

# **Povjerenik za informiranje**

---

## **Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu**

---

Zagreb, ožujak 2020. godine



## Sadržaj

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>2</b>
<b>B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>6</b>
<b>C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA.....</b>	<b>10</b>
<b>D) URED POVJERENIKA.....</b>	<b>11</b>
<b>E) OCJENA STANJA, PRIORITETI DJELOVANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI.....</b>	<b>13</b>

---

## UVOD

Tijela javne vlasti raspolažu iznimno velikim brojem informacija od značaja za javnost. Pristup javnim informacijama je snažan mehanizam osiguravanja odgovornog i učinkovitog rada tijela javne vlasti, osobito njihova raspolaganja javnim sredstvima. Provedbom ovog prava ostvaruje se transparentnost i otvorenost tijela te omogućuje uključivanje korisnika prava na pristup informacijama kako u procese demokratskog nadzora institucija, tako i odlučivanja o brojnim pitanjima od pojedinačnog i društvenog interesa.

Pristup informacijama ostvaruje se primarno proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama tijela, kao i objavom otvorenih podataka, osiguravanjem javnosti rada te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika, no jednako je važno i garantirano pravo fizičke i pravne osobe da zahtjevom zatraži pristup informaciji ili ponovnu uporabu informacije o kojem se odlučuje u pravno uređenom postupku, s mogućnošću ulaganja žalbe neovisnom tijelu.

Najснаžnije jamstvo pristupa informacijama je njegova ustavna regulacija. Člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, utvrđeno je kao pravilo. Sustavna regulacija ove problematike uređena je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, dalje: ZPPI, Zakon).

Obveznici primjene ZPPI-ja su tijela javne vlasti. U svrhu osiguranja lakše primjene ZPPI-ja, Povjerenik je izradio instruktivni popis tijela javne vlasti (dalje: Popis, Popis tijela javne vlasti), koji se vodi u okviru Registra službenika za informiranje. U trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2019., Popisom je bilo obuhvaćeno 5.808 tijela, koja su obveznici podnošenja izvješća, i to:

- 18 državnih tijela
- 52 tijela državne uprave
- 107 pravosudnih tijela
- 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- 55 agencija i drugih pravnih osoba s prenesenim javnim ovlastima RH
- 889 trgovačkih društava
- 3.315 ustanova
- 451 udruga
- 345 ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima

Tijela javne vlasti su dužna odrediti službenika za informiranje koji se brine za provedbu ZPPI-ja.

Od navedenih 5.808 tijela, 458 (7,9%) ih u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, što predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodnu godinu, kad službenika nije imenovalo 558 od 5.797 tijela (9,6%).

Izvešće o provedbi ZPPI-ja je izrađeno temeljem podataka prikupljenih putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti dostavljenih Povjereniku, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona te putem stručno-analitičkog praćenja provedbe pojedinih odredbi Zakona i podataka o postupcima i aktivnostima koje provodi Povjerenik.

Izvešće o provedbi Zakona za 2019. dostavilo je Povjereniku 4.985 ili 85,83% od ukupno 5.808 evidentiranih tijela, a 823 ili 14,17% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu, što je također poboljšanje u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje.

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

### ***Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika***

Obradom pristiglih izvješća od 4.985 tijela, utvrđeno je da je 2.129 tijela (36,7% tijela s Popisa) tijekom 2019. zaprimilo ukupno 17.426 zahtjeva, od čega 17.191 zahtjev za pristup informacijama, a 235 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

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

Uz 17.191 zaprimljeni zahtjev za pristup informacijama i 465 prenesenih, tijela su u radu imala 17.656 zahtjeva. Od toga su riješila ukupno 15.624 zahtjeva te ustupila nadležnim tijelima na rješavanje još 972 zahtjeva, što znači da je razina rješavanja od 94% jednaka ili vrlo slična kao i ranijih godina.

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

S obzirom na ishod rješavanja zahtjeva, tijela svake godine preko 80% zaprimljenih zahtjeva usvajaju u cijelosti ili djelomično.

Prema razlozima za odbijanje, najveći broj zahtjeva odbijen je zbog zlouporabe prava (208 ili 21,7%), zatim zbog ocjene tijela javne vlasti da se tražena informacija ne smatra informacijom (180 ili 18,8%), zbog zaštite osobnih podataka (168 ili 17,5%) te zbog poslovne tajne (121 ili 12,6%).

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, tijekom 2019. je 235 zahtjeva zaprimilo 67 tijela, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2018., kad je 98 tijela zaprimilo 393 zahtjeva. 213 ili 87,3% zahtjeva je tijekom 2019. riješeno, od čega je 206 ili 96,7% riješeno u roku.

Glede visine ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2019. od korisnika naplatilo 33 tijela (godinu ranije ih je bilo 38), ista iznosi 5.776,66 kn (prošle godine 5.450,31 kn), i to sve za pristup informacijama. U 2019. nije bilo naplaćenih troškova za ponovnu uporabu informacija (prošle godine je bilo 137,50 kn).

