

# **Povjerenik za informiranje**

---

## **Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu**

---

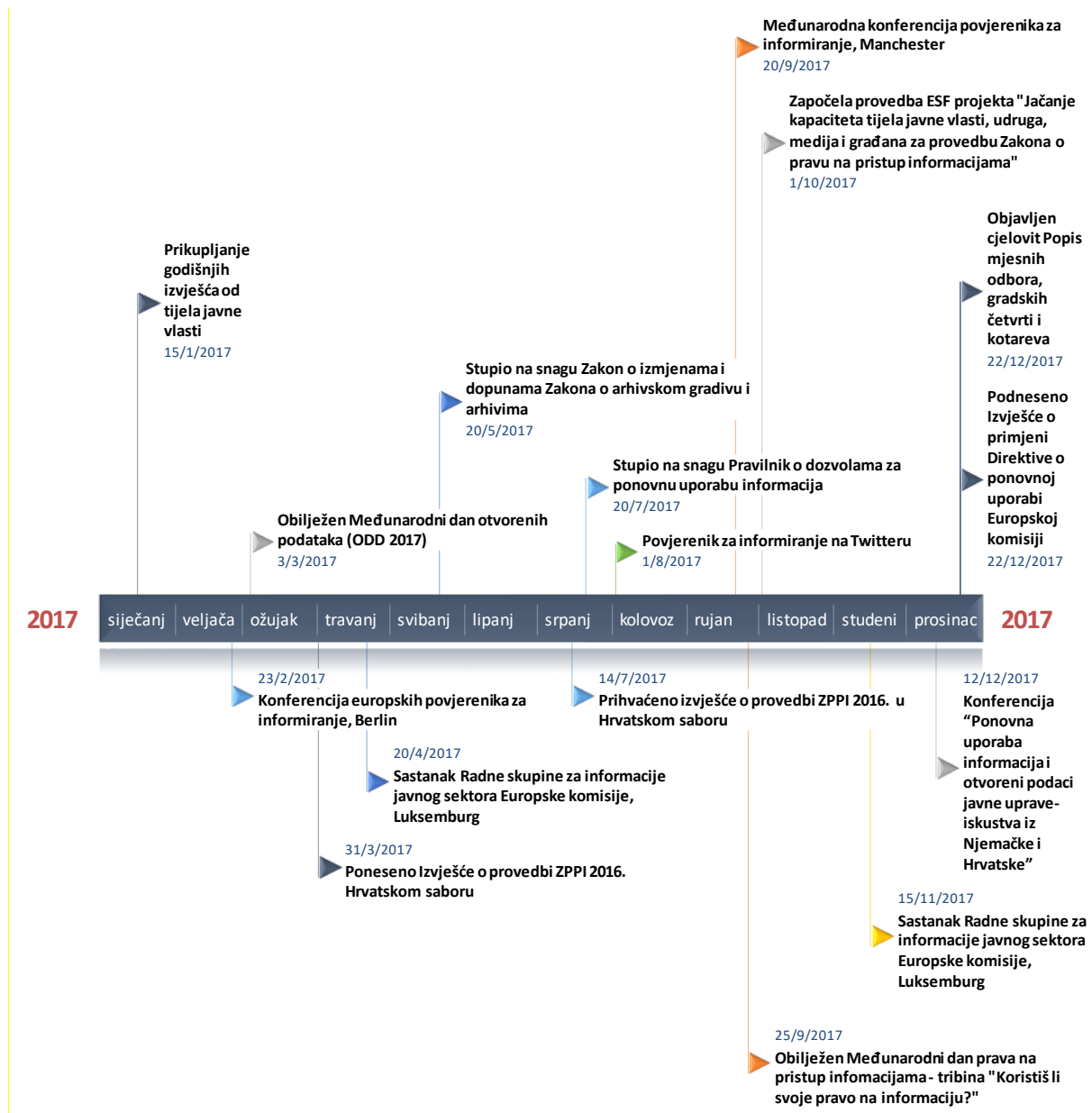
Zagreb, ožujak 2018. godine

## Sadržaj

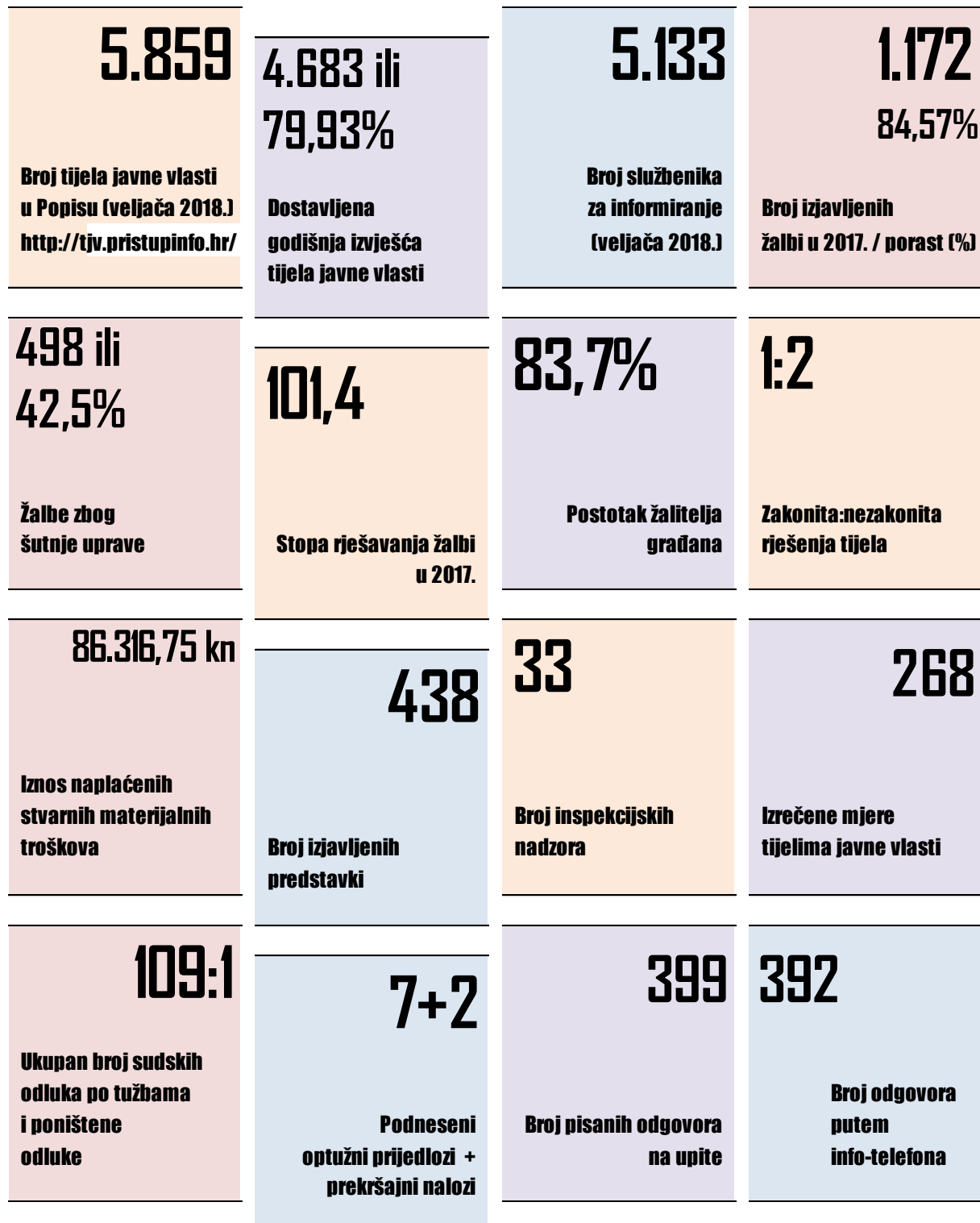
<b>I</b>	<b>Uvod.....</b>	<b>6</b>
1.1	Pristup informacijama kao ključ transparentnosti i otvorenosti .....	6
1.2	Pravni okvir.....	6
1.3	Uloga Povjerenika za informiranje u zaštiti, praćenju i promicanju pristupa informacijama.....	7
1.4	Metodologija praćenja provedbe Zakona i struktura izvješća .....	9
<b>2</b>	<b>Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze .....</b>	<b>10</b>
2.1	Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona.....	10
2.2	Obveze tijela javne vlasti .....	11
2.3	Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona.....	12
<b>3</b>	<b>Proaktivna objava informacija i javnost rada .....</b>	<b>14</b>
3.1	Proaktivna objava informacija .....	14
3.2	Javnost rada kolegijalnih tijela .....	17
3.3	Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada .....	18
3.4	Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata .....	21
<b>4</b>	<b>Pružanje informacija na zahtjev korisnika.....</b>	<b>22</b>
4.1.	Zahtjevi korisnika .....	22
4.2.	Troškovi pružanja informacije.....	26
<b>5</b>	<b>Žalbe korisnika .....</b>	<b>27</b>
5.1	Žalbe zaprimljene u 2017.....	28
5.2	Rješavanje žalbi .....	29
5.3	Odlučivanje o žalbama .....	31
5.4	Značajnije odluke Povjerenika za informiranje.....	44
<b>6</b>	<b>Sudski nadzor.....</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>Pristup informacijama prema posebnim propisima .....</b>	<b>55</b>
7.1	Informacije o okolišu.....	55
7.2	Dostupnost arhivskog gradiva.....	58
<b>8</b>	<b>Savjetovanja s javnošću.....</b>	<b>59</b>
8.1	Pravni okvir.....	59
8.2	Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata.....	60
8.3	Aktivnosti jačanja provedbe savjetovanja s javnošću .....	69
<b>9</b>	<b>Ponovna uporaba informacija .....</b>	<b>70</b>
9.1	Pravni okvir i nedostatak politike otvorenih podataka.....	70
9.2	Otvoreni podaci - proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu.....	72
9.3	Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev korisnika.....	77
9.4	Promocija ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka .....	78
9.5	Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija.....	79
<b>10</b>	<b>Nadzor nad provedbom zakona .....</b>	<b>82</b>
10.1	Inspekcijski nadzor .....	82
10.2	Predstavke građana i drugih korisnika .....	87
10.3	Sankcije .....	89
10.4	Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona.....	93
10.5	Izvještavanje .....	94

