zadovoljavaju zahtjeve pristupačnosti, pri čemu se i dalje ističu ustanove u području zdravstva (zadovoljeno 87 % kriterija pristupačnosti) i socijalne zaštite (zadovoljeno 82% kriterija), dok su najniže srednje vrijednosti zabilježene u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (zadovoljeno 67% kriterija).

U zajedničkoj organizaciji SDURDD-a, Povjerenika i Državne škole za javnu upravu te u suradnji s krovnim nacionalnim udrugama osoba s invaliditetom, 22. rujna 2023. je održan peti okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“, koji je putem videokonferencijskog sustava Državne škole okrugli stol pratilo više od 300 sudionika.

Također, nastavljeno je s održavanjem *online* tečaja „Digitalna pristupačnost“, a Povjerenik je tijekom 2023. nastavio s davanjem mišljenja i odgovora na upite tijela javnog sektora i korisnika o pojedinim aspektima primjene Zakona o pristupačnosti odgovaranjem na pisane upite i putem info-telefona.

**D) URED POVJERENIKA**

U Uredu povjerenika ustrojene su tri službe za pojedina područja rada i sistematizirano 15 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja. Na dan 31. prosinca 2023., uz povjerenicu kao državnu dužnosnicu, bilo je zaposleno 19 državnih službenika, odnosno 82,61% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja. Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i 2023. vanjskim pružateljima usluga.

Tablica 3. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2023.

25805	Povjerenik za informiranje 2023.	Plan	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	753.543,00	744.972,53	98,86%	8.570,47
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	10.075,00	9.828,70	97,56%	246,30
K874004	Informatizacija	3.324,00	3.323,94	100,00%	0,06
T874009	NPOO Nacionalni plan oporavka i otpornost	53.089,00	50.476,54	95,08%	2.612,46
	<b>UKUPNO</b>	<b>820.031,00</b>	<b>808.601,71</b>	<b>98,61%</b>	<b>11.429,29</b>

**E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2024.****Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda povjerenika iz prošlogodišnjeg Izvješća**

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

1. osiguranje potpore čelnika/rukovodećih službenika učinkovitijem pristupu informacijama, uspostavom učinkovite unutarnje suradnje službenika za informiranje s drugim službenicima/zaposlenicima i uspostavom procedura za efikasniji pristup informacijama
2. dosljedno primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi
3. sustavno i dosljedno ispunjenje proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti
4. objavljivanje informacija na internetskim stranicama osnivača ili tijela višeg ranga (povezana tijela)
5. objavljivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima korisnika na internetskim stranicama tijela javne vlasti
6. priprema registara i skupova podataka za objavu i stavljanje korisnicima na raspolaganje radi ponovne uporabe (otvaranje podataka)
7. periodična provedba samoprocjene ispunjavanja obveza po ZPPI-ju



8. *upućivanje korisnika na mogućnost izjavljivanja prigovora na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja*
9. *pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka*
10. *pravodobno dostavljanje rješenja Povjerenika podnositelju žalbe radi ubrzanja okončanja žalbenog postupka*
11. *pravodobno postupanje tijela javne vlasti radi izbjegavanja postupka izvršenja rješenja*
12. *pravilna provedba savjetovanja s javnošću u svim njegovim fazama*
13. *pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama, savjetovanja s javnošću i povezanih propisa*
14. *osiguranje provedbe politike otvorenih podataka kroz akcijske planove i određivanje zadaća tijela državne uprave koja su dužna osigurati njihovu provedbu*
15. *osiguranje uvjeta veće dostupnosti visokovrijednih i dinamičkih podataka pogodnih za ponovnu uporabu*
16. *usklađivanje i unaprijeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama.*

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

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

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

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

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

1. *Nastavak analitičkog izvješćivanja o tijelima javne vlasti koja nezakonito uskraćuju pravo na pristup informacijama ili najčešće koriste šutnju uprave*