### **Žalbeni postupak**

Povjerenik je tijekom 2019. ukupno zaprimio 814 žalbi (dodatnih 39 žalbi zaključkom je spojeno u jednu). Od 814 zaprimljenih žalbi, 810 (99,51%) se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 4 (0,49%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Kad se usporede podaci iz prethodnih godina, vidljivo je da je broj žalbi u padu u odnosu na 2018., i to za 19,40%, kad ih je zaprimljeno 1.010.

Od svih zaprimljenih žalbi, 450 ili 55,30% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, a 364 ili 44,70% žalbi izjavljeno je na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama je vidljivo da nerješavanje zahtjeva korisnika i dalje predstavlja ozbiljan problem primjene ZPPI-ja.

Tijekom 2019., u odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija najveći broj žalbi su izjavili građani, 602 ili 73,96%, a pravne osobe su podnijele 142 žalbe (17,44%).

Kao i posljednjih nekoliko godina, i tijekom 2019. je zadržan trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih osoba te je jedan žalitelj podnio 125 ili 15,36% svih zaprimljenih žalbi.

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

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva tijekom 2019. su žalbe u najvećem broju slučajeva podnošene na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni osobni podaci (20,34%), poslovna ili profesionalna tajna (17,48%), zlouporaba prava (16,33%), zatim jer tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju (15,47%) ili iz razloga što se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (8,60%).

### **Rješavanje žalbi**

Povjerenik je uz 814 zaprimljenih žalbi, iz prethodnog razdoblja prenio u rad 307 žalbi, tako da je tijekom 2019. u rješavanju bila ukupno 1.121 žalba, od čega je riješeno ukupno 889 ili 79,30% žalbi, a 232 žalbe (20,70%) prenesene su u rad u 2020.

Od ukupno 1.113 žalbenih predmeta koji se odnose na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2019. je riješeno 885 žalbi, od čega se 378 (42,70%) odnosilo na rješenja po zahtjevima za pristup informacijama, a 507 (57,30 %) na zahtjeve povodom šutnje uprave.

Potrebno je istaknuti da je već sama činjenica pokretanja žalbenog postupka u slučajevima šutnje uprave u 40,91% slučajeva predstavljala dostatno upozorenje tijelu da zahtjev riješi prije donošenja odluke Povjerenika.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 32,01% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (38,41% u 2018.), dok je u 60,84% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno.

U Tablici I. su prikazane odluke Povjerenika po žalbama u 2019. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

Tablica I. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

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

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

Utvrđeno je da su tijela javne vlasti navela da se radi o uskrati ponovne uporabe zbog zaštite osobnih podataka, iz razloga što tijelo javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju ili jer se ne radi o zahtjevu za ponovnu uporabu. Od riješenih žalbi, jedna se odnosila na tzv. šutnju uprave, a riješena je odbijanjem žalbe kao neosnovane.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama, riješene su 3 žalbe, od čega su dvije odbijene kao neosnovane, a jednim rješenjem Povjerenika poništeno je prvostupanjno rješenje i predmet je vraćen na ponovno odlučivanje.

Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2019. pokrenuto 177 upravnih sporova. Upravni sporovi su pokrenuti u 112 slučajeva (63,28%) protiv rješenja Povjerenika i 1 (0,56%) u odnosu na rješenje o prigovoru na izjavljenu obavijest iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja, dok je u 64 ili 36,16% slučajeva upravni spor pokrenut zbog tzv. šutnje uprave.

Od 175 dostavljenih odluka u predmetima prava na pristup informacijama, u 105 (60%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješena Povjerenika, pri čemu je u 86 slučajeva (81,91%) Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika.

Analizom odluka Visokog upravnog suda RH utvrđeno je da je u 46 sporova zatražena naknada troškova, od kojih je u 38 slučajeva odbijen takav zahtjev.

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

Tijekom 2019. Ured povjerenika imao je u radu 442 predstavke, od čega su riješene 364 (82,35%). Potrebno je naglasiti da su tijela po upozorenju, a nakon ukazivanja na nepravilnosti i naloženog postupanja, u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, međutim, zbog nepostupanja pojedinih tijela pokrenuto je 18 inspekcijskih nadzora.

Tijekom izvještnog razdoblja Ured povjerenika provodio je neposredne, ciljane i posredne inspekcijske nadzore.

Neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad 20 tijela javne vlasti. Predmet neposrednog inspekcijskog nadzora bila je provedba ZPPI-ja u svim segmentima. Zapisnikom o inspekcijskom nadzoru tijelima je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu. Izrečene su ukupno 162 mjere: najviše DVD-u Stankovci (16), Općini Milna (12) te Ministarstvu zdravstva i Općini Stankovci (11), dok je najmanje mjera izrečeno trgovačkom društvu Stano-uprava d.o.o. (4), Razvojnoj agenciji Split i Turističkoj zajednici Marija Bistrica (5) te Gradu Rijeci (6).

Provedeno je i 27 posrednih inspekcijskih nadzora. 13 ih je obavljeno po službenoj dužnosti, i to: u 12 JLP(R)S: Gradu Vrgorcu i općinama Bukovlje, Čeminac, Karlobag, Milna, Orebić, Poveljana, Rovišće, Severin, Ston, Zrinski Topolovac i Vinodolskoj općini, zbog nedostavljanja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja za 2018.; te Ustanovi za upravljanje sportskim objektima Sportski objekti Samobor.