<b>I 1 Promicanje pristupa informacijama i otvorenosti tijela javne vlasti.....</b>	<b>95</b>
I 1.1 Edukacija i promocija.....	95
I 1.2 Informiranje javnosti.....	101
I 1.3. Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti.....	103
<b>I 2 Međuinstitucionalna suradnja, normativne i međunarodne aktivnosti .....</b>	<b>106</b>
<b>I 3 Organizacija rada ureda .....</b>	<b>110</b>
I 3.1 Osnovni pokazatelji rezultata rada .....	110
I 3.2 Projekti .....	111
I 3.3 Ustrojstvo Ureda .....	113
I 3.4 Financiranje i sredstva za rad .....	114
<b>I 4 Ocjena stanja i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti .....</b>	<b>117</b>
Proaktivna objava informacija na internetskoj stranici i javnost rada tijela javne vlasti.....	119
Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama .....	121
Ponovna uporaba informacija.....	124
Savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata .....	127
Obveze tijela javne vlasti u svrhu osiguravanja provedbe zakona.....	129
Normativni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama.....	130
Povjerenik za informiranje i institucionalni okvir provedbe zakona.....	132

## Pregled najznačajnijih događaja u 2017.



## Pregled 2017. u brojkama



40 Broj edukacija	618 Broj educiranih službenika	286 Broj educiranih novinara predstavnika udruga i građana	3 + 34 Broj organiziranih i drugih javnih događaja
9 Broj analitičkih studija o praćenju provedbe ZPPI	611+4 Broj objavljenih odluka i mišljenja u TOM-u <a href="http://tom.pristupinfo.hr/">http://tom.pristupinfo.hr/</a>	4 Infografike (promomaterijali)	4 Izrađene smjernice za postupanje
2.999 Broj predmeta u radu	32 Broj mjera iz strateških dokumenata u provedbi	138.718 Broj posjeta na <a href="http://www.pristupinfo.hr">www.pristupinfo.hr</a>	81 5 Broj objavljenih vijesti Broj newslettera
1+12 Broj državnih dužnosnika i službenika u 2017.	2,97 mil. kn Potrošenog proračunskog novca u 2017.	5.710,00 kn Iznos potrošen iz donacija	0+1 Broj automobila + Broj službenih mobitela

## I Uvod

### I.1 Pristup informacijama kao ključ transparentnosti i otvorenosti

Pravo na pristup informacijama zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske, člankom 38., stavak 4., koji glasi:

*Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. 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.*

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

Pravo na pristup informacijama u digitalno doba ostvaruje se primarno proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama, kao i objavom otvorenih podataka, osiguravanjem javnosti rada tijela javne vlasti te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika. Podredno, svaki građanin i pravna osoba može zahtjevom zatražiti pristup informaciji ili ponovnu uporabu informacija o kojem se odlučuje u pravno uređenom postupku, s mogućnošću ulaganja žalbe Povjereniku za informiranje koji predstavlja neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama.

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

### I.2 Pravni okvir

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

Zakon uređuje obveze tijela javne vlasti u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama (članak 10.), dostave informacija u Središnji katalog Službenih dokumenata Republike Hrvatske (članak 10a), provedbe savjetovanja s javnošću (članak 11.), osiguravanja javnosti rada kolegijalnih tijela (članak 10) te pružanja informacija na zahtjev korisnika. Ograničenja pristupa informaciji uređena su Zakonom, u skladu s međunarodnim standardima. Posebne odredbe reguliraju ponovnu uporabu informacija i otvorene podatke, u skladu s PSI Direktivom.

Važeći podzakonski propisi doneseni temeljem Zakona uključuju Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16) te Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN 67/17).

Povjerenik za informiranje drugostupanjsko je žalbeno tijelo za ostvarivanje pristupa informacijama odnosno dostupnosti informacija prema dva posebna zakona: Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18), kojim je transponirana Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu te standardi i odredbe Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), kao i Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09, 125/11 46/17; od 20. svibnja 2017.).

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

### **1.3 Uloga Povjerenika za informiranje u zaštiti, praćenju i promicanju pristupa informacijama**

Provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama nadzire Povjerenik za informiranje, kao neovisno tijelo kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje 5 godina prema zakonom propisanim kriterijima, temeljem javnog poziva.

Povjerenik za informiranje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama te ponovnu uporabu informacija u odnosu na oko 5.900 tijela javne vlasti. To čini postupanjem po žalbama, predstavkama građana, provedbom nadzora i inspekcijskog nadzora, praćenjem stanja i izradom izvješća, pružanjem pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, informiranjem javnosti, provedbom edukacija, promocijom transparentnosti i otvorenosti te suradnjom s domaćim institucijama i korisnicima, kao i međunarodnom suradnjom i promocijom. Povjerenik izvješćuje Hrvatski sabor o provedbi Zakona, a Europsku komisiju o provedbi Direktive o ponovnoj uporabi informacija.

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo započeo je s radom 25. listopada 2013., stoga se ovo izvješće podnosi za četvrtu punu godinu Povjerenikova rada, u kojoj je, nakon početnih poteškoća, nastavljeno s jačanjem kapaciteta i poboljšanjem rezultata rada.

S obzirom na stanje u pogledu zaštite prava na pristup informacijama, osobito provedbe savjetovanja s javnošću, kao i ponovne uporabe informacija, osim rješavanja nagomilanih žalbenih predmeta, postupanja po predstavkama građana, pružanja pomoći građanima i tijelima javne vlasti te niza edukativnih i promotivnih aktivnosti za tijela javne vlasti, naglasak aktivnosti Povjerenika za informiranje tijekom 2017. godine stavljen je na educiranje korisnika prava na pristup i ponovnu



uporabu informacija, održavanjem ciklusa *webinara* za korisnike, distribuiranjem *newslettera* za građane i za medije, otvaranjem *Twitter* profila te drugim aktivnostima započetima u okviru ESF projekta „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“, kao i na praćenje provedbe Zakona na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čije je djelovanje od iznimnog značaja za život građana i s kojima su građani i pravne osobe u svakodnevnom neposrednom kontaktu. Ujedno smo nastojali osigurati bolju kvalitetu internetske stranice [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), putem koje su javnosti dostupne 3 aplikacije (Popis tijela javne vlasti, Tražilica odluka i mišljenja te aplikacija za dostavu godišnjeg izvješća), razne upute, smjernice, publikacije, analitička izvješća, obavijesti, priopćenja, najave i druge vijesti, kojima se pridonosi pravilnijoj provedbi zakonskih odredbi te olakšava pristup pravodobnoj i kvalitetnoj informaciji korisnicima. Sankcije su, kao u dosadašnjem radu Povjerenika, korištene ograničeno, dijelom zbog pravnih ograničenja, a dijelom zbog zauzetog stava da se dugoročno transparentnost i otvorenost mogu osigurati samo informiranjem i edukacijom tijela javne vlasti koje dovode do svijesti o potrebi transparentnosti i pravima građana, kao i razvoja vještina i znanja kako informaciju učiniti dostupnom.

Nastavljena je intenzivna suradnja s drugim tijelima uključenima u provedbu Zakona te strateških dokumenata, kao i međunarodna suradnja. Osiguravanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija prepoznati su kao važni ciljevi nekoliko strateških dokumenata kojima se sustavno nastoji povećati transparentnost i otvorenost vlasti, suzbijati korupcija i štititi ljudska prava i prava građana.

Za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti od važnosti je i članstvo Republike Hrvatske u Partnerstvu za otvorenu vlast, u okviru kojeg države osiguravaju provedbu svojih akcijskih planova, a kako bi se osigurala transparentnost rada, funkcioniranja i odlučivanja tijela javne vlasti i otvorila javna vlast prema građanima te potaklo pružanje e-usluga. Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje aktivno je surađivao na osmišljavanju mjera i aktivnosti za treći po redu nacionalni akcijski plan za provedbu navedene inicijative te je redovito sudjelovao u javnoj raspravi.

S obzirom da je osnovni preduvjet za suzbijanje korupcije funkcioniranje sustava pristupa informacijama koji ima ulogu prevencije, osiguravanje transparentnosti i otvorenosti rada jedan je od prioriteta 'Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015-2020.' Tijekom 2017. usvojen je novi Akcijski plan za 2017. i 2018., u čijoj je pripremi i donošenju Povjerenik aktivno surađivao te prema kojem je nositelj 11, a sunositelj 13 aktivnosti.

Tijekom 2015. usvojena je i Strategija razvoja javne uprave 2015-2020. te pripadajući Akcijski plan za provedbu Strategije za razdoblje 2017.-2020., u kojem je u svrhu jačanja transparentnosti i otvorenosti javne uprave Povjerenik nositelj provedbe 2 aktivnosti i sunositelj 5 aktivnosti.

Ujedno, usvojen je i Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022., s Akcijskim planom od 2017. do 2019., u kojem je Povjerenik uključen u provedbu 1 aktivnosti. Povjerenik je aktivno sudjelovao i u izradi Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2017-2021.

Usprkos ograničenim kapacitetima, uz maksimalno zalaganje svih zaposlenih, i u četvrtoj godini rada povećan je intenzitet svih aktivnosti i ostvaren pozitivan pomak, što je vidljivo iz ovog Izvješća.

#### I.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona i struktura izvješća

Podaci za izradu ovog izvješća temelje se na evidencijama i informacijama Povjerenika za informiranje, zatim godišnjih izvješća tijela javne vlasti te podataka dostavljenih od drugih tijela nadležnih prema odredbama Zakona ili drugih propisa.

Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku dostaviti izvješće o provedbi ovog Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Odlukom o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. od 19. prosinca 2017. određeno je da su tijela javne vlasti obvezana na dostavu izvješća popunjavanjem elektronskog obrasca, a sam pristup elektronskom obrascu osiguran je putem jedinstvene korisničke lozinke za svako tijelo javne vlasti (OIB tijela), putem aplikacije [Pristupinfo](#), koja sadrži popis tijela javne vlasti i zaprima godišnja izvješća. Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti i ove je godine produljen do 15. veljače, zbog naknadnih ispravaka i tehničkih ograničenja s kojima su se suočila pojedina tijela.

U svrhu izrade ovoga Izvješća korišteni su i podaci o provedbi pojedinih odredbi Zakona dostavljeni od Ustavnog suda Republike Hrvatske, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, Ministarstva uprave, Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva te Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, kao i podaci s portala [imamopravoznati.org](#).

