



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenik za informiranje

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROVEDBI
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA
ZA 2024. GODINU

Zagreb, ožujak 2025.

Sadržaj

UVOD.....	1
Tijela javne vlasti	2
Izvješća o provedbi ZPPI-ja u 2024.....	3
A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	4
Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika	4
Žalbeni postupak	6
Rješavanje žalbi	8
Izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje	13
Sudski nadzor	14
Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti, inspekcijski nadzor i mišljenja o primjeni Zakona.....	16
Sankcije.....	17
B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	19
Proaktivna objava informacija i javnost rada.....	19
Savjetovanja s javnošću	20
Javnost rada	20
Sudska praksa	21
Ponovna uporaba informacija.....	22
Promicanje prava na pristup informacijama i edukacija.....	22
C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA	23
D) URED POVJERENIKA.....	24
E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2025.....	25
Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda iz prošlogodišnjeg Izvješća.....	25
Preporuke i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	26
Okvirni plan djelovanja Ureda u 2025.....	29

UVOD

U hrvatskom pravnom sustavu pravo na pristup informacijama prvi put 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. („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 RH, „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, dalje: Zakon, ZPPI), 2013. je ustrojeno samostalno i neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija - Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik).

Zakonom iz 2013. je Republika Hrvatska preuzela Direktivu 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, a njegovom prvom novelom iz 2015. („Narodne novine“, broj 85/15), preuzete su obveze Direktive 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora te je intervenirano u pojedine ključne zakonske definicije. Drugom novelom Zakona iz lipnja 2022. („Narodne novine“, broj 69/22) Zakon je ponovno izmijenjen i dopunjen radi usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, odnosno s Direktivom (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva).

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

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

Važeći podzakonski akti doneseni temeljem ZPPI-ja uključuju Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 87/18 i 55/24), Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije („Narodne novine“, broj 12/14, 15/14, 141/22 i 96/24 – presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 15. srpnja 2024.), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju

prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 123/22), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, broj 20/16) te Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija („Narodne novine“, broj 67/17).

U Izvješću o provedbi Zakona daje se prikaz stanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama u 2024. godini temeljem podataka dostavljenih od tijela javne vlasti, podataka o provedbi pojedinih odredbi ZPPI-ja prikupljenih od Ustavnog suda RH, Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Ureda za zakonodavstvo Vlade RH te Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu. Osim navedenih podataka, u izradi izvješća korišteni su i podaci iz vlastitih evidencija i provedenih aktivnosti te su sistematizirani i analizirani podaci o postupanju po žalbama i predstavkama, inspeksijskom nadzoru i prekršajima, davanju mišljenja i odgovora na upite, provedbi edukativnih i promotivnih aktivnosti te provedenim praćenjima stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe i obveze tijela javne vlasti.

Izvješće je metodološki sistematizirano u tematske cjeline, pri čemu se, sukladno odredbi članka 60. stavka 5. ZPPI-ja, u završnom dijelu Izvješća daju prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

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 2024. (17. veljače 2025.) nalazilo 5.811 tijela javne vlasti, koja su obveznici podnošenja izvješća.

Popis tijela javne vlasti je instruktivnog karaktera te ne isključuje i druga tijela javne vlasti koja nisu navedena na Popisu od provedbe Zakona. On nije zatvoren, niti konačan, već se kontinuirano ažurira, sukladno uočenim i utvrđenim izmjenama i promjenama vezanima za pravni status, osnivača/vlasnika i dr.

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

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

Tablica 1. Broj tijela javne vlasti po klasifikaciji u trenutku obrade dostavljenih izvješća za 2024.

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
886	trgovačkih društava
3.340	ustanova
467	udruga
333	ostale pravne osobe s javnim ovlastima

Izvješća o provedbi ZPPI-ja u 2024.

Kao i svake godine, bilježi se velik broj tijela s Popisa koja su dostavila izvješće o provedbi Zakona za 2024.: to je učinilo 91,7% tijela koja su se u trenutku obrade podataka (17. veljače 2025.) nalazila na Popisu tijela javne vlasti, odnosno sva državna tijela, tijela državne uprave, sudovi i pravosudna tijela te agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima, a prvi put i sve JLP(R)S.

Porast tijela koja su dostavila izvješće za 2024. za skoro 6% uočen je kod ostalih pravnih osoba i tijela s javnim ovlastima te za 0,9% kod ustanova. S druge strane, niža stopa ispunjena obveze dostave izvješća za skoro 5% utvrđena je kod udruga i za 1,5% kod trgovačkih društava. I ove godine je značajan udio tijela koja ne dostavljaju izvješća iz kategorija turističkih zajednica, veterinarskih ambulanti, dječjih vrtića i vatrogasnih zajednica.

Neka tijela ne dostavljaju izvješća jer se ne smatraju obveznicima primjene ZPPI-ja ili nisu prepoznala postojanje obveza koje proizlaze iz Zakona (npr. turističke i vatrogasne zajednice, nacionalni sportski savezi, trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S i ona koja su osnovala druga trgovačka društva ili tijela javne vlasti, privatne ustanove, odnosno privatni vrtići, škole i ustanove socijalne skrbi), a neka jer nemaju imenovanog službenika za informiranje (dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, veterinarske ambulante, komunalna društva, turističke i vatrogasne zajednice), a često ni vlastite internetske stranice.

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

Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

Tijekom 2024. godine zaprimljeno je 20% zahtjeva manje u odnosu na godinu ranije, a i broj tijela koja su rješavala zahtjeve manji je za 8,7% u odnosu na 2023.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća od strane 5.330 tijela, proizlazi da je tijekom 2024. samo 1.958 (36,7%) tijela zaprimilo ukupno 18.853 zahtjeva jer su 3.372 tijela navela da nisu zaprimila nijedan zahtjev za pristup informacijama, njih 5.163 da nisu zaprimila nijedan zahtjev za dopunu ili ispravak informacije, a njih 5.299 nijedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Dakle, čak 63,3% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev, što u odnosu na godinu ranije predstavlja smanjenje broja tijela koja su rješavala zahtjeve (kad 59% tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev). S obzirom na to da 13 tijela nije zaprimilo nijedan zahtjev, ali je iz prethodne godine prenijelo 36 zahtjeva, 18.853 zaprimljena zahtjeva odnosila su se na 1.958 ili 36,7% tijela koja su dostavila izvješće (8,3% manje nego godinu ranije).

Najveći broj tijela (92%) zaprimilo je do 20 zahtjeva, a njih čak 72% je u rješavanju imalo 1-5 zahtjeva.

Općina Seget (1.853) treću godinu zaredom zaprimila je daleko najveći broj zahtjeva. Osim nje, više od 1.000 zahtjeva zaprimile su još Državna geodetska uprava (1.483) i tradicionalno Hrvatske vode (1.122), što znači da su, u odnosu na 18.853 zaprimljenih zahtjeva, samo tri tijela zaprimila ukupno 23,6%, odnosno skoro četvrtinu svih zaprimljenih zahtjeva.

Tijela javne vlasti koja su zaprimila preko 100 zahtjeva, u odnosu na ukupan broj, odnosno koja su zaprimila ukupno 13,9% svih zahtjeva su: Grad Zagreb (321), Narodna knjižnica i čitaonica Murter (242), Dječji vrtić Čira – Čara (226), Općinski građanski sud u Zagrebu (225), Dječji vrtić Radost Poreč (155), Grad Split (152), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (132), Dom za starije i nemoćne osobe Slavonski Brod (143), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (129), Ministarstvo unutarnjih poslova (119), Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije (116), Ministarstvo financija (109), Županijski sud u Zagrebu (107), Vlada Republike Hrvatske (106) i Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (106). Međutim, podatke je potrebno uzeti s rezervom, budući da je kod dječjih vrtića i knjižnica riječ o upitima i traženjima vezanim uz ostvarivanje prava na upis djece u vrtić te službenoj korespondenciji s drugim tijelima, odnosno da je riječ o drugim postupcima koji se ne rješavaju sukladno odredbama ZPPI-ja.

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama, analizom dostavljenih podataka utvrđeno je da su tijela tijekom 2024. zaprimila 16.915 zahtjeva (6.570 zahtjeva manje u odnosu na 2023.), iz ranijeg razdoblja u 2024. u rad prenijela čak 526 zahtjeva i ustupila 908 zahtjeva, odnosno da je tijekom 2024. u radu bilo ukupno 16.533 zahtjeva. Nadalje, tijela su riješila 16.267 zahtjeva, od čega 86,5% u zakonskom roku (smanjenje u odnosu na godinu ranije za 1,5%) i 13,5% izvan propisanog roka (15 + 15 dana), 266 zahtjeva nije riješeno i 908 zahtjeva

ustupljeno je drugom tijelu na nadležno rješavanje (ustupljeni zahtjevi ne ulaze u strukturu načina rješavanja).

Od ukupnog broja zahtjeva koje su riješili, a svaki zahtjev može biti riješen na nekoliko različitih načina, odnosno temeljem više pravnih osnova, 70% zahtjeva je usvojeno, 2% zahtjeva djelomično usvojeno, u cijelosti je odbijeno 15% zahtjeva, 3% zahtjeva je (djelomično) odbačeno i u 13% slučajeva izdane su obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona.

Došlo je do smanjivanja broja zahtjeva korisnika za koje su tijela utvrdila da se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama jer se u 68,6% slučajeva razlog odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama odnosio na utvrđenu zlouporabu prava od strane korisnika (2023. - 79% slučajeva).

Od preostalih razloga, tijela su najčešće donosila rješenja o (djelomičnom) odbijanju zbog ocjene da se tražena informacija ne smatra informacijom (12%) i da se radi o zaštićenim osobnim podacima (6,7%). Razlozi odbijanja i djelomičnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama koji se odnose na prethodni i kazneni postupak, poslovnu tajnu, ostale slučajeve utvrđene zakonom i jer se vodi sudski, upravni ili drugi postupak bili su zastupljeni u 2% slučajeva, dok su razlozi odbijanja jer je riječ o klasificiranoj informaciji, poreznoj tajni ili jer je riječ o postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti bili zastupljeni u do 1% slučajeva.