Provedeno je i 14 inspekcijskih posrednih nadzora iniciranih predstavkom, i to u Ministarstvu znanosti i obrazovanja, 6 u jedinicama lokalne samouprave (gradovima Opuzen i Mali Lošinj, općinama Seget i Baška Voda i dva u Gradu Splitu), 3 u strukovnim komorama (Hrvatskoj komori inženjera strojarstva, Hrvatskoj komori medicinskih biokemičara i Hrvatskoj komori fizioterapeuta), 2 u trgovačkim društvima (Unikom d.o.o. i Zagrebački električni tramvaj d.o.o., Javnoj profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi Grada Osijeka i DVD-u Janjina).

### ***Sankcije***

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

Tijekom 2019. upućeno je 10 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka u odnosu na jedno tijelo javne vlasti, i to Gradonačelniku Grada Zagreba u 10 predmeta, kao odgovornoj osobi.

Izrečeno je 17 prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti (načelnicima općina Muć, Milna, Karlobag, Čeminac, Poveljana i Rovišće), zbog nepostupanja po nalogu



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

Zaprimljeno je 37 odluka prekršajnih sudova. Od 22 zaprimljene meritorne odluke, u 20 predmeta nadležni sudovi su načelnike Općine Čeminac i Muć proglasili krivim. U I slučaju Sud je odbio optužbu zbog zastare prekršajnog progona, dok je u I slučaju okrivljenika oslobodio optužbe.

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

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

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

Proaktivna objava informacija javnog karaktera na internetskim stranicama tijela predstavlja ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu te alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela te se uključiti u procese odlučivanja. Tijela proaktivno i samoinicijativno objavom na svojim internetskim stranicama, omogućavaju pristup informacijama svim potencijalnim korisnicima.

Međutim, dijelu tijela (737 ili 12,7% od ukupnog broja tijela s Popisa) problem predstavlja činjenica da nemaju vlastitu internetsku stranicu. Stoga je Povjerenik dao preporuku da, dok se ne steknu uvjeti za pokretanje vlastite internetske stranice, navedena tijela, u suradnji i dogovoru s tijelima koja su ih osnovala ili koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, objavljuju informacije na podstranicama njihovih internetskih stranica.

Obveza osiguravanja javnosti rada ima svrhu omogućiti javnosti kontrolu rada i jačanje odgovornosti tijela, stoga su tijela dužna putem svojih internetskih stranica informirati javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad, kao i objavljivati zaključke sa sjednica, dokumente usvojene na njima te informacije o formalnim radnim tijelima iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika.

U dosadašnjem radu je uočeno da tijela učestalo pokazuju nerazumijevanje navedene zakonske odredbe. Radi ujednačene i pravilne primjene od strane svih tijela na koja je obveza primjenjiva, doneseno je nekoliko smjernica i uputa.

U godišnjem izvješću tijela su trebala odgovoriti na 34 pitanja o objavi propisanih informacija.

Podaci iz dostavljenih izvješća su ukazali na i dalje prisutnu neusuglašenost u razini objave pojedinih vrsta informacija, budući da dosadašnji nalazi u najvećoj mjeri ukazuju da većina tijela, suprotno navedenom u izvješću, ne objavljuju zakone i ostale propise, popis skupova podataka te registre i baze pogodne za ponovnu uporabu, kao i popis korisnika bespovratnih sredstava s

visinom iznosa, te ne objavljuju na cjelovit i pravilan način informacije o javnim uslugama, natječajnim postupcima i ishodima, unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke čelnika i rukovodećih službenika, zaključke i dokumente sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima i informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Navedeno je potvrđeno i rezultatima provedenih analitičkih praćenja odabranih tijela i njihovih internetskih stranica.

Analitičkim praćenjem Povjerenika bile su obuhvaćene ciljane skupine tijela javne vlasti: JLP(R)S (cjelovito praćenje) te ministarstva i strukovne komore (specijalizirano praćenje).

Nastavkom cjelovitih analitičkih praćenja transparentnosti i otvorenosti tijela putem internetskih stranica, bile su obuhvaćene jedinice lokalne samouprave s područja 5 županija: Virovitičko-podravske, Vukovarsko-srijemske, Istarske, Koprivničko-križevačke i Međimurske županije, s niže navedenom prosječnom razinom objave svih praćenih informacija.

Tablica 2. Rezultati praćenja proaktivne objave u 143 JLP(R)S

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

Najniža razina prosječne objave informacija, kao i kod ranije praćenih županija – odnosi se na informacije propisane točkama 5. (registri i baze podataka), 8. (popisi korisnika s visinom iznosa dodijeljenih donacija, sponzorstava, bespovratnih sredstava i drugih pomoći), 10. (ishodi natječajnih postupaka) i 12. (pravovremena objava dnevnih redova i zaključaka sa sjednice, objava informacija o formalnim radnim tijelima i o mogućnosti ostvarenja neposrednog uvida).