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

Izvješće je i ove godine opsežno, shvaćeno kao prilika da se i zastupnici u Hrvatskom saboru, i tijela javne vlasti, kao i korisnici javnih informacija i javnost iscrpno informiraju o provedbi Zakona, izazovima u provedbi te radu Povjerenika za informiranje. Izvješće slijedi strukturu Zakona, uz modifikacije s obzirom na pojedine aktivnosti, a sukladno odredbi članka 60. stavka 5. Zakona završava analizom i ocjenom stanja te prijedlozima za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

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

Izvješće je i ove godine opsežno, shvaćeno kao prilika da se i zastupnici u Hrvatskom saboru, i tijela javne vlasti, kao i korisnici javnih informacija i javnost iscrpno informiraju o provedbi Zakona, izazovima u provedbi te radu Povjerenika za informiranje. Izvješće slijedi strukturu Zakona, uz modifikacije s obzirom na pojedine aktivnosti, a sukladno odredbi članka 60. stavka 5. Zakona završava analizom i ocjenom stanja te prijedlozima za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

## 2 Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze

### 2.1 Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona

Obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama su tijela javne vlasti, definirana člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona kao:

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

Kao ključni element djelovanja takvih tijela ističe se rad u javnom interesu temeljem propisane ovlasti ili javne službe, odnosno temeljem odluke osnivača, bez obzira na moguć profitni karakter, odnosno podvrgnutost obveznika regulaciji u posebnim pravnim režimima. Sva tijela javne vlasti zbog područja svog rada, ovlasti, načina osnivanja ili financiranja dužna su ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog financiranja te načina rada, postupanja i odlučivanja.

Povjerenik za informiranje vodi Popis tijela javne vlasti, koji je javno dostupan od rujna 2014., a zatim od 1. ožujka 2016. dostupan u obliku pretražive aplikacije ([tjv.pristupinfo.hr](http://tjv.pristupinfo.hr)), koja sadrži podatke o tijelima, kategorizirane prema osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti. Popis je povezan s *online* aplikacijom za dostavu godišnjih izvješća te se može pretraživati i preuzeti u cijelosti ili djelomično, u otvorenom, CSV formatu, a dostupan je u stvarnom vremenu i omogućuje redovite promjene podataka od strane samih tijela, koja putem jedinstvene korisničke lozinke, dodijeljene radi ispunjavanja godišnjeg izvješća, mogu u bilo kojem trenutku pristupiti svojim podacima i predložiti izmjene.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2017. (19. veljače 2018.) nalazilo **5.859 tijela javne vlasti**, što je neznatno smanjenje za 0,23% u odnosu na 2017., kad ih je bilo 5.873 (neka tijela su u međuvremenu prestala s radom ili su pak promijenila vlasničku strukturu te prestala biti obveznici provedbe Zakona). Od navedenih 5.859 tijela, njih 726 (12,39%) u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, što je također neznatno smanjenje u odnosu na prethodnu godinu, kad službenika nije imenovalo 736 od 5.873 tijela (12,53%). Usprkos tome što se kontinuirano ulažu napor u pozivanje tijela da ispune navedenu zakonsku obvezu, uključujući i donošenje posebne Upute za članka 13. ZPPI o službenicima za informiranje (2015.), ostaje dio tijela koja nisu imenovala službenika, uglavnom vatrogasne zajednice (160), komunalna društva (90) i turističke zajednice (82) te u manjem dijelu dječji vrtići (51), domovi za starije i nemoćne (50), veterinarske ambulante (50) te pojedine ustanove (preko 120), trgovačka društva (oko 65) i udruge (njih 50-ak).

Dodatno, u 2017. Povjerenik za informiranje je izradio je dodatni popis tijela javne vlasti mjesne samouprave, čime su po prvi put u Republici Hrvatskoj na jednom mjestu popisani mjesni odbori, gradske četvrti i kotarevi koje jedinice lokalne samouprave osnivaju svojim statutima, kako bi putem njih građani neposredno sudjelovali u odlučivanju o poslovima od lokalnog značaja. Pomoć u izradi Popisa pružile su Udruga gradova i Udruga općina. [Popis mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva](#) sadrži podatke o ukupno **3.809** jedinica mjesne samouprave (127 gradskih četvrti ili kotareva, 3.680 mjesnih odbora) u 127 gradova i 411 općina, s time da 17 (3,06%) općina nije dostavilo podatke (Dicmo, Đulovac, Kraljevac na Sutli, Lokvičići, Lukač, Marčana, Milna, Orebić, Pojezerje, Pokupsko, Preko, Pribislavec, Proložac, Sutivan, Škabrnja, Vrsi, Zrinski Topolovac). Popis je moguće preuzeti u strojno čitljivom, XLS formatu, kao zasebnu bazu otvorenih podataka. Kako bi se osigurala primjena ZPPI u navedenim tijelima tijekom 2018. Popis će biti upotpunjen te objavljene Smjernice o postupanju mjesne samouprave u skladu sa ZPPI.

Krajem 2017. započele su, u suradnji sa Središnjim državnim uredom za šport, i aktivnosti glede prikupljanja podataka o sportskim udrugama, odnosno sportskim zajednicama i sportskim savezima na razini JLP(R)S, koji će tijekom 2018. biti objavljeni kao zaseban popis.

## 2.2 Obveze tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti dužna su ispunjavati niz obveza propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama, čije izvršenje prati Povjerenik za informiranje, štiteći ostvarivanje prava građana na pristup i ponovnu uporabu informacija. Osnovne obveze tijela javne vlasti su sljedeće:

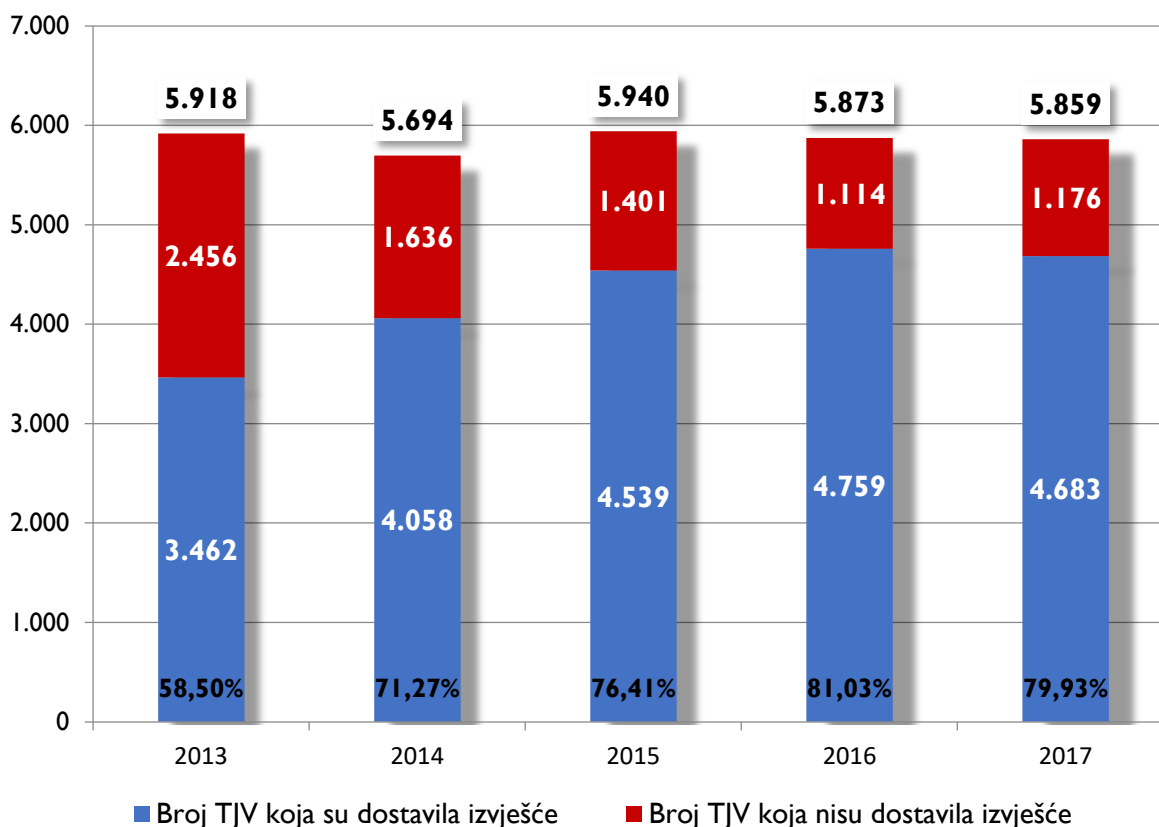
- *proaktivna objava informacija (čl.10.)* – objavljivanje informacija na internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku;
- *dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH (čl.10.a)* – dostavljanje dijela dokumenata iz članaka 10. Zakona u elektroničkom obliku u Središnji katalog;
- *savjetovanje s javnošću (čl.11.)* – provedba internetskog savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, podzakonskih propisa, strateških ili planskih dokumenata te drugih akata kad se njima utječe na interese korisnika, u pravilu u trajanju od 30 dana;
- *javnost rada (čl.12.)* – informiranje javnosti o sjednicama, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim kada se javnost mora isključiti radi zakonskih ograničenja;
- *službenik za informiranje (čl.13.)* – imenovanje osobe zadužene za brigu oko provedbe Zakona, obavještanje o istome Povjerenika za informiranje te objava kontakt podataka;
- *službeni upisnik (čl.14.)* – vođenje službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, u elektroničkom obliku i sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14);
- *omogućavanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika (čl.14.-34.)* – postupanje po zahtjevima te rješavanje istih u skladu sa Zakonom;
- *suradnja s Povjerenikom za informiranje i izvještavanje o provedbi Zakona (čl.60.)* – suradnja s Povjerenikom i dostavljanje izvješća o provedbi Zakona za prethodnu godinu.

### 2.3 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona

U svrhu lakšeg i jednostavnijeg ispunjenja zakonske obveze iz članka 60. stavka 2. ZPPI, Povjerenik za informiranje elektroničkim putem je pozvao sva tijela javne vlasti da ispune godišnje izvješće o provedbi Zakona putem aplikacije [Pristupinfo](#), kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom (OIB tijela) i lozinkom.

U trenutku obrade pristiglih izvješća (19. veljače 2018.), izvješće o provedbi Zakona za 2017. dostavilo je **4.683** ili **79,93%** od ukupno 5.859 evidentiranih tijela javne vlasti, a njih 1.176 ili 20,07% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja upućenih od strane Povjerenika. Razina ispunjenja zakonske obveze dostave izvješća na razini je od prošle godine, kada je izvješće za 2016. dostavilo 4.759 ili 81,03% od ukupno 5.873 evidentirana tijela, a njih 1.114 ili 18,97% to nije učinilo. Slika 2.1. prikazuje udio dostavljenih izvješća u odnosu na ukupan broj tijela javne vlasti u razdoblju od 2013. do 2017.