Nastavljen je trend smanjivanja broja slučajeva u kojima je razlog za odbijanje zahtjeva vezan za klasificirane informacije, s 30 u 2023. na 26 u 2024. (21 tijelo), s tim da su o navedenom razlogu i ove godine izvijestila i tijela koja sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu ovlaštena klasificirati podatke (trgovačka društva, JLP(R)S, škole, javna vatrogasna postrojba, komora itd.).

Prvi put se od tijela tražilo da prilikom dostave izvješća izdvoje podatak koliko su zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije zaprimili. Prijašnjih godina navedeni podaci bili su sastavni dio podataka o zahtjevima za pristup informacijama. Međutim, kako bi se utvrdilo usvajaju li tijela javne vlasti zahtjeva ispravno kada daju tražene informacije, ključan faktor je podatak o broju zaprimljenih zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije.

Prema dostavljenim podacima, 167 (8,5%) tijela je izvijestilo da je u 2024. zaprimilo 390 zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije i još 21 prenijelo iz 2023., što znači da je u rješavanju tijekom 2024. bio ukupno 411 zahtjev za dopunu ili ispravak informacije, odnosno da je u 9,5% slučajeva zatražena dopuna ili ispravak dane informacije. Tijela su izvijestila da je 401 zahtjev za dopunu ili ispravak informacije riješen, i to 375 zahtjeva u roku i 26 izvan roka, dok je 10 zahtjeva preneseno u sljedeću godinu, odnosno nije riješeno. Što se tiče načina rješavanja, 307 zahtjeva je usvojeno, 30 djelomično usvojeno, 60 odbijeno i 28 (djelomično) odbačeno.

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija došlo je do povećanja jer je 31 tijelo izvijestilo da je zaprimilo 1.548 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (2023. - 57 tijela zaprimilo je 194 zahtjeva) i prenenijelo 21 zahtjev iz ranijih godina, odnosno da je ukupno bilo 1.544 zahtjeva u radu.

S obzirom na količinu podataka i predmet interesa javnosti, do naglog povećanja zahtjeva došlo je kod Državne geodetske uprave, koja je tijekom 2024. zaprimila 1.434 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (godinu prije nije zaprimila niti jedan takav zahtjev).

Tijela su izvijestila da su svi zahtjevi riješeni (100%), i to 1.539 u roku i pet izvan roka, a da je 25 zahtjeva ustupljeno drugim tijelima na nadležno rješavanje, na način da su u 1.516 slučajeva usvojila zahtjev za ponovnu uporabu i u još dva su to učinila djelomično.

U izvještajnom razdoblju nastavljen je pozitivan trend nenaplate pruženih informacija tijela jer je naknadu stvarnih troškova za pristup informacijama od korisnika naplatilo 20 tijela (godinu ranije 35 tijela) u ukupnom iznosu od 807,03 EUR, što predstavlja pad za oko 12% u odnosu na 2023. kada je naplaćeno 915,95 EUR.

Prilikom analize načina rješavanja zahtjeva, uočeno je da tijela na različite načine vode službene upisnike o zaprimljenim zahtjevima pa podatke nije moguće adekvatno obraditi, već samo iznijeti na način kako su dostavljeni u izvješćima. Naime, određeni broj tijela ustupljene zahtjeve vodi kao riješene i k tome kao usvojene, što nije točan podatak. Štoviše, u obrascu koji Povjerenik svake godine dostavlja tijelima, nekoliko puta je napomenuto da se ustupljeni podaci ne računaju u riješene zahtjeve jer te zahtjeve u svom izvješću prikazuje tijelo kojem su zahtjevi ustupljeni i koje ih je rješavalo, kako ne bi došlo do dupliciranja podataka. Osim toga, neka tijela uopće ne dostavljaju način rješavanja zaprimljenih zahtjeva, dok neka tijela pod usvojene zahtjeve (davanje tražene informacije) računaju i dostavu obavijesti, primjerice, da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu ZPPI-ja.

Dodatno je i utvrđeno da određene kategorije tijela (najčešće vrtići i knjižnice) upite i traženja vezana uz ostvarivanje prava na upis djece u vrtić i posudbu knjiga te službenu korespondenciju s drugim tijelima, odnosno druge postupke koji se ne rješavaju sukladno odredbama ZPPI-ja, također vode kao zahtjeve za pristup informacijama.

Žalbeni postupak

Povjerenik je tijekom 2024. zaprimio ukupno 987 žalbi, što je u odnosu na 2023. godinu (1.179 zaprimljenih žalbi), smanjenje za 16,3%. Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, njih se 985 (99,8%) odnosilo na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a dvije (0,2%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, dok na rješavanje zahtjeva za pristup arhivskom gradivu nije zaprimljena ni jedna žalba. Od svih zaprimljenih žalbi, 431 ili 43,7% se odnosilo na žalbe zbog šutnje uprave, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2023., kad ih je bilo 55,3%.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je u 2024. izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Ministarstvo zdravstva, Državni inspektorat, Grad Zagreb i Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci (po 15), Ministarstvo unutarnjih poslova (14), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih i Grad Split (po 12), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture i Grad Dubrovnik (po 10) te Ministarstvo financija (9).

Tijekom 2024. je 498 ili 50,46% žalbi izjavljeno na rješenja koja su tijela donijela u postupcima po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, od čega najveći broj protiv sljedećih tijela: Grad Lepoglava (31), Hrvatski judo savez (28), Općina Bednja (17), Varaždinska županija

(16), Općina Karlobag (12), Općina Seget (11), Primorsko-goranska županija (9), Grad Zagreb (9), Ministarstvo financija (8) te Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (8).

Zaprimljene su i 53 žalbe (5,34%) izjavljene na rješenja čelnika tijela o prigovoru izjavljenom protiv obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja. S obzirom na to da je mogućnost izjavljivanja prigovora uvedena zakonskim izmjenama 2022., pa korisnici još nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s njome, a ujedno tijela pri donošenju navedenih obavijesti često izostave uputu o pravnom lijeku, korisnici prigovor podnose izravno Povjereniku umjesto čelniku tijela, stoga je u 2024. Povjerenik zaprimio i 31 prigovor koji je ustupljen na nadležno postupanje čelnicima tijela.

Kada se usporede podaci s prethodnim izvještajnim razdobljem, vidljivo je da je u 2024. (43,7%), u odnosu na 2023. (55,3%), došlo do smanjenja udjela podnesenih žalbi zbog šutnje uprave. Međutim, i dalje postoje slučajevi u kojima se strukturno i organizacijski složenija tijela suočavaju s izazovom odlučivanja o zahtjevima u zakonskim rokovima, kao i slučajevi kada se zahtjevima traži veliki broj informacija ili informacije koje se nalaze izvan sjedišta tijela. Osim toga, uočeno je da neka tijela ne rješavaju zahtjeve dok ne zaprime rješenje Povjerenika o nalaganju rješavanja zahtjeva ili zahtjeve rješavaju kada Povjerenik zatraži očitovanje o razlozima nerješavanja zahtjeva te se na taj način odugovlači postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Obrađeni podaci ukazuju da je i u 2024. nastavljen trend podnošenja najvećeg broja žalbi od strane građana, koji su ih izjavili 803 ili 81,4%. U fizičke osobe kao skupinu žalitelja, uz građane, ubrajaju se i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. te su u 2024. godine one izjavile 16 žalbi (1,6%), kao i novinari koji su izjavili 26 žalbi ili 2,6% od ukupnog broja izjavljenih žalbi, čime je njihov udio u žalbenim postupcima ostao na razini ranijih izvještajnih razdoblja (ispod 5%). Međutim, s obzirom na narav novinarskog posla, ZPPI nije osnovni instrument pribavljanja informacija od strane novinara koji se primarno služe Zakonom o medijima.

Pravne osobe su podnijele 142 žalbe (14,4%), od čega najviše udruge (80 ili 8,1%), trgovačka društva (39 ili 3,95%) te ostali (23 ili 2,3%), npr. političke stranke, sindikati, mjesni odbori, JLP(R)S, ustanove, strukovne komore i dr.

Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2024., 10 žalitelja izjavilo je njih 356 ili 36,1%, što je smanjenje u odnosu na 2023. kada je taj udio bio 48,2%, te je tako prekinut trend iz ranijih izvještajnih razdoblja da oko polovice ukupno izjavljenih žalbi dolazi od strane 10 žalitelja. Međutim, jedan se žalitelj ističe velikim brojem izjavljenih pojedinačnih žalbi, njih 147. Najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S (324 ili 33,1%) i tijelima državne uprave (194 ili 19,8%).

U 2024. je u odnosu na 2023. došlo do značajnog pada broja žalbi izjavljenih u kategoriji pravosudnih tijela, jer je veći broj žalbi u 2023. bio rezultat postupanja jednog korisnika prema upravnim sudovima. Također je zabilježen nešto manji broj žalbi u odnosu na trgovačka društva u većinskom vlasništvu JLP(R)S, dok je u odnosu na tijela državne uprave, JLP(R)S i ustanove došlo do malog povećanja broja žalbi.

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva tijekom 2024. žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni zlouporaba prava (101 ili 20,3%), traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu zakonske odredbe (89 ili 17,9%), osobni podaci (69 ili 13,9%) i poslovna ili profesionalna tajna (23 ili 4,6%), a značajan udio u podnesenim žalbama, kao i u ranijim izvještajnim razdobljima, ima i neposjedovanje informacije od strane tijela javne vlasti kao razlog za odbacivanje zahtjeva (95 ili 19,1%).

Najveći broj žalbi već se dugi niz godina izjavljuje protiv rješenja kojima su zahtjevi odbijeni zbog zlouporabe prava. U 2024. je i dalje u porastu postotak izjavljenih žalbi na rješenja kojima je zahtjev odbijen jer se njime ne traži informacija u zakonskom smislu (u 2023.-17,2%), kao i postotak žalbi na rješenja kojima je zahtjev odbačen jer tijelo ne posjeduje zahtjevom zatraženu informaciju (u 2023.-17,2%).