Povjerenik je proveo praćenje službenih internetskih stranica 20 ministarstava, vezano uz način ispunjavanja zakonske obveze objave zakona i drugih propisa koji se odnose na njihovo područje rada, kako bi se pomoglo drugim tijelima iz njihovog područja rada, da objave samo poveznicu na rubriku internetske stranice nadležnog ministarstva, gdje se nalaze propisi. Praćenjem je utvrđeno da sva ministarstva objavljuju zakone i druge propise, ali na različite načine, s različitom razinom preglednosti i lake dostupnosti; te je zatraženo usklađivanje s preporukama Povjerenika.

Analitičko praćenje proaktivne objave proračunskih dokumenata i izvješća na internetskim stranicama strukovnih komora, sukladno obvezama propisanim točkama 4., 7. i 8. članka 10., kao i propisima o proračunskom poslovanju neprofitnih organizacija, ukazalo je na činjenicu da, od ukupno 26 strukovnih komora, 9 (35%) uopće ne objavljuje navedene financijske dokumente ni izvješća, 10 objavljuje samo neke od dokumenata, a tek 7 (28%) objavljuje sve dokumente koji se odnose na financijsko planiranje i izvještavanje.

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

Za analizu provedbe savjetovanja pri donošenju zakona, podzakonskih akata, općih akata i dokumenata kojima se utječe na interese javnosti, korišteni su podaci iz godišnjeg izvješća tijela javne vlasti, podaci Povjerenika o postupanju prema zaprimljenim predstavkama korisnika i podaci iz analitičkog praćenja o provedbi savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2019. te na lokalnoj razini, kao i podaci Ureda za zakonodavstvo Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

Analiza dostavljenih podataka tijela ukazuje da se 30,79% tijela prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu, kad je provedbu savjetovanja s javnošću kao svoju obvezu prepoznalo svega 16,56% tijela.

Prema dostavljenim podacima, tijela su tijekom 2019. provela ukupno 5.313 savjetovanja, odnosno 27,67% više u odnosu na 2018., kad je provedeno 4.544 savjetovanja, a 91,18% više nego 2017., kad je provedeno 2.779 savjetovanja. Međutim, savjetovanja u 2019. provodila su se u prosječnom trajanju od 18,84 dana, što predstavlja značajan pad u broju dana provedbe savjetovanja u odnosu na godinu ranije iznosio (prosječno 24,77 dana).

Povjerenik je postupao po predstavkama korisnika ili u okviru redovnog praćenja na portalu e-Savjetovanja, kontrolirajući postupak provedbe savjetovanja. Udio predavki korisnika vezanih uz provedbu savjetovanja s javnošću u odnosu na prethodne godine je povećan, a razlozi prituživanja bili su, kao i prethodnih godina, trajanje savjetovanja kraće od 30 dana, izostanak provedbe savjetovanja s javnošću, neobjavljivanje i kvaliteta izvješća o provedenom savjetovanju te izostanak donošenja ili objavljivanja planova savjetovanja.

Sveobuhvatnim analitičkim praćenjem provedbe savjetovanja s javnošću (obuhvaća zakone, druge propise i dokumenti koji su objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2019.), bilo je obuhvaćeno ukupno 553 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih i 104 zakona, 33 uredbe, 384 pravilnika.

Analiza svih prikupljenih podataka, pokazala je da je savjetovanje provedeno za 472 od 553 propisa, odnosno 85,35%, što predstavlja značajno povećanje na razini svih promatranih akata (2018. udio je iznosio 71,33%).

Analizirajući propise najvišeg ranga, savjetovanje je provedeno za sve zakonske prijedloge, za 81,81% uredbi te 86,45% pravilnika, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018., kad je udio za pravilnike iznosio 66,57%.

Što se tiče optimalnog trajanja savjetovanja s javnošću (30 dana), prema podacima s portala e-Savjetovanja, vidljivo je da je savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u samo 40,5% slučajeva.

U izvještajnom je razdoblju nastavljeno s praćenjem provedbe savjetovanja od strane gore navedenih 143 JLP(R)S u 5 županija, temeljem kojeg je uočeno, kao i u drugim praćenim županijama, da je razina obveze provedbe savjetovanja s javnošću izrazito niska. Niska razina kvalitete provedenih savjetovanja; utjecala je i na slab odaziv javnosti, što se bilježi padom sudjelovanja korisnika u samoj provedbi.

### **Ponovna uporaba informacija**

17. srpnja 2019. na snagu je stupila nova Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva), koju su 20. lipnja 2019. donijeli Europski parlament i Vijeće Europske unije, a što zahtijeva njezinu transpoziciju kroz izmjenu ZPPI-ja, do 17. srpnja 2021.

Novom Direktivom dodatno se naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka "za otvaranje" radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka. Poseban naglasak stavljen je na visokovrijedne skupove podataka, odnosno skupove podataka čija je moguća ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo.