Slika 2.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća za 2013., 2014., 2015., 2016. i 2017.



S obzirom na vrstu tijela javne vlasti (Tablica 2.1.), valja istaknuti da su, kao i prošle godine, sva tijela državne uprave (52) i državna tijela (18) dostavila izvješće o provedbi Zakona za 2017. Također, svih 115 sudova i pravosudnih tijela dostavilo je izvješće, kao i svih 75 agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima RH.

Od 576 JLP(R)S izvješće je dostavilo 560 jedinica (97,22%), s tim da su Grad Vrgorac i Općina Plaški započeli s ispunjavanjem izvješća, ali nisu dovršili, dok gradovi Obrovac i Trilj te općine Baška Voda, Cetingrad, Čeminac, Gornji Mihaljevec, Karlobag, Milna, Podgora, Pribislavec, Sućuraj, Škabrnja, Vinodolska i Zrinski Topolovac nisu niti pristupili aplikaciji. Kako za 18 lokalnih

jedinica nije dostavilo izvješće za 2016., vidljivo je da 7 općina nije dostavilo izvješće ni za 2016., niti za 2017. te da redovito ignoriraju navedenu zakonsku obvezu (općine Baška Voda, Čeminac, Karlobag, Milna, Plaški, Pribislavec i Zrinski Topolovac), a neke od njih i druge zakonske obveze.

Visoka razina dostave godišnjeg izvješća utvrđena je i u kategorijama ustanove (86,2%) te ostale pravne osobe (85%), dok su, kao i prethodnih godina, najniže stope ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježene u kategorijama trgovačka društva (63,8%) i udruge (51,8%).

Tablica 2.1. Dostavljena izvješća za 2017. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	Udio (%)
Državna tijela	18	100,00
Tijela državne uprave	52	100,00
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	560	97,20
Sudovi i pravosudna tijela	115	100,00
Agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima u RH	75	100,00
Ustanove	2.849	86,20
Trgovačka društva	574	63,80
Udruge	406	51,80
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	34	85,00
<b>Ukupno</b>	<b>4.683</b>	<b>79,93%</b>

Razina ispunjenja ove važne, a relativno manje zahtjevne zakonske obveze ni ove godine nije zadovoljavajuća, poglavito uzimajući u obzir pomoć i uloženi napor Povjerenika oko što jednostavnijeg pristupa aplikaciji i načina popunjavanja pitanja, kao i održana dva specijalizirana webinara za dostavu godišnjeg izvješća tijekom siječnja 2018. Kao i prethodne godine, jedna petina tijela javne vlasti (1.176 ili 20,07% u odnosu na lanjskih 18,97%) nije dostavila izvješće Povjereniku. Indikativno je da se uglavnom radi o tijelima koja nemaju imenovanog službenika za informiranje, kao što su dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, zatim veterinarske ambulante i komunalna društva te turističke i vatrogasne zajednice. Navedena tijela često pogrešno ističu da nisu obveznici provedbe Zakona ili im nedostaje kapaciteta za provedbu zakonskih obveza. Poteškoće nastaju i iz razloga što tijela javne vlasti ne dostavljaju točne podatke u Popisu tijela javne vlasti kao i to što 220 tijela javne vlasti uopće nije dostavilo adresu elektroničke pošte, što znatno otežava komunikaciju kako s nadzornim tijelom, tako i s građanima i drugim korisnicima.

Ujedno, pregledom podataka iz dostavljenih izvješća, utvrđena je i nedovoljna kvaliteta određenih odgovora, iz kojih proizlazi da tijela javne vlasti nedovoljno poznaju Zakon i ne razlikuju obavljanje svojih redovnih poslova od postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama pa među zahtjeve ubrajaju i različite zahtjeve vezane za pružanje usluga kojima građani kao korisnici usluga tijela javne vlasti zahtijevaju kakvu radnju, primjerice izdavanje preslika i informacija u okviru nekog zakonom propisanog postupka, kao i odgovaranje na upite koji se tiču njihove redovne djelatnosti. Broj dostavljenih izvješća i njihova kvaliteta dijelom je uvjetovan i činjenicom da nedostavljanje godišnjeg izvješća nije predviđeno kao posebna osnova prekršajnih sankcija.

### 3 Proaktivna objava informacija i javnost rada

#### 3.1 Proaktivna objava informacija

Proaktivna objava informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti ključni je način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu. Stoga ZPPI u članku 10. propisuje obvezu tijela da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju određene dokumente i informacije, s ciljem da se učine lako dostupnima općoj javnosti. Na taj način građanima je dostupan alat demokratske kontrole putem kojeg mogu pratiti rad i financiranje tijela javne vlasti te se uključiti u procese odlučivanja. U usporedbi s podnošenjem zahtjeva, pravilno ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija učinkovitije je i ekonomičnije, jer štedi vrijeme, trud i sredstva i korisnicima i tijelima javne vlasti te ima snažniji demokratski učinak, budući da objavljenoj informaciji mogu pristupiti svi koji imaju pristup Internetu, uključujući i medije, koji o istoj informaciji mogu pravodobno izvještavati.

Zakonom su taksativno navedene informacije koje tijela trebaju objavljivati na svojim internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. Objavom tih informacija ostvaruje se:

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

Povjerenica za informiranje je 2016. donijela Uputu za provedbu članka 10. Zakona, kojom se daju smjernice o opsegu i načinu proaktivnog objavljivanja informacija propisanih Zakonom, od pravovremenosti objave, ažuriranja informacija, objave na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, do pregleda svih točaka članka 10., uz neke primjere dobre prakse. Uvidom u Popis tijela javne vlasti, utvrđeno je da oko **15,19%** tijela nema vlastitu internetsku stranicu (njih 890 od 5.859), stoga je povjerenica u navedenoj Uputi istaknula da ta tijela nisu oslobođena obveze objave informacija, već su, dok ne steknu uvjete za pokretanje iste, obvezna objavljivati informacije na stranicama tijela koja su ih osnovala ili im prenijela javne ovlasti.

Sukladno Zakonu, informacije trebaju biti objavljene na lako pretraživ način, odnosno tako da prosječan korisnik ne treba ulagati značajnije napore da bi pronašao informaciju koju traži, što znači da informacije moraju biti strukturirane prema temama, skupinama, korisnicima ili sadržaju (ili kojem drugom odgovarajućem kriteriju) te jasno označene, odnosno sadržajno i tehnički prilagođene korisnicima. Nagomilane informacije, kao i neadekvatno strukturirane internetske stranice, ne samo da ne doprinose informiranju korisnika, već ih mogu potaknuti na odustajanje od korištenja internetskom stranicom i postavljanje zahtjeva za pristup informacijama, čime se nepotrebno usložnjava proces informiranja, stvara opterećenje za tijelo javne vlasti te korisnike stavlja u neravnopravan položaj.

S obzirom na novousvojenju Direktivu EU 2016/2102 o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora (OJ L 327/1, 2. prosinca 2016.), a s kojom države članice trebaju uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva do 23. rujna 2018., tijela javne vlasti mogu očekivati skoro donošenje zakona i drugih propisa kojima će se urediti okvir za izradu i strukturu internetskih stranica te posebnih funkcionalnosti. Direktiva ima za svrhu utvrditi načela i tehnike koje treba poštovati pri dizajnu, izradi, održavanju i ažuriranju internetskih stranica i mobilnih aplikacija, kako bi ih se učinilo pristupačnijima korisnicima, a osobito osobama s invaliditetom. Kao četiri osnovna načela pristupačnosti ističe: *moгуćnost percepcije* – informacije i sastavni dijelovi korisničkog sučelja moraju biti predstavljeni korisnicima tako da ih mogu percipirati; *operabilnost* – sastavnim dijelovima korisničkog sučelja i navigacije mora se moći upravljati; *razumljivost* – informacije i način rada korisničkog sučelja moraju biti razumljivi; *stabilnost* – sadržaji moraju biti dovoljno stabilni da ih može pouzdano tumačiti širok raspon korisničkih agenata, uključujući pomoćne tehnologije.