Rješavanje žalbi

S obzirom na to da je u određenom broju žalbenih predmeta bilo riječi o bitno istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, isti su sukladno članku 44. stavku 1. ZUP-a spojeni 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. 935 žalbi. Iz prethodnog razdoblja je u rad preneseno 340 žalbi, od kojih je 17 žalbi zaključkom spojeno, pa je uz žalbe zaprimljene 2024., u rješavanju bilo ukupno 1.258 žalbi. Od ukupnog broja, riješeno je 1.029 ili 81,8% žalbi, dok je 229 žalbi (18,2%) ostalo neriješeno te su prenesene u rad u 2025., a među njima je i određeni broj onih kojima do 31. prosinca 2024. nije protekao zakonski rok za rješavanje koji od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZPPI-ja u lipnju 2022. iznosi 60, odnosno 90 dana.

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave se odnosilo 548 ili 43,6% predmeta, dok se 627 ili 49,8% predmeta odnosilo na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika, 77 ili 6,1% predmeta na rješenja o prigovoru, a šest ili 0,5% predmeta 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 2024. riješio 1.026 ili 81,6% žalbi koje su se odnosile na pristup informacijama i tri ili 0,2% žalbi koje su se odnosile na ponovnu uporabu informacija. U odnosu na žalbe koje su se odnosile na zahtjeve za pristup informacijama, tijekom 2024. su u radu bila 1.253 predmeta, od kojih je riješeno 1.026. Pritom je riješeno 499 predmeta povodom šutnje uprave.

Potrebno je istaknuti da je u čak 54,3% slučajeva šutnje uprave izjavljivanje žalbe Povjereniku bilo poticaj tijelima da odluče o zahtjevu te nije bilo potrebe za daljnjim provođenjem drugostupanjskog postupka, što je povećanje u odnosu na 2023. (45,1% donesenih rješenja o obustavi postupka). U odnosu na 2023. (26%) smanjio se broj slučajeva u kojima je Povjerenik tijelima javne vlasti, koja ni nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja nisu riješila zahtjev (25%).

Povjerenik je riješio 457 žalbi na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 53,8% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2023. (47,3%), dok je u 34,6% slučajeva tijelo donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena što predstavlja manji postotak u odnosu na u 2023. kada je udio poništenih rješenja bio 44,9%. Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje došlo do daljnjeg poboljšanja u pravilnom rješavanju zahtjeva za pristup informacijama.

Povjerenik je donio 64 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.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti protiv rješenja o izjavljenim prigovorima u 42,2% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2023. (59,1%), dok je u 46,9% slučajeva tijelo donijelo odluku koja nije u skladu s odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena, što predstavlja veći postotak u odnosu na 2023. kada je udio poništenih rješenja bio 38,6%. Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje došlo do smanjenja razine zakonitog i pravilnog rješavanja zahtjeva za pristup informacija. Za istaknuti je da je određen broj predmeta poništen jer rješenja o prigovoru nije donio čelnik tijela, kako je propisano ZUP-om, a uočeni su i slučajevi u kojima su tijela pogrešno utvrđivala da su ispunjeni uvjeti za donošenje obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

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

Tijekom 2024. Povjerenik je zaprimio 21 žalbu na državna tijela te je zajedno s prenesenim žalbama iz 2023. u radu imao ukupno 30 žalbi, od kojih je riješeno 28 ili 93,3%. Rezultati žalbenih postupaka ukazuju da su državna tijela u osam slučajeva donijela rješenja koja su utemeljena na zakonu, a da je u pet slučajeva doneseno rješenje kojim je poništeno rješenje i omogućen pristup zatraženim informacijama ili predmet vraćen na ponovni postupak. Osim toga, u dva predmeta je obustavljen postupak jer je tijekom žalbenog postupka omogućen pristup zatraženim informacijama te je u jednom predmetu prvostupanjsko tijelo riješilo žalbu po članku 113. ZUP-a. Usporedbom s prethodnim izvještajnim razdobljem kada je bilo sedam potvrđenih rješenja, proizlazi da je u ovom izvještajnom razdoblju došlo do smanjenja broja potvrđenih rješenja, imajući u vidu da se radi o ukupno malom broju žalbi.

Kada je riječ o žalbama zbog šutnje uprave u odnosu na sva državna tijela, u izvještajnom razdoblju je uočeno da nije doneseno niti jedno rješenje kojim je naloženo rješavanje zahtjeva, da je u šest slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka jer je državno tijelo postupilo po izjavljenoj žalbi i riješilo zahtjev, da je u tri slučaja Povjerenik žalbu odbio kao neosnovanu, kao i da je u dva slučaja žalba odbačena kao nedopuštena. Navedeni podaci ukazuju da je došlo do malog poboljšanja u odnosu na 2023., kada je u polovini slučajeva doneseno rješenje o obustavi postupka.

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni tijelima državne uprave Povjerenik je tijekom 2024. zaprimio 192 žalbe, od čega 116 žalbi zbog šutnje uprave, 44 žalbe na odbijajuća rješenja, devet žalbi na rješenja o odbacivanju zahtjeva, dvije žalbe na obavijest te 21 žalbu protiv rješenja o prigovoru.

Kada je riječ o žalbama zbog šutnje uprave, iz obrađenih podataka proizlazi da tijela državne uprave i dalje kasne s rješavanjem zahtjeva i tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave te je vidljivo da je došlo do malog smanjenja u broju rješenja Povjerenika kojima se nalaže tijelima državne uprave rješavanje zahtjeva, jer je 2023. u 25,8% slučajeva doneseno rješenje o nalaganju, a u 2024. ih je doneseno 21,1%.

Nadalje, kada je riječ o žalbama izjavljenim na rješenja tijela državne uprave (odbijajuća rješenja, rješenja o odbacivanju zahtjeva te rješenja o prigovoru), iz obrađenih podataka proizlazi da je u odnosu na 2023. došlo do smanjenja broja rješenja kojim su žalbe odbijene kao neosnovane u 2024. (42,4% u odnosu na 51,7% u 2023.), odnosno došlo je do povećanja broja predmeta u kojima je Povjerenik poništio rješenja tijela državne uprave (2024. - 46,5%, 2023. - 41,7%).

Tijekom 2024. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni JLP(R)S, zaprimio 324 žalbe, od čega 125 (38,6%) zbog šutnje uprave, 123 (38%) na odbijajuća rješenja, 59 (18,2%) na rješenja o odbacivanju zahtjeva, jednu (0,3%) žalbu na rješenje o usvajanju zahtjeva, tri (0,9%) žalbe protiv rješenja o obustavi postupka te 13 (4%) žalbi protiv rješenja o prigovoru.

Iz obrađenih podataka vidljivo je da je u 50% slučajeva šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev. Dakle, u tim slučajevima nije ni bilo razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima te se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka. Također iz obrađenih podataka vidljivo je da su JLP(R)S u 25,8% slučajeva i dalje ignorirale zahtjeve, odnosno nisu ih riješile u roku i na način propisan odredbama ZPPI-ja unatoč izjavljivanju žalbe, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje zahtjeva. Kada se usporede podaci s prošlim izvještajnim razdobljem u kojem je bilo 33,7% slučajeva u kojima JLP(R)S ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, vidljivo je da je došlo do pada broja takvih slučajeva na 25,8%.

Iz obrađenih podataka vidljivo je da je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje kada se radilo o 36,6% slučajeva, u 2024. došlo do pada broja uskrate pristupa informacijama na temelju nepravilnih odluka donesenih od strane JLP(R)S na 29,5% slučajeva.

Tijekom 2024. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni pravosudnim tijelima zaprimio 48 žalbi, od kojih 12 zbog šutnje uprave, 22 na rješenja o odbijanju, pet na rješenja o odbacivanju i devet na rješenja o prigovoru.

Iz podataka vidljivo je da je u 92,9% slučajeva šutnje uprave pravosudnih tijela samo podnošenje žalbe bio poticaj da se riješi zahtjev. Potrebno je ukazati da se većina predmeta odnosi na postupanje jednog korisnika – trgovačkog društva, koji je zahtjevima za pristup informacijama tražio akte iz spisa predmeta u kojima je stranka, iako mu je dostupnost informacija osigurana temeljem posebnog propisa.

Proizlazi da su pravosudna tijela pravilno i zakonito riješila zahtjev u 85,7% slučajeva te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su prvostupanjska rješenja. Kada se usporede podaci iz

prethodnog izvještajnog razdoblja, razvidno je da je došlo do porasta broja donesenih zakonitih i pravilnih odluka pravosudnih tijela (71,1% u 2023.).

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu RH, Povjerenik je tijekom 2024. zaprimio 26 žalbi, od kojih dvije na rješenje o odbacivanju zahtjeva, 13 na odbijajuća rješenja, jednu na rješenje o prigovoru te 10 zbog šutnje uprave.

U odnosu na 2023., uočeno je da je u 2024. došlo do povećanja broja donesenih rješenja o nalaganju i to sa 32,3% na 42,9%. Usporedbom s podacima iz 2023., vidljivo je da su trgovačka društava u vlasništvu RH u 2024. donosila nepravilne odluke u sličnom broju slučajeva kao i prethodne godine (2023. 65,4%), na temelju čega se može izvesti zaključak kako su ta tijela i dalje nesklona pružanju informacija.

Tijekom 2024. Povjerenik je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama podnesene trgovačkim društvima u vlasništvu JLP(R)S zaprimio 71 žalbu, od kojih 34 na odbijajuća rješenja, sedam na rješenja o odbacivanju zahtjeva, 28 zbog šutnje uprave i dvije na rješenje o obustavi postupka.

Na temelju obrađenih podataka vidljivo je da je podnošenje žalbe u odnosu na postupanja trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S u 51,6% slučajeva šutnje uprave bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok je u 22,6% slučajeva šutnje uprave bilo potrebno donošenje rješenja kojim je naloženo rješavanje zahtjeva. Usporedbom podataka iz 2023., vidljivo je da je došlo do blagog porasta broja slučajeva u kojima je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva (18,3% u 2023.).