Iako su portali otvorenih podataka najvažnije točke pristupa objavljenim skupovima podataka, podaci dostavljeni od Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (dalje: SDURDD), koji vodi i održava Portal otvorenih podataka, ukazuju da nema značajnijih promjena u odnosu na prijašnje godine, jer je na nacionalnom Portalu objavljeno je samo 595 skupova podataka (20 više nego 2018.).

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka, Grad Zagreb i Grad Virovitica, a krajem veljače 2020., otvoren je i Portal otvorenih podataka Grada Varaždina.

Iako se poseban režim ponovne uporabe informacije primjenjuje i na dio ustanova u kulturi, odnosno na knjižnice, muzeje i arhive, njihovo su otvaranje i digitalizacija opsežne građe potpuno razdvojeni od cjelokupnog koncepta i shvaćanja ponovne uporabe i otvaranja podataka u RH. Služba za digitalizaciju kulturne baštine Ministarstva kulture i NSK su izvijestile o brojčanim aktivnostima u području digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe.

### **Promicanje pristupa informacijama**

Promicanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u posjedu tijela javne vlasti, osim putem specijaliziranih edukacija, provodilo se i putem promotivnih aktivnosti i sudjelovanja na javnim događanjima.

Povjerenik je provodio edukacijske aktivnosti samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za udruge Vlade RH, Ured za zakonodavstvo Vlade RH, SDURDD, JLP(R)S i Državna škola za javnu upravu.

Tijekom 2019. održano je ukupno 38 edukacija, od čega su 34 bile za službenike, čelnike i rukovodeće službenike, ali i službenike koji održavaju baze i internetske sadržaje te koordinate za savjetovanja s javnošću, dok su 4 edukacije održane za korisnike, kako bi ih se osnažilo da svoje pravo efikasnije i slobodnije koriste. Edukacije o pravu na pristup informacijama, proaktivnoj objavi i savjetovanjima s javnošću tijekom izvještajnog razdoblja provodile su se kao nastavak praćenja primjene članka 10., 11. i 12. na lokalnoj razini, neposredno nakon izrade izvješća o analitičkom praćenju.

U listopadu 2019. održano je prvo Godišnje savjetovanje službenika za informiranje u Šibeniku, na kojem se okupilo preko 170 službenika tijela javne vlasti te niz stručnjaka s područja prava na pristup informacijama i zaštite osobnih podataka.

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

Okosnicu promotivnih aktivnosti u izvještajnom razdoblju, osim Godišnjeg savjetovanja, činilo je obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama organizacijom okruglog stola u Hrvatskom saboru i provedba kampanje Pravo na pristup informacijama za mlade: Želim znati, želim sudjelovati.

Povjerenik i Ured povjerenika aktivno su sudjelovali na 7 događanja na kojima su promovirali potrebu transparentnog postupanja tijela javne vlasti i podizanja razine razumijevanja korištenja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Jedna od važnijih zadaća Povjerenika je i podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama u javnosti. Javnost smo informirali kontinuiranom komunikacijom s medijima, objavom sadržaja na svojoj internetskoj stranici te objavljivanjem i dostavom stručnoj javnosti *newslettera* s najnovijim vijestima na području prava na pristup informacijama. Također, nastavljen je rad na razvoju preglednije koncepcije internetske stranice Povjerenika za informiranje [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), u okviru koje su najkorištenije i najposjećenije aplikacije – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća.

## C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

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

Povjerenik sukladno odredbama Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18) predstavlja žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacija o okolišu.

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

Povjerenik ima ulogu drugostupanjskog tijela u postupku odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18 i 98/19). Tijekom 2019. nije zaprimljena nijedna žalba koja se odnosila na dostupnost arhivskog gradiva.

Povjerenik je nadležan za praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti i nadzor nad provedbom

Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19).

U okviru zakonom dodijeljenih nadležnosti, Povjerenik je u 2019. suradnji sa SDURDD-om i krovnim udrugama osoba s invaliditetom sudjelovao u aktivnostima usmjerenim na upoznavanje javnosti s ciljem i sadržajem navedenog Zakona. Osim toga, u suradnji sa SDURDD-om, Savezom udruga osoba s invaliditetom i Hrvatskim savezom slijepih te uz stručnu pomoć FER-a i CARNET-a, započela je priprema programa edukacije o digitalnoj pristupačnosti za tijela javnog sektora s čijom se provedbom započelo u prvom kvartalu 2020.

## D) URED POVJERENIKA

U Uredu povjerenika ustrojene su 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano 16 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja. Na dan 31. prosinca 2019., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 17 državnih službenika.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i 2019. vanjskim pružateljima usluga.

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku u 2019. su bila viša u odnosu na prethodne godine, ali i dalje nedostatna za sve poslove za koje je Povjerenik nadležan.

Tablica 3. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2019.

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

### Aktivnosti Ureda povjerenika

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

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

- zaprimljena su 2.372 predmeta
- izrađen je 4.901 izlazni akt
- nastavljeno je svakodnevno ažuriranje Popisa tijela javne vlasti
- u Tražilici TOM objavljeno je 356 odluka, 8 mišljenja, 6 smjernica i 73 sudske odluke.