2. *Analitičko izvješćivanje o provedbi postupka izvršenja rješenja Povjerenika*
3. *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija i otvorenih podataka pripremljenih za ponovnu uporabu*
4. *Provedba ad hoc praćenja na dan i dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela*
5. *Izrada dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti, te onih uvjetovanih novelom ZPPI-ja*
6. *Nastavak s objavom sažetaka najvažnijih odluka i mišljenja – internetska rubrika „Iz prakse Povjerenika“*
7. *Objava i javna prezentacija Zbornika odabranih odluka Povjerenika u ostvarivanju prava na pristup informacijama*
8. *Promicanje prava na pristup informacija i provedba promotivno-edukativnih aktivnosti, s naglaskom na regionalni pristup*
9. *Širenje suradnje s krovnim asocijacijama i koordinativnim tijelima radi osiguranja usklađene provedbe Zakona*
10. *Predstavljanje rezultata projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“*
11. *Obilježavanje 20 godina zakonskog okvira za pristup informacijama i 10 godina djelovanja Povjerenika*
12. *Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama*
13. *Organizacija sastanka Inicijative 2020.*

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

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

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

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

Povjerenik je 2023. bio organizator i domaćin 4. regionalnog sastanka Inicijative 2020 u Dubrovniku, kojim je nastavljena suradnja i razmjena iskustava između institucija zaduženih

za slobodan pristup informacijama Crne Gore, Republike Kosovo, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Slovenije, Republike Srbije i Republike Hrvatske.

## **Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti**

Prijedlozi, utemeljeni na ocjeni stanja, imaju tri cilja: osigurati pravilnu primjenu ZPPI-ja, omogućiti korisnicima učinkovitiji pristup informacijama te olakšati rad tijelima javne vlasti u području rješavanja zahtjeva za pristup informacijama. Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti za 2024. daju se na temelju ocjene stanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u 2023.

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

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

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

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

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

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

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

U postupanju po predstavkama i provedbi nadzora, utvrđeno je da tijela javne vlasti pogrešno ispunjavaju obvezu objave dokumenata i informacija kojima se ostvaruje javnost rada na

sjednicama, a zamijećeno je i da postoji niska razina svijesti i znanja o tome na koja tijela se ova obveza odnosi. Stoga je potrebno dodatno educirati službenike zadužene za pripremu i objavu predmetnih informacija, a lakšem ispunjenju ove obveze pridonose smjernice i upute Povjerenika, kao i davanje stručnih mišljenja vezanih uz primjenu ove zakonske obveze.

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

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

#### *5. Periodična provedba samoprocjene ispunjavanja obveza po ZPPI-ju*

Povjerenik je izradio „Upitnik za samoprocjenu usklađenosti“, s ciljem utvrđivanja postupa li se zakonito, svrhovito te funkcionira li sustav prava na pristup i ponovnu uporabu informacija učinkovito i djelotvorno. Preporuka je da se samoprocjena provodi najmanje jednom godišnje te da se radi lakšeg praćenja dostignute razine usklađenosti, izradi akcijski plan za poboljšanje objave informacija.

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

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

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

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

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

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

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

S obzirom da je postupak ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija upravni postupak, neophodno je da tijela javne vlasti bez odgađanja žalitelju dostavljaju rješenja donesena u žalbenom postupku, a Povjereniku dokaz o tome. Na taj način se izbjegava potencijalni upravni spor jer žalitelji mogu smatrati da Povjerenik nije riješio žalbu ako im nije dostavljeno rješenje Povjerenika, a što je zakonska obveza prvostupanjskog tijela sukladno ZUP-u.

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

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

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

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

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

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

#### *13. Osiguranje provedbe politike otvorenih podataka*

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

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

Tijekom projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“, koji se u okviru NPOO-a provodio tijekom 2022. i 2023. godine, analizirani su glavni nedostaci Zakona uočeni tijekom njegove desetogodišnje primjene. Rezultati projekta navode na potrebu izmjene postojećeg ili izradu novog zakonskog okvira za pristup informacijama, uvažavajući

preporuke neovisnog tima stručnjaka. Među predloženim izmjenama pravnog okvira, potrebno je staviti poseban naglasak na redefiniranje zakonskih obveza sukladno pojedinim kategorijama tijela javne vlasti (posebno u odnosu na proaktivnu objavu), detaljnije reguliranje zlouporabe prava na pristup informacijama, ograničenja pristupu informacijama i provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

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

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

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

- *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija*

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

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

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

- *Provedba praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela*

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

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

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

- *Revidiranje postojećih uputa i smjernica za primjenu Zakona*

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

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

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

- *Provedba edukativnih aktivnosti*

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

- *Obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama*

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

- *Organiziranje godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje*

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

- *Nastavak suradnje u okviru Inicijative 2020*

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

- *Ostale aktivnosti*

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

## **Povjerenik za informiranje**

**Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu  
Zagreb, ožujak 2024.**

Pravna osnova:

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

Broj stranica: 30