Ako se podaci usporede s podacima iz 2023., vidljivo je da je kod trgovačkih društava u vlasništvu JLP(R)S došlo do porasta u pravilnom i zakonitom rješavanju zahtjeva pa je tako navedena kategorija tijela tijekom 2023. u 39,1% slučajeva pravilno i zakonito riješila zahtjev, a u 2024. u 53,3% slučajeva. Slijedom navedenog, došlo je do pada broja poništenih odluka s 54,35% slučajeva u 2023. na 35,6% u 2024.

Tijekom 2024. u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama upućene tijelima koja su po pravnom statusu agencije, zavodi, fondovi ili centri, Povjerenik je zaprimio 38 žalbi, od kojih 13 na odbijajuća rješenja, tri na rješenja o odbacivanju zahtjeva, tri protiv rješenja o prigovoru te 19 zbog šutnje uprave. U odnosu na postupanja tih tijela, u 75% slučajeva šutnje uprave podnošenje žalbe bilo poticaj da se riješi zahtjev, dok u 18,75% slučajeva, usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku, tijela nisu riješila zahtjev te je bilo potrebno donošenje rješenja kojim se nalaže rješavanje zahtjeva.

Iz obrađenih podataka proizlazi da odluke ove skupine tijela javne vlasti kada se radi o rješenjima, u 56% slučajeva nisu u skladu s odredbama ZPPI-ja. Ako se usporede podaci iz prethodnog izvještajnog razdoblja, vidljivo je da došlo do porasta broja poništenih rješenja (2023. 42,3%).

U nastavku se navode odluke o žalbama po pojedinim ograničenjima pristupa informacijama.

Iz podataka o zaprimljenim žalbama utvrđeno je da je Povjerenik tijekom 2024. zaprimio 69 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 2024. ono je bilo tek na četvrtom mjestu među zaprimljenim žalbama.

Prema podacima o riješenim žalbama Povjerenika, može se zaključiti da je i u 2024. još uvijek prisutan određeni postotak nepravilnosti u odlučivanju prvostupanijskih tijela kada koriste ograničenje pristupa informacijama zbog zaštite osobnih podataka, jer su u 48,2% slučajeva korisnicima neopravdano po toj osnovi uskratila informaciju, iako je vidljivo poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu kada je poništeno 62% odluka.

Analizom dostavljenih izvješća za 2024., uočeno je da su tijela javne vlasti u 61 ili 2,1% slučajeva odbila podneseni zahtjev jer tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu, a u 28 ili 0,9% slučajeva jer predstavlja profesionalnu tajnu. Povjerenik je tijekom 2024. zaprimio 23 žalbe izjavljene 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 52 žalbena predmeta u kojima su tijela javne vlasti koristila poslovnu ili profesionalnu tajnu kao razlog za odbijanje zahtjeva, od čega je riješeno 45 žalbi, na način da je u 30 ili 60,7% slučajeva rješenje poništeno, što je manje u odnosu na 2023., kada ih je poništeno 37 ili 86,05%. Od 30 poništenih rješenja, u 20 slučajeva je pristup informaciji omogućen u cijelosti ili djelomično, a u 10 slučajeva predmet je vraćen na ponovni postupak. Od riješenih predmeta, u 13 (28,9%) slučajeva je potvrđeno prvostupanijsko rješenje i odbijena žalba, u jednom slučaju je obustavljen postupak, a u jednom je tijelo samo promijenilo odluku.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, vidljivo je da je tijekom 2024. u 56 ili 1,9% slučajeva korišteno zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-ja.

Usporedbom podataka s 2023. kada je u 42,9% slučajeva poništeno prvostupanijsko rješenje, vidljivi su slični pokazatelji, dok je u odnosu na odbijene žalbe došlo do pada u 2024. jer je u 2023. u 50% slučajeva žalba odbijena kao neosnovana.

U 2024. Povjerenik je zaprimio 95 žalbi na rješenje o odbacivanju zahtjeva jer tijela ne posjeduju informaciju te ne znaju gdje se ona nalazi pa je, uz žalbe prenesene iz prethodnog perioda, ukupno u radu imao 115 takvih predmeta.

Analizom podataka o rješavanju žalbi iz 2024. uočeno je da je razlog neposjedovanja traženih informacija bio treći najčešći razlog za uskratu informacija od strane različitih tijela. Usporedbom s 2023. kada je u 60,3% slučajeva potvrđeno rješenje tijela, vidljivo je da su u 2024. prvostupanijska tijela u većem postotku (75,3%) donosila zakonita rješenja kada su koristila navedenu pravnu osnovu za odbacivanje zahtjeva.

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2024. u 65 ili 2,2% slučajeva odbila zahtjev radi ocjene da se radi o ograničenju pristupa informacijama u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

Obradom podataka iz dostavljenih izvješća uočeno je da su tijekom 2024. u 353 ili 11,9% slučajeva tijela odbila zahtjev ocjenjujući da se zatražena informacija ne može smatrati informacijom prema zakonskoj definiciji iz članka 5. ZPPI-ja.

Obradom podataka iz žalbenih predmeta prema kojima je u 24,5% slučajeva poništeno rješenje tijela i usporedbom s podacima iz 2023. kada je Povjerenik u 25,4% slučajeva poništio rješenje tijela, može se zaključiti kako su podaci iz 2024. na razini podataka iz prethodne godine u odnosu na tumačenje pojma informacije iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja.

U 2024. zaprimljena je ukupno 101 žalba izjavljena protiv prvostupanijskih rješenja donesenih temeljem zlouporabe prava, koja je time najčešće korišten razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, što predstavlja malo povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada ih je zaprimljeno 98. Najveći broj žalbi u 2024. zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe odnosio se na rješenja koja su donijeli Hrvatski judo savez (27), Općina Karlobag (12), Općina Seget (11) i Turistička zajednica Općine Seget (6).

Od ukupnog broja podnesenih žalbi, uočeno je da su veći broj žalbi podnijela četiri žalitelja od kojih je jedan podnio 27, drugi 14, treći 12, a četvrti osam žalbi, odnosno da su ti žalitelji usmjereni na određena tijela javne vlasti. U odnosu na 2023. kada je poništeno 64,3% prvostupanijskih rješenja, tijekom 2024. ih je poništeno 41,8% te je došlo do znatnog smanjenja nepravilnih rješenja donesenih zbog zlouporabe prava. U slučajevima u kojima tijela nisu iznijela dostatne razloge za odbijanje zahtjeva zbog zlouporabe prava, predmeti su poništeni i vraćeni na ponovni postupak.

Žalbe zbog ponovne uporabe informacija

U 2024. Povjerenik je zaprimio dvije žalbe koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, odnosno 0,2% od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2024., a obje su izjavljene protiv rješenja o odbijanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Žalbe su izjavljene na rješenje Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije i rješenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih. Povjerenik je zajedno s tri prenesene žalbe iz prethodnog razdoblja, tijekom 2024. imao u radu pet žalbi koje su se odnosile na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija.

U žalbenim postupcima u 2024. riješene su tri žalbe, na način da je u dva slučaja Povjerenik odbio žalbu kao neosnovanu, odnosno potvrdio je rješenja tijela, tadašnjeg Ministarstva pravosuđa i uprave i Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, dok je u jednom slučaju Povjerenik rješenjem odbacio žalbu izjavljenu na rješenje trgovačkog društva Promet d.o.o. Split, kao nedopuštenu. Uspoređujući protekla izvještajna razdoblja (2023. – 6, 2022. – 2, 2021. – 11, 2020. – 12, 2019. – 8 žalbi) s promatranom 2024., vidljivo je da je i dalje kontinuirano mali broj žalbi koje se tiču područja ponovne uporabe informacija.

Izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje

Sukladno odredbi ZPPI-ja Povjerenik je 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.

U 2024. godini 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 osam dana od dana primitka rješenja. U navedenim rješenjima Povjerenik je upozoravao čelnike tijela da će, ako ne izvrše obvezu iz rješenja, na izvršenje obveze biti prinuđeni izricanjem novčane kazne u iznosu 650 eura, koja će biti naplaćena prisilno putem tijela nadležnog za izvršenje novčanih kazni.

Sukladno navedenom, Povjerenik je tijekom 2024. donio dva rješenja o izvršenju u odnosu na predsjednika Športske zajednice Grada Ogulina te po jedno rješenje u odnosu na ravnatelja Kulturno informativnog centra, gradonačelnika Grada Hvara i na predsjednika Hrvatskog šahovskog saveza. U odnosu na rješenje o izvršenju na predsjednika Hrvatskog šahovskog saveza je doneseno rješenje o obustavi izvršenja jer je utvrđeno da u vrijeme donošenja rješenja o izvršenju osoba u odnosu koje je doneseno rješenje o izvršenju više nije bio odgovorna osoba u Hrvatskom šahovskom savezu.

Spomenuta tijela su, osim u predmetu Hrvatskog šahovskog saveza u kojem je došlo do obustave izvršenja te je predmet i dalje ostao u radu, postupila po rješenju Povjerenika u roku koji je određen u rješenju o izvršenju te su donijela odluku o zahtjevu korisnika, iz kojeg razloga nije bilo osnove za daljnjim postupanjem Povjerenika.

Sudski nadzor

U 2024. pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuto je 60 upravnih sporova. Kad se navedeni podatak usporedi s 2023. (51 spor), vidljivo je da je 2024. pokrenuto 17,6% više upravnih sporova.

U 46 slučajeva (76,7%) upravni sporovi su pokrenuti protiv rješenja Povjerenika, dok je u 14 (23,3%) slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskom roku (tzv. šutnja uprave). Kad se podaci usporede s prethodnim razdobljima, vidljiv je porast tužbi radi šutnje uprave Povjerenika (2022. – 4, 2023. – , 2024. – 14 predmeta). Sporovi su većinom pokrenuti od strane jednog korisnika (12 sporova), što je u konačnici utjecalo na porast broja upravnih sporova u odnosu na 2023.. U svim tim slučajevima je utvrđeno da nije bilo osnove za pokretanje postupaka zbog šutnje uprave.