- u siječnju 2019. prikupljena su godišnja izvješća za 2018. od 4.856 ili 83,77% evidentiranih tijela, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe ZPPI-ja te podaci stručno-analičkih praćenja i postupaka i aktivnosti koje provodi Povjerenik (žalbe, predstavke, inspekcijski nadzor i dr.)
- izrađeno je i podneseno Izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2018.
- u okviru provedbe strateških dokumenta, izvršena je ili se kontinuirano izvršava 31 aktivnost u kojima je Povjerenik nositelj ili sunositelj
- izrađeno je pet analitičkih izvješća o praćenju provedbe ZPPI-ja (čl. 10., 11. i 12.) na razini JLP(R)S
- izrađena su praćenja ispunjenja obveze proaktivne objave zakona i drugih propisa na razini ministarstava (20) te proračunskih dokumenata i izvješća komora (26)
- izrađeno je analitičko izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH

Povjerenik je u 2019. zaprimio ukupno 300 pisanih upita, što je gotovo za trećinu (32,28%) manje upita u usporedbi s 2018. (443 upita), čime je nastavljen trend njihova smanjenja. Na rješavanju je u izvještajnom razdoblju bilo ukupno 338 upita, a do kraja godine odgovoreno je na 323 ili 95,56%.

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

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

Sve smjernice i upute, kao i ostali edukativni i promotivni sadržaji objavljeni su na internetskoj stranici Povjerenika. Povjerenik i njegov Ured redovito surađuju s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, od kojih se može izdvojiti suradnja s Agencijom za zaštitu osobnih podataka, Uredom za zakonodavstvo Vlade RH, Uredom za udruge Vlade RH, DŠJU-om, SDURDD-om, Ministarstvom pravosuđa i dr.

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

Povjerenik je nastavio s radom u Radnoj skupini Europske komisije za podatke javnog sektora (PSI – *Public Sector Information*).

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

### ***Ocjena stanja provedbe Zakona u 2019.***

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

### ***Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava***

a) Kada se razmatraju ukupno podneseni žalbeni predmeti, evidentno je da je najveći broj žalbi tijekom 2019., i to više od polovice žalbi (55,30%), izjavljen zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima, tzv. šutnje uprave (15, 30 dana).

Međutim, valja naglasiti da postupci koji se vode zbog tzv. šutnje uprave u skoro polovici slučajeva (40,91%) završavaju obustavom postupka, jer je tijelo prije donošenja rješenja Povjerenika o žalbi, riješilo zahtjev korisnika.

b) Nadalje, posebno se ukazuje na zabrinjavajuću pojavu kod pojedinih tijela da uporno i opetovano onemogućuju pristup informaciji te u predmetima u kojima se nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, pokreću upravni spor ili u slučaju ako i ne pokrenu upravni spor, odbijaju postupiti po nalogu Povjerenika.

c) Posljednjih godina se zabrinjavajuće ponavlja podnošenje velikog broja žalbi i tužbi od strane istog korisnika (korisnik izjavio 15,36% svih zaprimljenih žalbi i 48,95% svih tužbi) te podnošenje i drugih podnesaka po kojima se postupalo.

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

Nadalje, riješeni žalbeni predmeti Povjerenika prema razlozima nezakonitosti, ukazuju da su 3/4 rješenja tijela kojima se štite osobni podaci nezakonita, dok je više od 4/5 odbijajućih rješenja zbog poslovne tajne nezakonito, a nešto manji postotak nezakonitih rješenja se odnosi na zlouporabu prava, 72,22 %.

e) Kada je riječ o drugostupanjskom postupanju, ukazujemo da se postotak zakonitih drugostupanjskih rješenja Povjerenika smanjio u odnosu na prethodne godine (81,91%). Na nešto slabiji postotak nego ranijih godina utjecala je promjena stajališta Visokog upravnog suda RH.

U dijelu koji se odnosi na postupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija i žalbe koje se izjavljuju u tom području nastavljen je trend malog broja izjavljenih žalbi.

### ***Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama***

a) Proaktivna objava informacija javnog karaktera na internetskim stranicama tijela javne vlasti predstavlja ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu te alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela te



se uključiti u procese odlučivanja. Ukazujemo na neprimjenjivost cijelog članka 10. na sva tijela, kao i neprimjenjivost objave svih informacija u strojno čitljivom obliku, što će zahtijevati redefiniranje navedene odredbe Zakona.

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

Povjerenik je donio dodatne smjernice za proaktivnu/pravovremenu objavu dnevnih redova sjednica i zaključaka/zapisnika te mogućnosti prisustvovanja na njima, naglašavajući značaj pravovremene objave informacija, jer se jedino tako postiže svrha javnosti rada.

c) Vezano uz samu strukturu internetskih stranica, tijela i dalje ne vode dovoljno računa o kvaliteti objavljenih informacija (objava podataka u neodgovarajućim oblicima, najčešće PDF), bez poklanjanja dovoljno pažnje lakoj pretraživosti i preglednosti internetskih stranica te jasnoći dostupnih informacija. Pri tome je posebno važno naglasiti nepravilno ispunjavanje ili ignoriranje zakonske obveze objave registara i baza podataka iz djelokruga tijela radi ponovne uporabe.