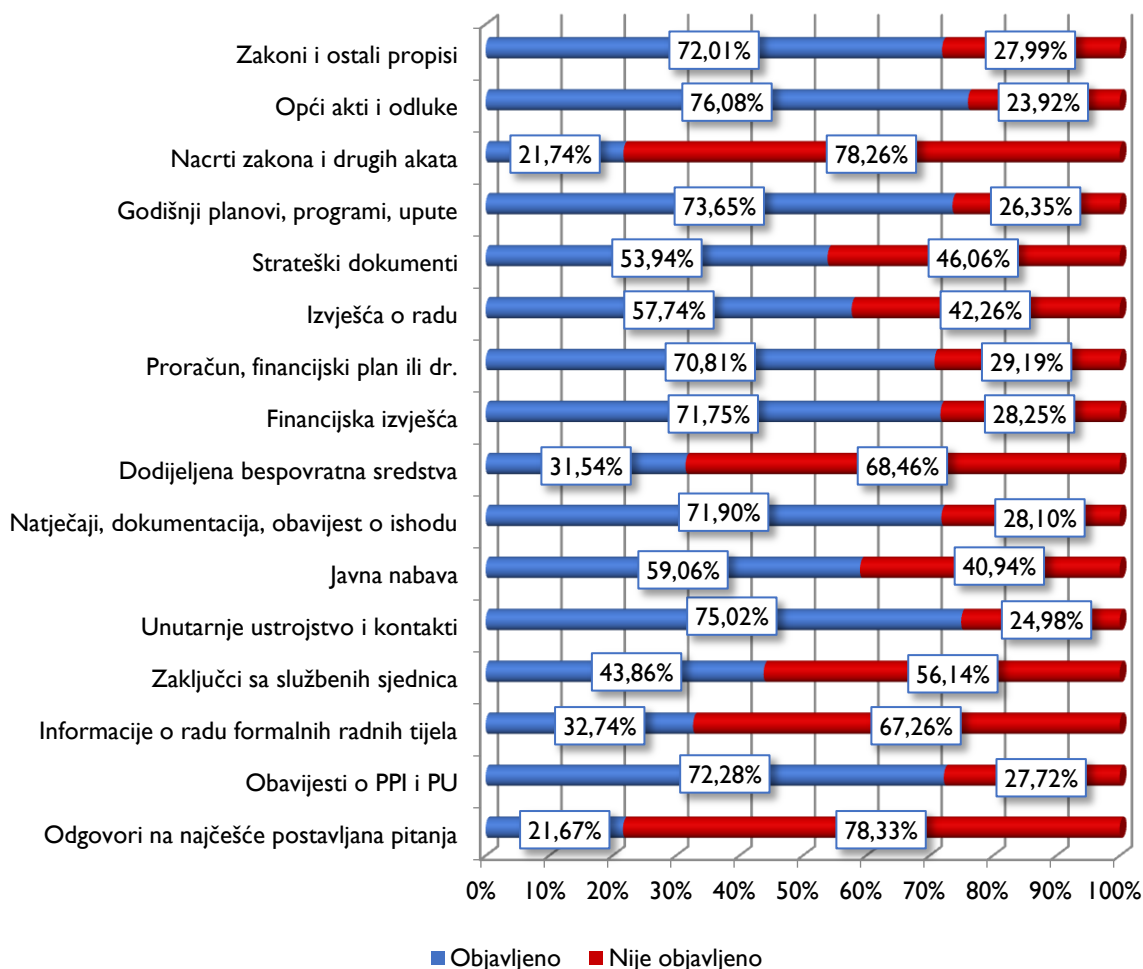
Osim lake pretraživosti, Zakon propisuje da informacije trebaju biti objavljene u strojno čitljivom obliku, što je oblik datoteke strukturiran tako da ga programska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, uključujući pojedinačne podatke i njihovu unutarnju strukturu. Dakle, tijela trebaju objavljivati u strojno čitljivom obliku informacije koje su predviđene za ponovnu uporabu, poput numeričkih podataka, popisa, lista, imenika i slično, tj. onih informacija koje se nalaze u određenim bazama podataka ili proračunskim tablicama. Strojno čitljivim formatima smatraju se npr. XLS, ASCII, XML, CSV, JSON, RDF i dr. Ako su informacije objavljene u pretraživim aplikacijama, potrebno je osigurati mogućnost preuzimanja informacija u cijelosti ili selektiranog skupa informacija, kao što je to primjerice omogućeno u aplikaciji [Popis tijela javne vlasti](#).

Prema podacima iz izvješća koja je dostavilo 4.683 tijela javne vlasti (Slika 3.1.) uočeno je da se, kao i prethodne godine, najviša razina objave informacija, između 71 i 76% može naći u odnosu na zakone i druge propise, opće akte, informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakte, godišnje planove i programe rada, obavijesti o pristupu informacijama, informacije o natječajnim postupcima te financijska izvješća, proračun i financijski plan. Drugim riječima, te informacije objavljuje između 3.300 i 3.500 tijela javne vlasti. Međutim, prema dosadašnjim praćenjima Povjerenika za informiranje, odnosno usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i rezultata praćenja, uočeno je određeno odstupanje u razini objave pojedinih točaka, poglavito kod objave zakona i drugih propisa te informacija vezanih za natječajne postupke, za koje je u praćenjima utvrđeno da imaju znatno nižu razinu objave, nego što je utvrđeno prema odgovorima tijela javne vlasti u sklopu dostavljenih izvješća.



Također, prema podacima iz izvješća, utvrđeno je da tijela u najmanjoj mjeri objavljuju popise korisnika i iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava, donacija, sponzorstava i drugih pomoći (31,5%), zatim zaključke sa sjednica, usvojene dokumente kao i informacije o radu formalnih radnih tijela (zaključci 44%, radna tijela 33%), kao i odgovore na najčešće postavljena pitanja i informacije o načinu podnošenja upita građana i medija (manje od 22%). Nizak stupanj objave utvrđen je i kod otvorenih podataka i popisa baza podataka (21%), kao i objave nacрта zakona i drugih akata prilikom čijeg donošenja se provodi savjetovanje s javnošću (22% tijela koja su dostavila izvješće, međutim, pitanje se odnosi samo na obveznike provedbe savjetovanja, stoga je niska razina objave u ovom slučaju očekivana).

Slika 3.1. Proaktivna objava pojedinih vrsta informacija prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2017.



Građani su predstavkama ukazivali Povjereniku za informiranje na propuste tijela javne vlasti u proaktivnoj objavi informacija, tako da je u 2017. zaprimljeno je ukupno 77 predstavki (ili 17,6% od ukupnog broja zaprimljenih predstavki), nešto više nego 2016. (64 predstavke). Najveći broj predstavki bio je općenite naravi te se odnosio na neobjavlivanje informacija, poglavito na stranicama ministarstava, ureda državne uprave u županijama, općina, gradova, škola, komora te ustanova u kulturi (muzeji i centri za kulturu).

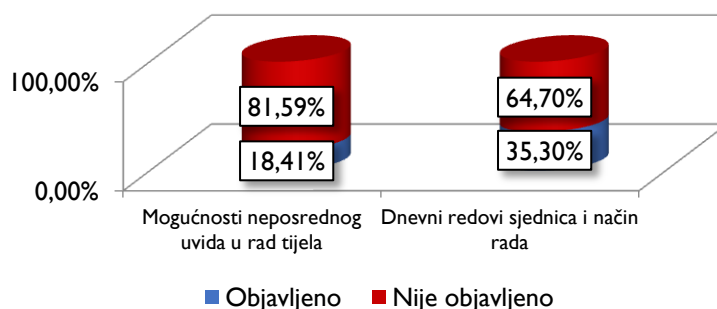
Povjerenik za informiranje je u okviru postupanja po predstavkama, kao i u okviru inspekcijskog nadzora, nalagao tijelima objavu informacija za koje je obveza objavljivanja propisana zakonom.

### 3.2 Javnost rada kolegijalnih tijela

Člankom 12. ZPPI propisana je obveza tijela javne vlasti da informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, uključujući podatak o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja. Dakako, tijela nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kad se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja pristupu. Dodatno, točka 12. članka 10. propisuje obvezu objave zaključaka sa službenih sjednica i službene dokumente usvojene na njima te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika. Svrha ove zakonske obveze je omogućiti kontrolu rada i jačati odgovornost tijela javne vlasti. Međutim, ukoliko djelokrug rada nekih tijela obuhvaća rješavanje o pojedinim stručnim pitanjima i odlukama kojima se ne utječe na teme značajne za javnost, utoliko je ciljana skupina zainteresirana javnost u smislu zaposlenika, članova (npr. komora), korisnika. Obvezu javnosti rada tijela uglavnom detaljnije uređuju svojim općim aktima (statutima, poslovnicima, pravilnicima i sl.), u kojima detaljnije razrađuju ispunjavanje navedene obveze.

Usprkos zakonskoj obvezi, prema podacima iz izvješća koja je dostavilo 4.683 tijela javne vlasti (Slika 3.2.), uočena je niska razina proaktivne objave informacija potrebnih za osiguravanje javnosti rada – 35% tijela objavljuje dnevne redove zasjedanja ili sjednice i vrijeme njihova održavanja i samo 18% tijela objavljuje informacije o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela.

Slika 3.2. Objava informacija o javnosti rada prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2017.



Problem oko javnosti rada uočen je i u postupanju po predstavkama na određena tijela javne vlasti. Tijekom 2017. zaprimljeno je 8 predstavki u vezi povrede odredbi o javnosti rada, što predstavlja povećanje u odnosu na 2016., kada su zaprimljene 2 predstavke. Ujedno, glede provedenih neposrednih inspekcijskih nadzora, utvrđeno je da se od 26 nadziranih tijela javne vlasti, obveza javnosti rada odnosila na njih 19, od kojih je kod njih 17 ili 89,4% utvrđena povreda predmetne obveze.

Za provedbu odredbi o javnosti rada u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja je za građane od osobite važnosti, indikativni su rezultati provedbe inspekcijskih nadzora, postupanja po predstavkama te analitičkog praćenja provedbe Zakona u JLP(R)S s područja 5 županija. Oni pokazuju da od 7 nadziranih JLP(R)S, sve jedinice u pravilu ispunjavaju obvezu na formalnoj razini, u smislu uređivanja tih pitanja u općim aktima, međutim, **utvrđeno je da je samo**

I lokalna jedinica ispunila obvezu javnosti rada u cijelosti (Grad Čakovec), a u preostalih 6 nadziranih lokalnih jedinica utvrđena je povreda radi neobjavlivanja mogućnosti prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima za prijavu na internetskim stranicama (gradovi Pleternica i Split, općine Krapinske Toplice, Stankovci i Strahoninec te Zagrebačka županija), kao što je u 3 lokalne jedinice utvrđena i povreda zbog neobjavlivanja dnevnih redova i zaključaka (Grad Pleternica te općine Stankovci i Strahoninec). Navedenim tijelima javne vlasti je zapisnicima naloženo ispravljanje utvrđene povrede. Slično stanje je utvrđeno i provedbom analitičkog praćenja na razini 100 JLP(R)S u 5 odabranih županija, pri čemu u Požeško-slavonskoj i Ličko-senjskoj županiji niti jedna jedinica nije na svojim internetskim stranicama objavila informacije kojima se određuje način prijave za ostvarivanje mogućnosti neposrednog uvida u rad tijela javne vlasti na sjednicama. Najveći broj jedinica, njih 5, s objavljenim predmetnim informacijama je iz Šibensko-kninske županije (Grad Šibenik, Grad Vodice, Općina, Kistanje, Općina Tisno i Općina Tribunj), a potom slijede 3 jedinice iz Zadarske (Grad Pag, Općina Gračac i Općina Starigrad) te 2 iz Sisačko-moslavačke županije (Grad Kutina i Općina Gvozd). Dakle, samo 10 jedinica lokalne samouprave ili 10% ispunjava zakonsku obvezu objave informacija o mogućnosti ostvarenja neposrednog uvida u rad predstavničkog tijela.

Kod tijela javne vlasti u statusu javnih ustanova, agencija, pravnih osoba s javnim ovlastima, udruga, trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države/JLP(R)S, situacija je u pravilu drukčija. Predmetne kategorije tijela javne vlasti u velikom broju slučajeva ne objavljuju zaključke i dnevne redove, kao ni mogućnost prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima za prijavu na internetskim stranicama, dok informacije o radu formalnih radnih tijela objavljuju djelomično kroz objavu statuta, ali ne i poslovnika o radu tog formalnog radnog tijela.