U 2024. Povjerenik je zaprimio ukupno 62 odluke Visokog upravnog suda RH (presude i rješenja), od čega se 61 odluka odnosila na upravne sporove pokrenute protiv rješenja Povjerenika te zbog šutnje Povjerenika, a jedna odluka se odnosila na prijedlog za obnovu spora korisnika koji je odbačen rješenjem Visokog upravnog suda RH.

Od navedenih odluka, u 46 (75,4%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika, pri čemu je u samo u dva slučaja (4,35%) Visoki upravni sud RH poništio rješenje Povjerenika. U preostala 44 slučaja, u 26 je odbijen tužbeni zahtjev, u jednom je odbačena tužba, u četiri je postupak obustavljen zbog odustanka tužitelja, u 12 doneseno je rješenje o prekidu upravnog spora, a u jednom slučaju doneseno je rješenje o nastavku upravnog spora.

Kad se uzmu u obzir samo meritorne odluke (u koje se ne ubraja 12 rješenja o prekidu upravnog spora i jedno rješenje o nastavku upravnog spora), proizlazi da su u 93,9% slučajeva

potvrđivana rješenja Povjerenika (31 od 33), na koji način je povećan broj potvrđenih rješenja Povjerenika u odnosu na prethodnu godinu (2023. 86,7%).

I u 2024. Visoki upravni sud RH je u 12 predmeta donio rješenje o prekidu upravnog spora, uz obrazloženje da je riječ o pravno istovjetnim situacijama kao i u predmetu u kojem je odlučio podnijeti zahtjev za tumačenjem odredbi OD Direktive (poslovni broj: UsII-188/22). Dana 21. studenog 2024. Sud Europske unije donio je presudu broj C-336/23 od 21. studenog 2024. povodom zahtjeva Visokog upravnog suda RH za prethodnu odluku u smislu članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UEFU). U presudi je navedeno da OD Direktivu treba tumačiti na način da zahtjev za pristup dokumentima u posjedu tijela javne vlasti ne ulazi u njezino područje primjene. Slijedom svega navedenog, Sud Europske unije je u bitnom prihvatio stajališta Povjerenika koji je u svom očitovanju ukazivao na činjenicu da pristup informacijama ne ulazi u područje primjene OD Direktive.

Prema statističkim podacima u razdoblju 2013.-2024., ukupno je pokrenuto 11.622 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 1.277 upravnih sporova (11% u odnosu na broj žalbenih postupaka). Dakle, u promatranom razdoblju u 89% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom RH.

Kad se razmotri ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2013.-2024., vidljiv je trend smanjivanja broja upravnih sporova od 2020., a blagi porast upravnih sporova u 2024. posljedica je postupanja isključivo jednog korisnika. Osim toga, u 2024. udio podnesenih tužbi u podnesenim žalbama (6,1%) također ukazuje na navedeni trend smanjivanja, imajući na umu da je primjerice 2020. navedeni udio iznosio 13,3%.

Prema podacima iz odluka Visokog upravnog suda RH u 2024., proizlazi da je samo u jednom predmetu šutnje uprave naloženo Povjereniku da tužitelju naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 1.250 EUR.

Kako je već navedeno, u 2024. jedan podnositelj pokrenuo je 12 upravnih sporova radi šutnje Povjerenika, i u svim navedenim postupcima tražio je trošak upravnog spora u visini nagrade za rad odvjetnika od 1.250 EUR. Posebno se napominje da niti jedan od navedenih upravnih sporova nije okončan u korist podnositelja te su donesene presude kojima je odbijen tužbeni zahtjev, odnosno kojima je tužba odbačena, a u svakom predmetu odbijen je zahtjev za naknadom troškova upravnog spora, jer je Visoki upravni sud RH zaključio da nije došlo do šutnje Povjerenika, odnosno da rok za rješavanje žalbe počinje teći od dana kad je Povjereniku dostavljena žalba.

S obzirom na veliki broj žalbi koje Povjerenik godišnje ima u radu, visinu nagrade odvjetnika za sastav tužbe u upravnim sporovima radi šutnje Povjerenika i broj rješavatelja žalbi u Uredu povjerenice, postoji mogućnost zlouporabe prava podnošenjem tužbi Visokom upravnom sudu RH, s ciljem da se većim brojem žalbi onemogući Povjerenika da žalbe rješava u zakonskom roku, a samim time i troškova za državni proračun po osnovi troškova upravnog spora.

Povjerenik je u 2024. zaprimio samo jednu odluku Vrhovnog suda RH po zahtjevima Državnog odvjetništva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH.

Rješenjem Vrhovnog suda RH, poslovni broj: U-zpz-9/2021 od 3. siječnja 2024. odbijen je zahtjev za izvanrednim preispitivanjem pravomoćnog rješenja Visokog upravnog suda RH poslovni broj: UsII-160/20 od 18. lipnja 2020., kojim je obustavljen upravni spor (točka 1. izreke), te je naloženo Povjereniku kao tuženiku da tužitelju naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 2.500 kn (točka 2. izreke).

Prema podacima koje je Povjerenik zaprimio od Ustavnog suda RH, u 2024. zaprimljeno je 13 ustavnih tužbi glede prava na pristup informacijama, od kojih je u dva predmeta je ustavna tužba odbačena, dok je u preostalih 11 predmeta postupak u tijeku.

Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti, inspekcijski nadzor i mišljenja o primjeni Zakona

Tijekom 2024. zaprimljeno je 30% predstavki manje (343) u odnosu na 2023. (504). Iz ranijeg razdoblja ostalo je neriješeno 69 predstavki te je u 2024. u radu bilo ukupno 412 predstavki, od kojih je riješeno 90% svih zaprimljenih predstavki. U najvećem broju slučajeva tijela su uklonila utvrđene nepravilnosti. Manji dio predstavki (šest) riješen je kroz inspekcijski nadzor, dok se u odnosu na osam podnesenih predstavki planira provedba inspekcijskog nadzora u 2025. godini.

U slučajevima kada tijelo niti po slanju požurnica i dodatnih upozorenja nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom, provedeno je 39 inspekcijskih nadzora zbog neodređivanje službenika za informiranje i neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija vezanih uz pristup informacijama, nerješavanja zahtjeva i nepostupanja po upozorenjima Povjerenika te neispunjavanje obveze proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 13. Zakona na internetskim stranicama (34 po službenoj dužnosti, četiri su inicirana predstavkama i jedan nad dječjim vrtićem na prijedlog Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih, Samostalnog sektora prosvjetne inspekcije).

Najveći broj inspekcijskih nadzora u 2024. proveden je nad nacionalnim sportskim savezima jer su Zakonom o sportu („Narodne novine“, broj 141/22), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2023., u članku 37. stavku 5. propisane javne ovlasti koje imaju nacionalni sportski savezi i jer je praćenjem proaktivne objave informacija o pravu na pristup informacijama na internetskim stranicama nacionalnih sportskih saveza, kao i njegovo kontrolno praćenje iz 2020. utvrđeno da većina nacionalnih sportskih saveza ne prepoznaju svoje javne ovlasti, ne smatraju se tijelima javne vlasti, pa time i ne ispunjavaju zakonske obveze.

U 2024. zaprimljeno je ukupno 385 pisanih upita korisnika i tijela, odnosno traženja mišljenja o provedbi Zakona, što predstavlja nastavak trenda smanjenja broja upita u odnosu na ranije godine. S pet prenesenih neodgovorenih upita iz 2023. Ured imao je na rješavanju ukupno 390 upita, a do kraja 2024. odgovoreno je i dano mišljenje na 387 (99,2%) svih upita u radu, dok je pet upita preneseno u rad u 2025. godinu.

Najveći broj pisanih upita podnijela su tijela javne vlasti (46%) te građani – korisnici prava na pristup informacijama (47,5%). Najznačajniji dio upita tijela javne vlasti se, kao i ranijih godina, odnosi na način rješavanja zahtjeva za pristup informacijama (44%) te na provedbu savjetovanja (29%). Sveukupno je zaprimljeno 510 poziva na info-telefonu, kojima treba

pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite putem redovnih telefonskih poziva upućenih službenicima Ureda.

Velika većina podnesenih predstavlki bilo je konstruktivne prirode i njima podnositelji, osim na nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama, ukazuju na uočene nepravilnosti vezane uz proaktivnu objavu informacija, javnost rada i provedbu savjetovanja s javnošću te detektiraju tijela koja nemaju imenovanog službenika za informiranje.

Provedba inspekcijskih nadzora pokazala je da neke kategorije TJV (najčešće nacionalni sportski savezi, neka trgovačka društva kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave te privatni dječji vrtić) i nadalje ne prepoznaju svoj status tijela javne vlasti, a time ni obveze koje proizlaze iz primjene ZPPI-ja.

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

Sankcije

Tijekom 2024. Povjerenik je izdao osam prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti (tri prekršajna naloga direktoru trgovačkog društva Vodovod i odvodnja Žrnovnica Crikvenica Vinodol d.o.o. te po jedan prekršajni nalog predsjedniku Hrvatskog atletskog saveza, predsjedniku Športske zajednice Grada Ogulina, općinskom načelniku Općine Župa dubrovačka i općinskom načelniku Općine Milna).

Povjerenik je izdao sedam prekršajnih naloga u odnosu na prekršaje iz članka 62. stavka 1. točke 1. i točke 2. ZPPI-ja koje se izriču odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako ne postupi po nalogu Povjerenika, odnosno ako ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke. U odnosu na prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 4. ZPPI-ja koji se izriče odgovornoj osobi u tijelu ako nije u zapisnikom određenom roku otklonila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom, Povjerenik je izdao jedan prekršajni nalog.

U odnosu na ukupan broj izdanih prekršajnih naloga, u šest slučajeva su čelnici tijela platili izrečenu kaznu u ukupnom iznosu od 2.236,30 EUR, dok su protiv dva prekršajna naloga izjavljeni prigovori te su postupci u tijeku pred nadležnim sudovima.