d) Rezultati praćenja proaktivne objave ukazuju da je odgovornost tijela javne vlasti veća, međutim još uvijek postoje informacije koje veliki dio tijela ne objavljuju (ili ih djelomice objavljuju) i kod kojih je uočena najviša razina nepravilnosti, a posebno ističemo: ishode natječajnih postupaka i javnih poziva, popis skupova podataka iz nadležnosti tijela (*asset lista*) i otvorene podatke te popis korisnika donacija i sponzorstava s visinom dodijeljenog iznosa.

e) Analiza sveukupnih podataka o provedbi obveze savjetovanja s jedne strane ukazuje na daljnji pozitivan trend - u broju provedenih savjetovanja (5.313 ili 27,67% više nego 2018.), a s druge strane ukazuje na smanjenje broja ukupno primljenih komentara korisnika (19.543 komentara u odnosu na 23.035 komentara u 2018.).

U odnosu na prošlogodišnje rezultate, evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbe i pravilnike.

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

f) Podizanje razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija, u izvještajnom razdoblju bilo je naglašeno kroz standardne programe edukacija, ali i pružanjem novog koncepta edukacija kroz napredne module za osobito složene i prijeporne odredbe ZPPI-ja i specijalizirane edukacije namijenjene tijelima javne vlasti, ali i korisnicima. U koncept provedbe prava na pristup informacijama nužno je uključivanje ključnih i najodgovornijih aktera u tijelima javne vlasti.

Za sustavnu provedbu koncepta prava na pristup informacijama od iznimne je važnosti funkcioniranje i povezivanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti.

**Prioriteti djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika u provedbi Zakona u 2020.**

a) Povjerenik i Ured povjerenika će u 2020. svoje djelovanje usmjeriti na sljedeće prioritete zajedničke za sva područja iz svog djelokruga:

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

b) U postupanju po zahtjevima za pristup informacijama i zaštiti prava na pristup informacijama, prioriteti djelovanja bit će usmjereni na sljedeće:

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

c) Prioriteti djelovanja biti će usmjereni na segmente proaktivne objave sa najnižom razinom objave i uočenim nepravilnostima, uključujući i javnost rada, savjetovanje s javnošću te ponovnu uporabu informacija i usklađenost mrežnih stranica sa zahtjevima pristupačnosti:

1. praćenje objave informacija o javnim uslugama s obrascima na lako pretraživ i lako dostupan način

2. praćenje objave informacija o ustrojstvu i kontakt podacima čelnika tijela i rukovodećih službenika
3. praćenje objave informacija o radu skupština, nadzornih odbora i drugih kolegijalnih tijela/upravljačkih tijela trgovačkih društava u odnosu na članak 12. ZPPI-ja
4. praćenje objave informacija o radu školskih odbora u odnosu na članak 12. ZPPI-ja
5. praćenje provedbe ciklusa savjetovanja odabranih tijela (od donošenja plana savjetovanja, provedbe savjetovanja do izrade izvješća)
6. praćenje objave Plana savjetovanja na određenom uzorku tijela javne vlasti
7. praćenje objave popisa registara i baza podataka s metapodacima i načinom pristupa i ponovne uporabe (*asset lista*)
8. praćenje postupanja po preporukama danim središnjim tijelima kroz analitičko izvješće o analiziranim skupovima podataka po upravnim područjima
9. praćenje usklađenosti mrežnih stranica tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti prema zadanom uzorku
10. preliminarno praćenje objave izjava o pristupačnosti tijela javnog sektora
11. priprema podataka za potrebe izvješćivanja Europske komisije

### **Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti**

U nastavku se ističu prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, i to oni upućeni tijelima javne vlasti te oni koji bi se trebali ostvariti noveliranjem Zakona. Ovi prijedlozi i preporuke, zajedno s prijedlozima i preporukama za otklanjanje nepravilnosti i nedostataka istaknutim kroz prioritete djelovanja Povjerenika i Ureda povjerenika čine povezanu, jedinstvenu cjelinu.

#### **a) Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti**

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

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

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

##### *2. Važnost pohađanja edukacija za službenike o praktičnoj primjeni Zakona*

Zbog pogrešne primjene ZPPI-ja i tumačenja pojedinih ograničenja, Ured povjerenika će nastaviti s izradom i provedbom dodatnih edukacijskih programa, kako bi se kod službenika za informiranje i drugih službenika koji postupaju po odredbama ZPPI-ja, povećavala znanja u

praktičnoj primjeni (provedba testa razmjernosti i javnog interesa, pravilna primjena zlouporabe prava, određivanja što je ili nije informacija, zaštite osobnih podataka, poslovne tajne i sl.).

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

### *3. Korištenje upitnika za samoprocjenu i izrada akcijskog plana*

Tijelima javne vlasti se preporučuje provedba periodične analize internetske stranice (kvartalno, polugodišnje), sa svrhom utvrđivanja razine usklađenosti sa zakonskim obvezama, a koristan alat za to je novi Upitnik za samoprocjenu i izrada akcijskog plana za poboljšanje razine objave informacija.