Pravovremeno omogućavanje uvida u rad tijela javne vlasti, kao i u rezultate tog rada, ne osigurava samo ispunjavanje zakonske obveze, već predstavlja i dobru demokratsku praksu kojom se jača kvaliteta rada, povećava učinkovitost i prihvatljivost odluka. S obzirom da je u 2017. utvrđeno da većina nadziranih tijela u cijelosti ili djelomično ne ispunjava obvezu javnosti rada, u idućem razdoblju nastaviti će se s nadziranjem i praćenjem navedenog pitanja te poduzimanjem mjera.

### 3.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada

Tijekom 2017., Povjerenik za informiranje osobito je pratio primjenu odredbi Zakona o proaktivnoj objavi informacija, uključujući otvorene podatke, provedbi savjetovanja s javnošću i osiguravanju javnosti rada kod ciljanih skupina tijela javne vlasti, od tijela na središnjoj razini koja su nadležna za objavu otvorenih podataka, preko središnjih tijela državne uprave te agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima RH, do jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Analitička izvješća dostupna su na stranicama Povjerenika za informiranje, u rubrici [Dokumenti i publikacije - Studije](#), a u nastavku se iznose ključni rezultati praćenja ispunjenja obveze proaktivne objave informacija i osiguravanja javnosti rada na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok se rezultati praćenja objave informacija za ponovnu uporabu i provedbu savjetovanja s javnošću iznose u pripadajućim poglavljima ovog izvješća (v. poglavlja 8 i 9).

### **Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Šibensko-kninska, Požeško-slavonska, Sisačko-moslavačka, Zadarska i Ličko-senjska županija**

Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje proveo je projekt praćenja transparentnosti i otvorenosti JLP(R)S po određenim županijama (županija te općina i gradova na području županije, uz određen broj županijskih i/ili gradskih/općinskih javnih ustanova i trgovačkih društava), uz koje, po objavi svakog analitičkog praćenja, predstavlja rezultate provedenog praćenja i identificira preporuke za poboljšanje transparentnosti i otvorenosti, na krojenim edukacijama za targetirane JLP(R)S. Praćenje provedbe Zakona predviđeno je kao aktivnost u okviru [Akcijskog plana za 2017. i 2018.](#) uz [Strategiju suzbijanja korupcije 2015.-2020. godine \(NN 26/15\)](#), a bio je vezan i uz činjenicu da su polovicom 2017. završeni lokalni izbori, te je bilo potrebno upravo na početku četverogodišnjeg mandata predstavničke i izvršne vlasti u JLP(R)S ukazati na uočene nedostatke u pojedinim segmentima provedbe Zakona, kao i na preporuke za poboljšanje postojećeg stanja transparentnosti i otvorenosti JLP(R)S i odabranih pravnih osoba koje su jedinice osnovele.

Projekt praćenja provedbe Zakona na lokalnoj razini u 2017. obuhvatio je pet županija i njihove jedinice lokalne samouprave, ukupno 122 tijela javne vlasti (100 JLP(R)S i 22 pravne osobe), a proveden je u razdoblju lipanj - rujn 2017. Praćenje je provedeno u pet županija: Šibensko-kninska (25 tijela javne vlasti), Požeško-slavonska (17 tijela), Sisačko-moslavačka (25 tijela), Zadarska (40 tijela) i Ličko-senjska (15 tijela), a analitičkim pregledom njihovih internetskih stranica nastojalo se utvrditi koliko su transparentna i otvorena prema korisnicima u svom radu i odlučivanju, s obzirom na ispunjavanje obveza propisanih člancima 10., 11. i 12. Zakona.

Što se tiče ukupnih rezultata po županijama, a kako je prikazano u Tablici 3.1., analitičko praćenje provedbe članka 10. ZPPI pokazalo je da su najbolji prosječni rezultat ostvarila tijela na području Šibensko-kninske županije, sa 71%, odnosno nešto manje od 3/4 objavljenih informacija, a slijede tijela na području Sisačko-moslavačke županije sa 69%, tijela na području Ličko-senjske županije sa objavljenih 65% i Zadarske županije sa 64%, odnosno 2/3 informacija. Najslabiji prosječni rezultat glede ispunjenja obveze proaktivne objave ostvarila su tijela javne vlasti na području Požeško-slavonske županije, s razinom objave od 58%.

U cijelosti, praćenje je pokazalo da je prosječna razina ispunjenja navedene obveze 65%, odnosno nešto manje od 2/3 objavljenih informacija od strane 122 tijela pri čemu je najniža razina prosječne objave uočena u odnosu na provedbu savjetovanja s javnošću (18%), objavu zakona i drugih propisa (19%), objavu registara i baza podataka (otvoreni podaci; 21%) te objavu informacija o dodijeljenim donacijama i sponzorstvima (43%).

U odnosu na osiguravanje javnosti rada (općinskih i gradskih vijeća, županijske skupštine, upravnih vijeća i dr.), rezultati praćenja su ukazali na to da gotovo sva tijela u svojim statutima i/ili poslovnicima o radu predstavničkog tijela propisuju odredbe o osiguravanju javnosti rada na sjednicama (njih 91%). Međutim, definiranu proceduru prijave za prisustvovanje na sjednicama, određen broj sudionika i vođenje računa o redoslijedu njihove prijave na svojim je internetskim stranicama objavilo samo 10 JLP(R)S, s tim da u dvije županije (Požeško-slavonskoj i Ličko-senjskoj) nijedno tijelo to nije učinilo, u Šibensko-kninskoj njih 5, Zadarskoj 3, a Sisačko-moslavačkoj 2 lokalne jedinice. Dnevne redove objavljuje otprilike 63% svih tijela javne vlasti, a zaključke ili zapisnike sa sjednica njih oko 54%.

Tablica 3.1. Rezultati praćenja proaktivne objave u 122 TJV prema kategorijama transparentnosti

Županija	KATEGORIJA TRANSPARENTNOSTI				Prosječno
	donošenje odluka	okvir rada i planiranje	financije / potrošnja javnih sredstava	pružanje usluga i komunikacija s korisnicima	
Šibensko-kninska	64%	68%	79%	73%	71%
Sisačko-moslavačka	57%	82%	69%	69%	69%
Ličko-senjska	61%	67%	64%	68%	65%
Zadarska	54%	74%	57%	71%	64%
Požeško-slavonska	37%	65%	63%	65%	58%
<b>Prosječno</b>	<b>55%</b>	<b>71%</b>	<b>66%</b>	<b>69%</b>	<b>65%</b>

Rezultati praćenja ukazali su da je potrebno uložiti dodatni napor da se propisane informacije objave na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, a posebno je važno da lokalne jedinice, zbog svog značaja u svakodnevnom životu građana, samoupravnih regulativnih ovlasti te neposrednog utjecaja na interese, prava i obveze svih subjekata ulože više napora u zakonitu provedbu savjetovanja s javnošću te omogućće građanima sudjelovanje na sjednicama svojih predstavničkih tijela, kako je propisano Zakonom o pravu na pristup informacijama.

#### **Drugi podaci o proaktivnoj objavi informacija – transparentnost proračuna lokalnih jedinica**

Informacije o namjeravanoj i izvršenoj potrošnji javnih sredstava od ključne su važnosti za građane i neophodne za jačanje odgovornosti vlasti, suzbijanje korupcije i efikasno ostvarivanje javnih zadaća. Stoga valja istaknuti rezultate trećeg ciklusa istraživanja Instituta za javne financije [Transparentnost proračuna lokalnih jedinica](#), u sklopu kojeg je od studenog 2016. do ožujka 2017. analizirana i ocijenjena transparentnost proračuna svih 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao i u prethodna dva ciklusa istraživanja, transparentnost se mjerila brojem objavljenih proračunskih dokumenata na internetskim stranicama JLP(R)S – godišnjeg izvršenja proračuna za 2015., polugodišnjeg izvršenja proračuna za 2016., prijedloga proračuna za 2017., izglasanog proračuna za 2017. i proračunskog vodiča za građane za 2017., pri čemu se razina transparentnosti ocjenjivala ocjenama od 0 do 5 prema broju objavljenih dokumenata.

Ukupni rezultati istraživanja pokazali su da se prosječna transparentnost lokalnih proračuna iz godine u godinu poboljšava – s 1,8 u prvom, na 2,4 u drugom te 3,1 u ovom ciklusu istraživanja, no i dalje je previše netransparentnih lokalnih jedinica pa tako 4 grada i 39 općina nije objavilo nijedan proračunski dokument, dok je 7 gradova i 50 općina objavilo samo jedan. I dalje su najtransparentnije županije s prosječnom ocjenom 4,6 (prošle godine 4,3), zatim gradovi s 3,7 (porast s 3,05), dok općine još uvijek ne ostvaruju zadovoljavajuću razinu proračunske transparentnosti s 2,8 (prošlogodišnji prosjek 2,04). Iako objava navedenih proračunskih dokumenata ne podrazumijeva apsolutnu proračunsku transparentnost, rezultati sukcesivnih istraživanja (Tablica 3.2.) pokazuju napredak u objavi navedenih informacija kao i da se JLP(R)S u sve većoj mjeri pridržavaju Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o proračunu, što je prvi korak ka odgovornom postupanju s javnim sredstvima, sprječavanju korupcije te značajnijoj participaciji građana u procesu donošenja odluka.

Tablica 3.2. Transparentnost proračuna hrvatskih općina, gradova i županija u 3 ciklusa istraživanja IJF-a

JLP(R)S	2014-2015.	2015-2016.	2016-2017.
Općine	1,4	2,04	2,8
Gradovi	2,7	3,05	3,7
Županije	3,9	4,3	4,6
<b>Ukupno</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>3,1</b>

### 3.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata

Kao posebnu obvezu proaktivne objave informacija, dio tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje osniva Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u [Središnji katalog službenih dokumenata RH](#) radi njihove trajne dostupnosti, a kojeg vodi i održava Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. Obveza se odnosi na dostavu općih akata i odluka te godišnjih planova, programa, strategija, uputa, izvještaja o radu, financijskih izvješća i drugih odgovarajućih dokumenata koji se odnose na njihovo područje rada. Način i oblik dostave dokumenata uređen je Pravilnikom o Središnjem katalogu službenih dokumenata RH (NN 124/15), prema kojem su ta tijela dužna dostavljati propisane dokumente u elektroničkom obliku u roku od 5 dana od dana njihove izrade, odnosno njihove objave na internetu. Pri tome se zakoni, propisi te opći akti i odluke objavljeni u službenim glasnicima smatraju dostavljenima, uz obvezu dostave službenog glasnika.