Tijekom izvještajnog razdoblja Povjerenik nije podnio niti jedan optužni prijedlog, što je povezano s brisanjem odredbe članka 61. stavak 1. ZPPI-ja kojom je bio propisan prekršaj za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja ne postupi u skladu s odlukom Povjerenika iz članka 25. stavka 7. ZPPI-ja ili ne postupi u roku koji je određen odlukom Povjerenika, za koje je Povjerenik podnosio optužne prijedloge.

U ovom izvještajnom razdoblju Povjerenik je izrekao manje prekršajnih naloga u odnosu na 2023., kada su izrečena 22. Slijedom brisanja odredbe članka 61. stavak 1. ZPPI-ja, Povjerenik u 2024. nije podnio niti jedan optužni prijedlog.

Povjerenik je tijekom 2024. zaprimio 11 odluka prekršajnih sudova, od kojih su četiri presude Visokog prekršajnog suda RH te sedam presuda prekršajnih sudova (šest presuda Općinskog suda u Zadru i jedna presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu). Od sedam donesenih presuda, u tri slučaja su donesene presude kojima su proglašene krivim odgovorne osobe u tijelima, u tri slučaja su donesene presude kojima su oslobođene optužbe odgovorne osobe u tijelima te je u jednom slučaju odbijena optužba protiv čelnika tijela zbog nastupanja zastare. U nastavku se navodi o kojim se prekršajnim postupcima radi.

Općinski sud u Zadru donio je tri presude kojima je proglasio krivim odgovorne osobe u tijelima javne vlasti i to: općinskog načelnika Općine Sali (izrečena novčana kazna od 240 EUR), direktora trgovačkog društva Vir zaštita d.o.o. (izrečena novčana kazna od 150 EUR) te direktoricu trgovačkog društva Vir turizam d.o.o. (izrečena novčana kazna od 150 EUR). Iz podataka je vidljivo da je navedeni sud ukupno izrekao kazne u iznosu od 540 EUR.

Napominje se da je pravomoćnom presudom Općinskog suda u Zadru, kojom je općinski načelnik Općine Sali proglašen krivim, odlučeno o optužnom prijedlogu Povjerenika od 1. rujna 2021. U dva slučaja Općinski sud u Zadru donio je presude kojima je oslobodio optužbe odgovorne osobe u tijelima javne vlasti i to: direktora trgovačkog društva Vir zaštita d.o.o. i općinskog načelnika Općine Vir. U jednom je slučaju Općinski sud u Zadru presudom odbio optužbu protiv općinskog načelnika Općine Sveti Filip i Jakov jer je nastupila zastara prekršajnog progona. Napominje se da je tom presudom Općinskog suda u Zadru, kojom je odbijena optužba protiv odgovorne osobe Općine Sveti Filip i Jakov zbog zastare, odlučeno o optužnom prijedlogu Povjerenika od 22. listopada 2019. Općinski prekršajni sud u Zagrebu je donio presudu kojom je oslobodio od optužbe odgovornu osobu Hrvatskog ronilačkog saveza.

Povjerenik je protiv oslobađajućih presuda Općinskog suda u Zadru i Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu izjavio žalbe Visokom prekršajnom sudu RH.

Visoki prekršajni sud RH donio je tri presude kojima je preinačio prvostupanjske presude i oslobodio optužbi direktora (u vrijeme počinjenja prekršaja) trgovačkog društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. i gradonačelnika Grada Obrovca jer primjenom blažeg propisa Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja, kojim je brisan stavak 1. članka 61. ZPPI-ja, ne postoji kontinuitet prekršaja koji je okrivljenicima stavljen na teret.

U ovom izvještajnom razdoblju, učinkovitost i doseg sankcioniranja se očituje kroz pokrenute postupke Povjerenika i ranije opisane odluke prekršajnih sudova. Međutim ukazuje se, kao i u proteklom Izvješćima o provedbi ZPPI-ja, na dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili postupaka po žalbi pred Visokim prekršajnim sudom RH, što rezultira zastarom prekršajnog progona.

S obzirom na neujednačenu praksu prekršajnih sudova koji akt Povjerenika kojim se nalaže tijelu javne vlasti dostava informacije i spisa predmeta, dovodi u vezu s materijalnom odredbom članka 25. stavka 7. ZPPI-ja kojom je propisano da će Povjerenik rješenjem naložiti tijelu da korisniku omogući pristup informaciji, odnosno da odluči o zahtjevu korisnika te odrediti primjeren rok, potrebno je razmotriti pitanje izmjene prekršajnih odredbi na način da se prekršaji povežu s materijalnom normom, kako bi se osigurala učinkovita provedba ZPPI-ja.

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. stavka 1. 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.

Uvidom u Popis tijela javne vlasti nakon obrade podataka za izvješće (nakon što su već unesene određene izmjene), utvrđeno je da još uvijek 549 od 5.811 ili 9,4% tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu, niti je Povjereniku dostavilo poveznicu na podstranicu drugog tijela na kojem objavljuje informacije iz svog djelokruga. 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, a vjerojatno niti nemaju kapaciteta za provedbu Zakona.

Temeljem svih odgovora tijela iz izvješća, može se zaključiti da je u 2024. došlo do neznatnog poboljšanja u prosječnoj razini objave većine propisanih informacija u pogledu tijela koja su dostavila izvješće.

Međutim, analiza odgovora ukazuje na činjenicu da tijela u izvješću ne daju stvaran prikaz stanja u praksi. Navedeno je uočeno pregledom pojedinačnih izvješća tijela koja su na određena pitanja odgovorila negativno ili su mišljenja kako neka obveza objave na njih nije primjenjiva, što kod nekih tijela nije i ne može biti točno, odnosno u skladu sa zakonskim odredbama. I nadalje se uočava trend visoke razine nepoznavanja zakonske obveze proaktivne objave informacija i nerazumijevanje svega što ona podrazumijeva.

Osim uočene visoke razine nepoznavanja zakonske obveze proaktivne objave, uočeno je i da tijela iz godine u godinu kontinuirano pogrešno izvještavaju o stvarnom stanju objave na svojim internetskim stranicama. U svojim odgovorima navode kako su objavila informacije za koje se naknadnom provjerom može utvrditi da se ne nalaze na internetskim stranicama, a što potvrđuju i rezultati analitičkih praćenja internetskih stranica pojedinih kategorija tijela javne vlasti, kao i postupanja po predstavkama te provedba inspekcijskih nadzora.

Nadalje, objava obavijesti o ishodima natječajnih postupaka, skupa s popisom dodijeljenih donacija i sponzorstava, kontinuirano je na najnižoj prosječnoj razini u svim kategorijama tijela javne vlasti. Stoga se, i u ovom Izvješću, naglašava potreba pojednostavljenja i preciziranja odredbi članaka 10. stavka 1. ZPPI-ja u svrhu olakšanja primjene, odnosno ispunjenja obveze proaktivne objave informacija te postizanja više razine transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

Savjetovanja s javnošću

U 2024. uočena je niska razina ispunjenja zakonske obveze koja se odnosi na objavu plana savjetovanja s javnošću, što ukazuje na nedovoljnu razinu planiranja unutar tijela javne vlasti kada je u pitanju priprema i izrada akata. Posljedično, dolazi do skraćivanja rokova provedbe savjetovanja s javnošću, što je razvidno i iz dostavljenih podataka tijela javne vlasti koja su u 2024. provodila savjetovanja u prosječnom trajanju od 24,3 dana. Iako predstavlja neznatan pomak u odnosu na prethodnu godinu, prosječno trajanje provedbe savjetovanja kreće se na sličnoj razini u posljednjih pet godina.

Unatoč uputi Povjerenika za informiranje da je skraćivanje roka provedbe savjetovanja opravdano samo u iznimnim slučajevima i da je u tim slučajevima nužno objaviti obrazloženje razloga koji su doveli do skraćivanja roka, značajan broj tijela javne vlasti u 2024. nije objavljivao obrazloženja s razlozima skraćivanja rokova savjetovanja.

Prema zaprimljenim podacima, manje od trećine tijela javne vlasti je objavljivalo sastave radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, iz čega proizlazi da više od dvije trećine tijela nije objavljivao sastav radnih skupina. Također, u 2024. je došlo do smanjenja od čak 5% u ispunjavanju obveze objave izvješća o provedenim savjetovanjima, što pridonosi narušavanju odnosa povjerenja između građana i javne uprave.

Sve navedeno ukazuje na potrebu daljnjeg, kontinuiranog educiranja službenika za informiranje, koordinatora za savjetovanje, ali i drugih službenika koji u svom radu primjenjuju odredbe ZPPI-ja, o pravilnoj primjeni članka 11. Zakona.

Javnost rada

U širem smislu, obveza proaktivne objave informacija obuhvaća i obvezu osiguravanja javnosti rada na sjednicama tijela (članak 10. stavak 1. točka 12. i članak 12. ZPPI-ja), koja znači da su tijela javne vlasti dužna objavljivati najave sjednica s dnevnim redovima, zaključke sa sjednica, usvojene dokumente i informacije o formalnim radnim tijelima, kao i obavijest o omogućavanju neposrednog uvida u rad na sjednicama (prisustvovanje javnosti).

Ukupno gledajući, iako je u pojedinim kategorijama informacija došlo do neznatnih pozitivnih pomaka, još uvijek se u praksi uočava generalno niska i nezadovoljavajuća prosječna razina objave informacija o javnosti rada kolegijalnih i radnih tijela, što potvrđuju i praćenja te provedeni nadzori internetskih stranica jedinica lokalne samouprave.

Ovogodišnji odgovori iz izvješća ukazuju da ni u 2024. (kao niti u 2023.) nije ostvaren značajniji napredak u navedenom dijelu ispunjenja obveze proaktivne objave informacija u svrhu osiguravanja javnosti rada na sjednicama.

Povjerenik za informiranje kontinuirano ukazuje na određene manjkavosti ove zakonske odredbe u praksi, odnosno na nejasnoće u primjeni na razini različitih kategorija tijela javne vlasti (uključujući posebnosti tijela unutar istih kategorija), koja učestalo pogrešno tumače sam sadržaj propisane obveze. Odredba o javnosti rada iz perspektive ZPPI-ja usmjerena je prvenstveno na opću javnost, dok je u praksi poseban interes za proces donošenja odluka na

sjednicama najčešći na razini zainteresirane javnosti i stranaka u postupku, kao i osoba s pravnim interesom, a koja prava sudjelovanja na sjednicama se ostvaruju temeljem odredbi posebnih propisa, a ne ZPPI-ja.