### *4. Usklađenost plana savjetovanja s planiranim normativnim aktivnostima*

Sudjelovanje javnosti u kreiranju zakona i propisa je na formalno-pravnoj razini povećano, ali stvarna i očekivana participacija javnosti izostaje, stoga se preporuča nositeljima izrade nacrtu zakona i svih akata kojima se utječe na interese korisnika, da planiraju normativne aktivnosti na način koji ostavlja potrebno vrijeme za provedbu savjetovanja s javnošću. S obzirom na zajedničku ulogu koordinatora za savjetovanje i službenika za informiranje u postupku savjetovanja, predlaže se čelnicima tijela da usklade i koordiniraju aktivnosti navedenih ovlaštenih službenika te vode računa o kvaliteti cjelokupnog procesa savjetovanja u svim njegovim fazama – od objave plana savjetovanja do objave kvalitetnog izvješća o provedenom savjetovanju.

### *5. Proaktivno, a ne retroaktivno objavljivanje dnevnih redova sjednica*

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

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

Tijela trebaju identificirati registre i baze podataka koje vode, izraditi Popis skupova podataka i donijeti plan za njihovu prilagodbu radi objave u strojno čitljivom i otvorenom obliku. Kod utvrđivanja uvjeta za ponovnu uporabu tijelima se preporuča koristiti hrvatsku Otvorenu dozvolu, a iznimno mogu koristiti druge standardne međunarodne dozvole kod objave specifičnih skupova podataka, kao i kad postoji potreba za ograničenjem pristupa pojedinim podacima.

## **b) Prijedlog noveliranja Zakona o pravu na pristup informacijama**

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

Usvajanje izmjena ZPPI-ja je nužno radi povećanja stupnja njegove primjene, otklanjanja evidentnih prepreka u efikasnijem ostvarivanju prava.

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

#### *1. Redefiniranje obveze proaktivne objave informacija*

Postojeći Zakon vrlo široko definira tijela javne vlasti obuhvaćajući više kategorija tijela: od državnih, preko JLP(R)S, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti ili obavljaju javnu službu ili su u vlasništvu RH ili lokalnih jedinica, što ne smatramo spornim. Međutim, ZPPI radi naglašene transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, propisuje niz obveza koje su jednake za sve kategorije tijela, ne radeći distinkciju po sadržaju, opsegu i razini ovlasti tijela, učešću javnih sredstava i sl.

Evaluacijom dosadašnje provedbe proaktivne objave informacija, utvrđeno je da sve propisane informacije nisu jednako primjenjive na sva tijela. Valjalo bi raspraviti treba li obveze tijela precizirati i diferencirati po kategorijama, tako da tijela unaprijed znaju koje su njihove obveze, bez "vaganja" je li na njih nešto primjenjivo ili ne.

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

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

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

#### *3. Dodatno i preciznije urediti postupak savjetovanja s javnošću*

Ovaj institut valja i dalje jačati preciziranjem trajanja savjetovanja, vremenskim preciziranjem obveze objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i stvaranjem pretpostavki za provedbu savjetovanja s javnošću za odluke koje se donose na lokalnoj razini putem centraliziranog portala kakav postoji na središnjoj državnoj razini. S obzirom na to da tijela nerijetko izbjegavaju provedbu savjetovanja ili skraćuju rok provedbe zbog "opravdanih razloga", držimo važnim propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja ili skraćivanja roka za njegovu provedbu.

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

Podnošenje Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja je zahtjevna zadaća kako za tijela javne vlasti, tako i za Ured povjerenika. Podaci koje tijela dostave nisu provjerljivi (osim kod najekstremnijih slučajeva kada se u dogovoru s tijelom revidiraju podaci), a u pojedinim slučajevima je analitičaru

Ureda povjerenika očitno da podaci ne mogu biti točni. Stoga je potrebno izmijeniti odredbe o načinu izvješćivanja i propisati vođenje jedinstvenog e-službenog upisnika, kojim će se tijelima omogućiti evidentiranje zahtjeva za pristup informacijama po zadanim fazama i sadržajima unosa, a povlačenje podataka od strane Ureda povjerenika za potrebe izrade godišnjeg izvješća će biti automatizirano.

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

Potrebno je jasno precizirati odgovornost čelnika tijela za pristup informacijama, kao i službenika za informiranje. Isto se može postići jasnim razgraničenjem uloge (odgovornosti) službenika za informiranje i čelnika tijela, ali i preciznim reguliranjem odnosa službenika za informiranje i ostalih zaposlenika koji trebaju pridonositi pravilnoj primjeni ZPPI-ja, uz naglašavanje koordinativne uloge službenika za informiranje, kao i osiguranjem primjerene zaštite službenika za informiranje.

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

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

*7. Institut izvršavanja pravomoćnih rješenja o pristup informacijama učiniti efikasnijim*

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

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

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

### 9. Obveza transpozicije Direktive EU u Zakon

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

#### **Ostale preporuke**

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

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

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

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

**Povjerenik za informiranje**

**Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama  
za 2019. godinu**

**Zagreb, ožujak 2020.**

Pravna osnova

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

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

Broj stranica: 21