Iz Izvješća o provedbi članka 10.a Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017., kojeg je Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva dostavio Povjereniku, vidljivo je da je u 2017. u Središnji katalog uključeno 15.795 novih dokumenata (1.357 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 3.931. novi broj službenih glasnika JLP(R)S i 10.507 ostalih dokumenata i publikacija), što je povećanje od 5% u odnosu na 2016.

U izvješću se ističe da je tijekom 2017., u svrhu lakše dostupnosti, napravljena digitalizacija dijela službenih glasnika koji su se u Središnjem katalogu nalazili isključivo u papirnom obliku, a planira se i daljnja digitalizacija. Također, Središnji državni ured kontinuirano komunicira s tijelima kako bi ih podsjetio i pojasnio obvezu dostave dokumenata te je ujedno održao 2 webinar na tu temu. U narednom periodu planira se pojačana komunikacija prema obveznicima dostave, uz provedbu edukativnih programa.

## 4 Pružanje informacija na zahtjev korisnika

Objedinjavanjem 4.683 dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona za 2017., Povjerenik za informiranje prikupio je podatke o postupanju tijela po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija. Pri tome treba imati na umu da je dio tijela javne vlasti u izvješću navodio podatke koji su međusobno nesuglasni ili su zahtjevima smatrali i druga traženja građana u svezi s uslugama koje ta tijela pružaju pa određene podatke treba uzeti s rezervom. Također, po zaprimanju izvješća uočeno je da neki podaci o broju zahtjeva znatno odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih rezultata, stoga je bilo u suradnji s tijelima bilo potrebno izvršiti korekcije.

### 4.1. Zahtjevi korisnika

Obradom 4.683 dostavljenih izvješća utvrđeno je da je tijekom 2017. podneseno ukupno **22.226** zahtjeva, od čega je 21.759 zahtjeva za pristup informacijama, a 467 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon dugogodišnjeg trenda smanjenja broja zahtjeva korisnika za informacijama u posjedu tijela javne vlasti, u 2017. je vidljivo ponovno povećanje broja zahtjeva, i to za oko 30% u odnosu na 2016., kada je zaprimljeno 17.059 zahtjeva, odnosno 5.167 zahtjeva manje (Tablica 4.1.). Međutim, odgovore pojedinih tijela javne vlasti, poglavito škola, lokalnih trgovačkih društava i ustanova socijalne skrbi treba uzimati s rezervom, budući da je velika vjerojatnost da se u njihovim slučajevima ne radi o zahtjevima za pristup ili ponovnu uporabu informacija, već o upitima ili zahtjevima koji se tiču njihove redovne djelatnosti.

Tablica 4.1. Broj zaprimljenih zahtjeva 2010.-2017.

Zahtjevi	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
<b>Broj</b>	12.340	51.930	53.521	24.330	21.078	18.007	17.059	22.226
<b>Indeks</b>	389,91	420,83	103,06	45,46	86,63	85,43	94,74	130,29

U odnosu na prethodnu godinu, iz dostavljenih podataka proizlazi da je prekinut trend povećanja broja dostavljenih izvješća i istovremenog smanjenja broja zaprimljenih zahtjeva iz izvješća za provedbu Zakona u 2015. i 2016., budući da je zamjetan porast broja zahtjeva u odnosu na neznatno manji broj podnesenih izvješća (Tablica 4.2.). Prosječan broj zahtjeva po tijelu javne vlasti se u razdoblju 2013.-2016. smanjio sa 7,1 na 3,6, a u 2017. je ponovno porastao na 4,7.

Međutim, uzimajući u obzir da prema dostavljenim podacima 2.282 tijela nije zaprimilo niti jedan zahtjev, proizlazi da je 2.401 tijelo iskazalo da je zaprimilo 22.226 zahtjeva, odnosno da je prosječan broj zahtjeva po tijelu 9,2, neznatno više nego 2016. (9 zahtjeva po tijelu). Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva u 2017., slično kao i prethodne godine, ističu se Hrvatske vode (835), Grad Zagreb (484), Općinski građanski sud u Zagrebu (331), Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (318), Hrvatska poljoprivredna agencija (204), Ministarstvo unutarnjih poslova (170), Vlada RH (143) i dr.

Tablica 4.2. Broj dostavljenih izvješća i broj zahtjeva 2013-2017.

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Broj dostavljenih izvješća	3.462	4.058	4.593	4.759	4.683
Broj zaprimljenih zahtjeva	24.330	21.078	18.007	17.059	22.226
<b>Prosječan broj zahtjeva po tijelu</b>	<b>7,1</b>	<b>5,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,7</b>

### Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama

U ovom dijelu izvješća obrađuju se samo zahtjevi za pristup informacijama, budući da se zahtjevi za ponovnu uporabu obrađuju u zasebnom poglavlju (v. poglavlje 9).

U pogledu pravovremenosti postupanja sa zahtjevima za pristup informacijama, tijela javne vlasti su prikazala da su iz 2016. u 2017. prenijela 378 zahtjeva za pristup informacijama, što znači da su ukupno u radu imala **22.137** zahtjeva, od kojih je riješeno **21.031** ili **95%**, što je na razini 2016. kada je bilo riješeno **96,4%**. Prema podacima iz Tablice 4.3. o rješavanju zahtjeva u roku (15 kalendarskih dana, odnosno 30 kalendarskih dana ako je rok produljen), proizlazi da je **94,95%** zahtjeva riješeno u roku (**95,25%** u 2016.), dok je **1.063** zahtjeva riješeno izvan roka.

Tablica 4.3. Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za pristup informacijama

Rješavanje u okviru zakonskih rokova	Broj	%
Zahtjevi riješeni u roku	19.968	94,95
Zahtjevi riješeni izvan roka	1.063	5,05
<b>Ukupno</b>	<b>21.031</b>	<b>100</b>

S obzirom na ishod postupanja po zahtjevu (Tablica 4.4.), iz podataka u izvješćima proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju u cijelosti ili djelomično – od ukupnog broja zahtjeva usvojeno je u cijelosti 17.444 ili 82,94%, odnosno djelomično 522 ili 2,48%. Ukupno je usvojeno nešto manje zahtjeva nego prethodne godine (85,42% u 2017. nasuprot 93,21% u 2016.). Zahtjevi korisnika odbijeni su u 5,3% slučajeva (1.116 zahtjeva), što je povećanje u odnosu na 3,07% odbijenih zahtjeva u 2016. odnosno 2,77% u 2015., Također, odbačeno je 417 ili 1,98% zahtjeva (slično prošlogodišnjem udjelu od 1,75% odbačenih zahtjeva), a obustavljeno 56 ili 0,27% postupaka (u 2016. 0,99%), dok je u 1.674 ili 7,96% slučajeva tijelo obavijestilo korisnika da je tražena informacija javno objavljena ili da ju je već dobio ili da se na podnesak ne primjenjuju odredbe Zakona (2016. taj je udio bio 9%). Ujedno, tijela su navela da je bilo 514 neriješenih zahtjeva (2,44%), čime je nastavljen trend blagog povećanja nastavno na 2016. (1,97%) i 2015. (1,14%), koji je moguće posljedica povećanog broja zahtjeva.

Tablica 4.4. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	Udio (%)
Usvojeni zahtjevi	17.444	82,94%
Djelomično usvojeni zahtjevi	522	2,48%
Odbijeni zahtjevi	1.116	5,30%
Odbačeni zahtjevi	417	1,98%
Izdane obavijesti	1.674	7,96%
Obustavljeni postupci	56	0,27%



Prema razlozima za odbijanje (Tablica 4.5.), najveći broj od 1.116 odbijenih zahtjeva, odbijen je kao i prošle godine, zbog ocjene tijela javne vlasti da nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. Zakona (220 ili 17,61%) te zbog zaštite osobnih podataka (200 ili 16,01%). Slijedi odbijanje zahtjeva jer se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona (165 ili 13,21%), zatim jer se radi o klasificiranim informacijama (152 ili 12,17%), o drugim slučajevima utvrđenim zakonom (143 ili 11,45%) i o poslovnoj tajni (130 ili 10,41%). Ostali razlozi (npr. profesionalna tajna, prethodni i kazneni postupak, autorsko pravo) javljaju se u manje od 10% slučajeva.

Tablica 4.5. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	60	4,80%
klasificirane informacije	152	12,17%
poslovna tajna	130	10,41%
profesionalna tajna	33	2,64%
porezna tajna	25	2,00%
osobni podaci	200	16,01%
pravo intelektualnog vlasništva	14	1,12%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	11	0,88%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	143	11,45%
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	31	2,48%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	7	0,56%
informacija u postupku izrade	13	1,04%
Informacija u postupku usuglašavanja	22	1,76%
zloupotrebavanje prava na pristup informacijama	23	1,84%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dana informacije iz čl. 24. ZPPI	220	17,61%
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	165	13,21%

*Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnovi*

Vezano za *klasificirane podatke*, uočen je značajan porast odnosno četverostručanje navedenog razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, s prošlogodišnjih 19 ili 3,68% slučajeva, na 152 ili 12,17% slučajeva u 2017. Tome svjedoče i podaci Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost o provedbi članka 16. stavka 1. Zakona, koji su zatraženi u svrhu izrade ovog Izješća, a iz kojih proizlazi da je Ured u 2017. zaprimio ukupno 75 zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirani podatak, odnosno 650% više nego u 2016., kad ih je zaprimljeno 10 (5 od strane Vlade RH, a 5 od strane ministarstava). U 2017. Vlada RH je podnijela 5 zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja, ministarstva 9, Ured predsjednice RH 2, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora 1 i državna odvjetništva (DORH, županijska i općinska državna odvjetništva) 58.

Od 17 zahtjeva koje su uputili Vlada, ministarstva, Ured predsjednice i navedeni saborski Odbor, 14 ih je riješeno, a za 3 je izdano priopćenje da se ne radi o zahtjevu o kojem bi se davalo mišljenje u okviru predmetne nadležnosti Ureda (ne radi se o klasificiranim podacima). Od riješenih 14, u 7 predmeta Ured je zauzeo i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti podataka, a u 7 je predložena deklasifikacija, u opsegu koji omogućava pristup traženoj informaciji (potpuna ili djelomična deklasifikacija). Glede 58 zahtjeva državnih odvjetništava, njih 20 je preneseno u 2018., a 38 je riješeno na način da je Ured u mišljenjima

iznio stav, s obzirom na sadržaj predmetne dokumentacije, o potrebi zadržavanja stupnja tajnosti, ali i o potrebi eventualnog snižavanja stupnja tajnosti, obzirom na vrijednosti koje se predmetnim stupnjem štite.