Kako je navedeno i u prošlogodišnjem Izvješću, zakonska odredba pokazala se podosta nepreciznom, ali i nepotpunom, budući da nije obuhvatila temeljene informacije o radu tijela čiju je javnost sjednica potrebno osigurati objavom propisanih informacija. Tijela često ne objavljuju djelokrug i opis poslova službenog/formalnog/radnog tijela, odnosno pravilnik/poslovnik o radu, način ustrojavanja i sastav (imena članova), što su temeljne informacije čijom se objavom ostvaruje javnost rada.

Obveza osiguravanja javnosti rada, koja uključuje mogućnost prisustvovanja sjednicama službenih tijela, s obzirom na način djelovanja pokazala se izazovnom u praksi jer se odnosi na sva službena tijela u tijelu javne vlasti (primjerice, predstavnička tijela, upravna vijeća, nadzorni odbori, školski odbori, domski odbori, itd.) te je potrebno razmotriti pitanje jasnijeg uređenja odredbi o javnosti rada.

Naravno, potrebno je i dalje omogućavati primjenu izuzetka od ove obveze, na način da tijela nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona. U tom slučaju, predstavnici javnosti nemaju pravo prisustvovanja točkama dnevnog reda sjednice za koje je utvrđeno ograničenje. Odredba članka 12. stavka 2. Zakona omogućava djelomično isključivanje javnosti u smislu zatvorenog dijela sjednica kada se radi o pitanjima u odnosu na koja postoje zakonska ograničenja pristupa javnosti sjednicama.

Uvid u internetske stranice tijela i u njihove odgovore u dostavljenim izvješćima pokazuje visok stupanj neusklađenosti i nepravilnosti u primjeni zakonskih odredbi o javnosti rada po pitanju identifikacije i brojnosti službenih tijela, kao i ažurnosti u objavljivanju informacija za sva službena tijela u tijelu javne vlasti (primjerice, na Godišnjem savjetovanju prikazan je primjer Hrvatske komore zdravstvenih radnika, koja ima 46 stalnih tijela). Povjerenik kontinuirano ističe da za ispunjavanje ove obveze ne mogu biti odgovorni samo službenici za informiranje, već je nužna podrška čelnika tijela i ostalih zaposlenika tijela javne vlasti, poglavito onih zaduženih za provođenje sjednica, kako bi mogli pravodobno, potpuno i točno objavljivati sve propisane informacije.

Sudska praksa

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

Ponovna uporaba informacija

Omogućavanjem ponovne besplatne uporabe otvorenih podataka u komercijalne i nekomercijalne svrhe otvaraju se mogućnosti za razvoj inovativnih usluga i proizvoda s dodanom vrijednošću, koji mogu doprinijeti razvoju gospodarstva, otvaranju novih radnih mjesta i poticanja ulaganja. Otvoreni podaci doprinose transparentnosti tijela javne vlasti, jačaju njihovu odgovornost prema javnosti, unaprjeđuju njihov rad i smanjuju rizik od korupcije, a koncept ponovne uporabe temelji se prvenstveno na obvezi proaktivne objave informacija, odnosno na objavi registara i baza podataka, kao i informacija o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela s naznakom načina pristupa i ponovne uporabe (asset liste).

Tijela su dužna, u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija u elektroničkom obliku, na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu na Portalu otvorenih podataka, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom, pristupačnom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.

Portal otvorenih podataka ima ključnu ulogu u prikupljanju, kategorizaciji i distribuciji otvorenih podataka javnog sektora, objavljujući ih u računalno čitljivom i otvorenom formatu. Takvi otvoreni podaci su javno dostupni i besplatni te namijenjeni ponovnoj uporabi u komercijalne ili nekomercijalne svrhe.

Prema Izvješću o zrelosti otvorenih podataka za Republiku Hrvatsku (*Open Data Maturity Report*) za 2024., Republika Hrvatska nalazi se na 28. mjestu od ukupno 34 zemlje koje sudjeluju u izvješćivanju, što predstavlja napredak za jedno mjesto u odnosu na 2023., no i dalje ukazuje na nizak stupanj dostupnosti i iskorištenosti podataka tijela javnog sektora.

Iako broj skupova podataka objavljenih na Portalu otvorenih podataka, kao i broj izdavača, bilježi kontinuirani rast, skupovi podataka često nisu u odgovarajućim formatima za ponovnu uporabu, što smanjuje njihovu vrijednost za korisnike, kvaliteta metapodataka je nedovoljna, a mnoge poveznice vode na nepostojeće stranice.

Osim toga, rezultati analitičkih praćenja i dostavljenih godišnjih izvješća tijela javne vlasti ukazuju kako velik dio tijela i dalje ne ispunjava obvezu proaktivne objave informacija o bazama i registrima, odnosno skupovima podataka za ponovnu uporabu („asset liste“), odnosno smatra kako se na njih ne odnosi navedena zakonska obveza.

Promicanje prava na pristup informacijama i edukacija

Ured kontinuirano provodi različite edukativne i promotivne aktivnosti s ciljem podizanja razine znanja i svijesti o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, kako na razini tijela javne vlasti i službenika za informiranje, tako i među korisnicima – udrugama, medijima, građanima i drugim sudionicima te je tijekom 2024. održano 37 edukacija za ukupno 420 polaznika.

U suradnji s Državnom školom za javnu upravu nastavljeno je s osnovnim i naprednim modulom, a održane su i tri regionalne edukacije u Varaždinu, Sisku i Krku, tri poludnevne edukacije o savjetovanjima s javnošću koje Ured provodi samostalno, kao i šest online

edukacija o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima putem e-tečaja na Moodle platformi Državne škole.

Ured je nastavio održavati i kratke webinare (12) za službenike za informiranje i druge zaposlenike tijela koji u svom radu primjenjuju Zakon, a dodatno su održana i dva webinara „Otvoreni podaci i informacije za ponovnu uporabu“ te webinar „Izrada i objava informacija o registrima i bazama podataka – asset lista“.

U lipnju je u Splitu održana edukacija za tajnike sastavnica Sveučilišta u Splitu, dok je glede onih namijenjenih korisnicima prava na pristup informacijama, Ured u prosincu održao predavanje za studente Pravnog fakulteta u Zagrebu te svojevrsnu edukaciju, odnosno briefing s udrugama. Provedba specijaliziranog modula (2) namijenjenog novinarima u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom (u Osijeku i jedna *online*), pokazuje izrazito slab odaziv, odnosno zainteresiranost novinara kao jedne od važnih kategorija korisnika prava na pristup informacijama, usprkos činjenici da se u praksi i dalje često ne razlikuju traženje informacija temeljem odredbi Zakona o medijima u odnosu na ZPPI.

Održano je šesto godišnje savjetovanje službenika za informiranje u Zagrebu, 26.-27. listopada 2024., na kojem je sudjelovalo 145 službenika za informiranje te ostalih stručnjaka u području prava na pristup informacijama.

Povodom obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama – 28. rujna, Povjerenik za informiranje je u hotelu Dubrovnik u Zagrebu organizirao okrugli stol na temu „Primjena i izazovi u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama“. Svrha okruglog stola bila je detektirati koji su izazovi vezani uz primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama.

U organizaciji Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Povjerenika za informiranje, krovnih nacionalnih udruga osoba s invaliditetom i Državne škole za javnu upravu, u Zagrebu je 24. rujna 2024. održan peti po redu *online* okrugli stol „Digitalna pristupačnost od zakona do prakse“, koji je za cilj imao predstaviti rezultate rada udruga, tijela javnog sektora i tijela zaduženih za provedbu i praćenje Zakona u području digitalne pristupačnosti. Program okruglog stola pratilo je preko 230 sudionika.

C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

Povjerenik u 2024., kao ni u ranijim izvještajnim razdobljima, nije provodio postupke koji se oslanjaju na odredbe Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18), 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 2024. zaprimio 27 žalbi koje su sadržajno vezane uz informacije o okolišu, što je povećanje u odnosu na 2023. kada ih je bilo 15. Od tog broja, 16 žalbi (59,3%) je izjavljeno zbog neodlučivanja tijela u rokovima propisanim ZPPI-jem, što predstavlja povećanje udjela broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje (33,3% u

2023.). Žalbi izjavljenih protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva bilo je 10 (37%), a jedna žalba (3,7%) izjavljena je protiv rješenja čelnika tijela o prigovoru.

U 2024. u radu je bila ukupno 31 žalba, pri čemu su iz prethodnog izvještajnog razdoblja prenesene četiri žalbe, a riješene su 24 žalbe (77,4%). Među informacijama koje su bile predmetom interesa podnositelja zahtjeva ističu se informacije koje se odnose na zaštitu od buke, gospodarenje otpadom, energetske suglasnosti, bazne stanice, informacije koje su vezane uz pokretanje postupka procjene utjecaja na okoliš te inspekcijska rješenja.

Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, broj 61/18, 98/19 i 114/22) Povjerenik je nadležan za provođenje drugostupanjskog postupka u predmetima odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno. U 2024. Povjerenik nije zaprimio nijednu žalbu koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva, a u radu nije bilo žalbi prenesenih iz ranijeg razdoblja.

Kao i ranijih godina, Povjerenik je, s ciljem izrade drugog nacionalnog izvješća o digitalnoj pristupačnosti za razdoblje od 23. prosinca 2021. do 22. prosinca 2024., u drugoj polovici 2024. proveo praćenje usklađenosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti, a sukladno metodologiji praćenja utvrđenoj Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/1524 (temeljni uzorak za praćenje - 155 mrežnih stranica za pojednostavljeno praćenje, 18 mrežnih stranica za dubinsko praćenje i 10 mobilnih aplikacija).

Predmetno praćenje usklađenosti pokazalo je da su mrežne stranice i mobilne aplikacije koje su bile obuhvaćene uzorkom u relativno visokom stupnju zadovoljile zahtjeve pristupačnosti, no najveća prosječna pristupačnost zabilježena je u djelatnosti zdravstva (74%) i socijalne zaštite (64%), dok su najniže vrijednosti zabilježene u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (28%) te javnog reda i sigurnosti (29%).

Povjerenik i Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije proveli su 2024. godine upitnik o digitalnoj pristupačnosti u tijelima javnog sektora. Ispitivanju se odazvalo nešto više od 600 tijela, što predstavlja uzorak od oko četvrtine tijela obveznika Zakona o pristupačnosti. Ključni rezultati pokazali su da njih 76% smatra da njihovo tijelo javnog sektora uglavnom ili u potpunosti osigurava digitalnu pristupačnost svojih sadržaja, 22% ne može ocijeniti u kojoj mjeri njihovo tijelo javnog sektora osigurava digitalnu pristupačnost, a njih 2% smatra da njihovo tijelo ne osigurava na zadovoljavajući način digitalnu pristupačnost svojih sadržaja. Kao glavne prepreke u ispunjavanju zakonske obveze ispitanici navode nedostatak osoblja s relevantnim znanjima i vještinama (49%), nedostatak financijskih sredstava (49%), nedovoljnu educiranost zaposlenih (44%) te nedostatak praktičnih smjernica (uputa) za osiguravanje pristupačnosti (43%).

D) URED POVJERENIKA

U Uredu povjerenika ustrojene su tri službe za pojedina područja rada i sistematizirano 17 radnih mjesta s ukupno 30 izvršitelja. Na dan 31. prosinca 2024., uz povjerenicu kao državnu dužnosnicu, bilo je zaposleno 18 državnih službenika, odnosno 60% od ukupnog broja

predviđenih izvršitelja. Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i 2024. vanjskim pružateljima usluga.

Tablica 3. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2024.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2024.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
25805	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE	894.997,00	875.403,68	97,81%	19.593,32
A874001 izvor 11	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	888.294,00	870.456,98	97,99%	17.837,02
K874004 izvor 11	INFORMATIZACIJA	6.703,00	4.946,70	73,80%	1.756,30

E) OSVRT, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI TE OKVIRNI PLAN DJELOVANJA POVJERENIKA I UREDA POVJERENIKA U 2025.

Osvrt na prijedloge, preporuke i aktivnosti Ureda iz prošlogodišnjeg Izvješća

S ciljem osiguravanja pravilne primjene ZPPI-ja, omogućavanja korisnicima što učinkovitijeg pristupa informacijama te olakšanja rada tijela javne vlasti u području rješavanja zahtjeva i ispunjavanja svih zakonskih obveza, u Izvješću za 2023. bilo je dano 14 prijedloga i preporuka općenite naravi koje se kontinuirano iznose u izvješćima Povjerenika.

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 te da se ispunjenje zakonskih obveza proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i objave informacija pogodnih za ponovnu uporabu odnosi se na sva tijela javne vlasti.

Nadalje, u Izvješću o provedbi Zakona u 2023. bio je dan i okvirni plan djelovanja i aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika za 2024. Sve navedene aktivnosti su ispunjene tijekom 2024. pa je tako Ured pratio zakonitost postupanja i korištenje šutnje uprave, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću.

Donesena je nova smjernica za tijela javne vlasti o ponovnoj uporabi informacija s ciljem osiguravanja jednoobraznog postupanja i revidirane su tri smjernice o primjeni pojedinih zakonskih odredbi (zlouporaba prava, klasificirani podaci i poslovna tajna), nastavljena je objava odluka i mišljenja putem Tražilice odluka i mišljenja i kroz sažetke u rubrici „Iz prakse Povjerenika“ te je tijekom izvještajnog razdoblja s ciljem standardizacije postupanja tijela objavljeno 13 novih mišljenja, uputa i sažetaka odluka Povjerenika.

Edukativne i promotivne aktivnosti u 2024. su se odvijale 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 (Varaždin, Sisak i Krk) te promotivnih događanja (Zagreb).

U okviru regionalne suradnje, nastavljeno je održavanje sastanaka u okviru Inicijative 2020 koja okuplja predstavnike tijela koji se bave zaštitom prava na pristup informacijama iz Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Kosova. Peti sastanak Inicijative održan je u listopadu 2024. u Sutormu, u organizaciji Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore na kojem je sudjelovala i hrvatska delegacija.

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 2025. daju se na temelju ocjene stanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u 2024.

- Pravilno vođenje službenog upisnika o zaprimljenim zahtjevima

Upućuju se tijela javne vlasti na pravilno vođenje službenog upisnika.

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

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

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

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

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

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

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

- Pravilno postupanje po izjavljenom prigovoru

Upućuju se tijela javne vlasti na dosljednu primjenu odredbe članka 122. ZUP-a prilikom rješavanja o prigovoru kako ne bi dolazilo do poništavanja rješenja, a samim time i produžavanjem postupka. Povjerenik je u žalbenim predmetima utvrdio da u slučajevima u kojima je izjavljen prigovor na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja određena tijela javne vlasti ne odlučuje čelnik tijela javne vlasti kako je to propisano odredbom članka 122. ZUP-a, na što su ukazivali žalitelji, a što je rezultiralo poništavanjem tih rješenja.

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

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

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

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

- Objavljivanje sastava radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje

Upućuju se tijela javne vlasti na obvezu objave sastava radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana. Manje od trećine tijela javne vlasti je objavljivalo sastave radnih skupina koje su

izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, iz čega proizlazi da više od dvije trećine tijela nije objavljivalo sastav radnih skupina. **Iz navedenih podataka nije razvidno jesu li radne skupine bile osnovane ili nisu te je potrebno objavljivati ili sastav radne skupine ili obavijest da radna skupina nije bila osnovana.**

- Objavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju

Upućuju se tijela na obvezu objavljivanja izvješća o provedenom savjetovanju. U 2024. je došlo do smanjenja u ispunjavanju obveze objave izvješća o provedenim savjetovanjima, što pridonosi narušavanju odnosa povjerenja između građana i javne uprave. S obzirom da objava izvješća predstavlja jedan od ključnih koraka u provedbi savjetovanja s javnošću, nužno je po završetku savjetovanja objaviti izvješće.

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

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

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

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

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

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

- Izmjena normativnog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama

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

Okvirni plan djelovanja Ureda u 2025.

Aktivnosti Ureda povjerenice u 2025. u velikom su dijelu determinirane utvrđenim stanjem u području pristupa informacijama koje je prikazano u ovom Izvješću.

- *Ciljano analitičko praćenje proaktivne objave informacija*

U 2025. nastaviti će se s provedbom segmentiranih, odnosno ciljanih praćenja za odabrane skupine tijela i za odabrane kategorije informacija.

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

U 2025. godini praćenja će biti usmjerena na tijela državne uprave, državna tijela, JLP(R)S te na ustanove i trgovačka društva koja raspolažu bazama i registrima s podacima pogodnim za ponovnu uporabu.

- *Provedba praćenja savjetovanja s javnošću*

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

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

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

- *Revidiranje postojećih uputa i smjernica za primjenu Zakona*

Povjerenik je u izradio brojne upute i smjernica tijelima javne vlasti radi pravilne primjene zakonskih odredbi, od kojih je tijekom 2024. dio Smjernica revidiran. Tijekom 2025. Povjerenik će nastaviti s revidiranjem postojećih smjernica i uputa.

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

Objava odluka i mišljenja Povjerenika pomaže tijelima javne vlasti prilikom donošenja odluka, a korisnicima kako bi bili upoznati o dostupnosti ili nedostupnosti određenih informacija. Nastavit će se s praksom objavljivanja odluka i mišljenja na aplikaciji Tražilice odluka i mišljenja – TOM i pojedinih sažetaka na mrežnoj stranici Povjerenika u rubrici „Iz prakse Povjerenika“, temeljnih standarda utvrđenih odlukama Povjerenika.

- *Provedba edukativnih i ostalih aktivnosti*

Nastavit će se s provedbom edukativnih aktivnosti, sukladno utvrđenom i objavljenom planu, koji obuhvaća provedbu edukacija u suradnji s Državnom školom za javnu upravu u Zagrebu i na regionalnoj razini, provedbu kratkih webinarâ o pojedinim segmentima primjene Zakona, provedbu krojenih edukacija za tijela i korisnike prava i ostale aktivnosti. Osim toga, s obzirom da obrađeni podaci ukazuju na velik broj žalbi izjavljenih zbog toga što odbijanja zahtjeva jer se tražene informacija ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja kao i zbog odbacivanje zahtjeva jer tijelo ne posjeduje informacije, započet će se s novim tematskim webinarom na opisanu temu. Planira se održavanje sedmog po redu godišnjeg savjetovanja službenika za informiranje, na kojem će se obrađivati aktualne teme s područja prava na pristup i ponovne uporabe informacija te će službenici imati priliku razmijeniti iskustva i unaprijediti znanja o primjeni Zakona. U 2025. godini prigodno će se obilježiti i Međunarodni dan prava na pristup informacijama – 28. rujna.

- *Nastavak suradnje u okviru Inicijative 2020 i razvoj nove međunarodne suradnje (studijska posjeta)*

Šesti sastanak Inicijative 2020 će se 2025. godine održati u Republici Kosovo. Povjerenik za informiranje sudjelovat će na navedenom sastanku i nastaviti suradnju i razmjenu iskustava u okviru Inicijative. Planira se studijska posjeta državi članici EU s ciljem upoznavanja prakse i dosegnutih standarda u području prava na pristup informacijama.

- *Ostale aktivnosti*

U radu valja ostaviti prostora i za ostale aktivnosti koje proizlaze iz zakonskih obveza i problema uočenih u primjeni Zakona. Pored toga, praksa uvijek donosi i potrebu reagiranja na pitanja koja se unaprijed teško mogu odrediti. Stoga će Okvirni plan djelovanja Povjerenika i Ureda u 2025. zasigurno trebati odgovarajuće dopunjavati.

Povjerenik za informiranje

Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu

Zagreb, ožujak 2025.

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