Vezano uz stupnjeve tajnosti klasificiranih dokumenata koji su Uredu dostavljeni na mišljenje, odnosno koji zahtjeve koji su riješeni, u slučaju 17 gore navedenih podnositelja, najčešće su u pitanju bili stupnjevi tajnosti 'POVJERLJIVO' i 'OGRANIČENO' (po 3) te I stupanj 'TAJNO'. Glede državnih odvjetništava, u pitanju su bili stupnjevi tajnosti 'POVJERLJIVO' (21) i 'OGRANIČENO' (17).

### **Podnošenje zahtjeva putem portala *Imamo pravo znati***

Od lipnja 2015. korisnici mogu podnijeti zahtjev putem portala [Imamopravoznati.org](http://Imamopravoznati.org) kojeg je pokrenula udruga *Code for Croatia*, prema modelu koji postoji i u drugim državama. Portal omogućava podnošenje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija tijelima javne vlasti, objavljivanje korespondencije između tijela i korisnika te javnu objavu dobivene informacije, a koristi Popis tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje kao otvoreni skup podataka. Na ovaj je način tijekom 2017. podneseno ukupno 2.290 zahtjeva (povećanje u odnosu na 2016. kad je bilo 1.985 zahtjeva), s tim da je 1.537 ili 67,12% zahtjeva uspješno riješeno, dok je njih 45 ili 1,97% odbijeno, a 27 ili 1,18% odbačeno. Ujedno, 681 zahtjev (39,74%) još je u rješavanju.

Zahtjevi su upućeni na 1.988 tijela javne vlasti, od čega je njih 111 (5,58%) kršilo zakonske rokove i na zahtjev odgovorilo nakon isteka roka od 15 (90 tijela), odnosno 30 dana (21 tijelo). Tijelima je u prosjeku bilo potrebno oko 8 dana da odgovore na zahtjev – najbrži odgovor stigao je istog dana kad je zahtjev podnesen, a najdulje se čekalo 171 dan do odgovora kojim je predmet završen. Najviše je zahtjeva upućeno Gradu zagrebu (30), Ministarstvu zaštite okoliša i energetike (17) te Ministarstvu unutarnjih poslova (15), a 100% zahtjeva riješili su Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (10), Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (5) i Ministarstvo hrvatskih branitelja (5). Najviše zahtjeva odbili su Sveučilište u zagrebu (2 od 3), Ured predsjednice RH (2 od 4) i Agencija za ugljikovodike (4 od 9), a odbacili radi neposjedovanja traženih informacija Grad Pula (1 od 5), Ministarstvo financija (1 od 8) i Grad Zagreb (3 od 30). Kao opsežnije aktivnosti traženja informacija od tijela javne vlasti putem portala tijekom 2017. valja spomenuti podnošenje zahtjeva za informacijama o troškovima [službenih putovanja ministara](#), po uzoru na kampanje u drugim europskim državama i EU, zatim podataka o ugovorima koje lokalne jedinice sklapaju s medijima za potrebe javnog informiranja, o radu vijeća roditelja i sl.

## 4.2. Troškovi pružanja informacije

Tijela javne vlasti imaju pravo naplatiti naknadu stvarnih troškova pružanja i dostave informacije (troškove kopiranja, skeniranja, poštanske dostave), sukladno Kriterijima koje je donio Povjerenik za informiranje ([NN 12/14](#)).

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, visina ostvarene naknade stvarnih troškova, koju je tijekom 2017. od korisnika za pružanje informacija naplatilo 4.683 tijela javne vlasti, iznosi 86.316,75 kn, od toga 84.630,75 kn za pristup informacijama i 1.686,00 kn za ponovnu uporabu informacija. Međutim, kao i ranijih godina, ovaj iznos treba oprezno tumačiti, s obzirom da je i u ovom izvještajnom razdoblju uočeno da su određena tijela javne vlasti navodila neuobičajeno visoke iznose. Budući da se mahom radilo o ustanovama (muzeji i škole), pretpostavlja se da su u stvarne materijalne troškove tijela ubrajala iznose koje su naplaćivala za obavljanje svoje redovne djelatnosti i pružanja usluga. Istovremeno, moguće je i postojanje neiskazanih naplaćenih naknada za ponovnu uporabu informacija, s obzirom da tijela javne vlasti još nisu uložila dovoljne napore da se upoznaju i primjene obveze iz Zakona po toj osnovi (v. poglavlje 9.).

U odnosu na 2016., kad je iskazana naplata 56.076,72 kn od strane 4.759 tijela, od čega 55.756,47 kn za pristup i 320,25 kn za ponovnu uporabu, proizlazi da je nastavljen trend povećanja naplate troškova, kroz povećanje od 51,79%, s naplaćenom naknadom stvarnih troškova u iznosu od 4,02 kn po zahtjevu, više nego u 2016. (3,20 kn) odnosno 2015. (1,40 kn). Proizlazi da troškovi po zahtjevu nisu osobito visoki, kao i da tijela javne vlasti u pravilu primjenjuju spomenute Kriterije Povjerenika za informiranje, a kojima se preporučuje da se troškovi niži od 50,00 kn ne naplaćuju.

Ujedno, objavom informacija na internetskoj stranici smanjuje se potreba pripreme informacije za pojedine korisnike, i to višekratno, te ostvaruje načelo jednakosti korisnika s obzirom da informacija postaje dostupna svima. Međutim, bilježe se i slučajevi pokušaja naplate troškova radi usporavanja postupka ili odustajanja korisnika od dobivanja informacije, što je praksa koju bi tijela javne vlasti trebala napustiti i objavljivati informacije na internetskoj stranici, odnosno pružati informacije po opravdanim zahtjevima, u svrhu ostvarivanja prava građana na pristup informaciji.

Tablica 4.6. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacijama u 2017.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama (kn)	Naknada za ponovnu uporabu informacija (kn)
Državna tijela	0,00	252,00
Tijela državne uprave	174,00	0,00
JLP(R)S	3.137,95	4,00
Sudovi i pravosudna tijela	35,25	0,00
Agencije, zavodi, fondovi, centri	1.059,75	0,00
Ustanove	79.629,10	1.430,00
Trgovačka društva	594,70	0,00
Udruge	0,00	0,00
Ostale pravne osobe i druga tijela s j.o.	0,00	0,00
<b>Ukupno</b>	<b>84.630,75</b>	<b>1.686,00</b>

## 5 Žalbe korisnika

Povjerenik za informiranje je drugostupanjsko tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija sukladno odredbama ZPPI, kao i u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša te o dostupnosti arhivskog gradiva prema odredbama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (od 20. svibnja 2017.). U postupku po žalbi na sva pitanja koja nisu posebno uređena navedenim propisima, primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09).

Korisnik ima pravo izjaviti žalbu Povjereniku za informiranje kada tijelo javne vlasti od kojega je zatražio informaciju njegov zahtjev odbije (zbog zaštite informacije, ili zato što se traženi podatak ne smatra informacijom ili kada nema osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije), odbaci (jer ne posjeduje informaciju, ili u slučaju kada nejasan ili nepotpun zahtjev nije ispravljen) ili ne riješi njegov zahtjev u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti proizvelo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave).

Prema Zakonu o općem upravnom postupku žalba se podnosi putem prvostupanjskog tijela te prvostupanjsko tijelo ima obvezu provjeriti je li žalba dopuštena, pravovremena ili izjavljena od ovlaštene osobe, a ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, može zamijeniti doneseno rješenje novim. Ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim, u obvezi je bez odgode dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu. U praksi Povjerenika za informiranje žalitelji u većini slučajeva (83%) izjavljuju žalbe izravno Povjereniku čime se produljuje duljina drugostupanjskog postupka. Naime, s obzirom na odredbe Zakona o općem upravnom postupku, kao i činjenicu da Povjerenik ne može riješiti žalbu bez spisa, niti posjeduje traženu informaciju, žalba se u tom slučaju prvo dostavlja tijelu javne vlasti koje je dužno postupiti na gore opisan način.

ZPPI ne predviđa mogućnost izjavljivanja žalbe na donesenu obavijest iz članka 23. (neprimjena Zakona na stranke u određenim postupcima i za određene kategorije informacija, zatim ako je korisnik dobio informaciju, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva te u slučaju kada se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama), već korisnik temeljem Zakona o općem upravnom postupku ima mogućnost uložiti prigovor na tu obavijest čelniku tijela, koji rješenjem treba odlučiti o prigovoru. Ukoliko je korisnik nezadovoljan odlukom o prigovoru, na to rješenje ima pravo uložiti žalbu Povjereniku za informiranje.

U nastavku se prikazuju podaci o žalbama pred Povjerenikom za informiranje, koji uključuju postupanje po žalbama izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama i zahtjeve za ponovnu uporabu informacija u pogledu zaprimljenih i riješenih žalbi (5.1. i 5.2.), odnosno samo na zahtjeve za pristup informacijama (5.3.), dok su podaci o žalbama u odnosu na ponovnu uporabu prikazani u poglavlju 9.

## 5.1 Žalbe zaprimljene u 2017.

Tijekom 2017. ukupno je zaprimljeno 1.175 žalbi, od kojih za 3 žalbe Povjerenik za informiranje nije bio nadležan te su ustupljene nadležnim tijelima, tako da je tijekom 2017. zaprimljeno 1.172 žalbi za koje je Povjerenik za informiranje nadležan. Iz prethodnog razdoblja prenesena je 341 žalba te je stoga u 2017. u rješavanju bilo ukupno 1.513 žalbi.

Od 1.172 zaprimljenih žalbi, njih 1.161 (99,06%) se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 9 (0,77%) za ponovnu uporabu informacija te 2 (0,17 %) na dostupnost arhivskog gradiva.

Zaprimljene žalbe odnose se samo na žalbe koje su izjavljene ili dostavljene Povjereniku za informiranje kao drugostupanjskom tijelu, a ne obuhvaćaju žalbe izjavljene putem prvostupanjskog tijela koje je ono samo riješilo primjenom članka 113. Zakona o općem upravnom postupku u 160 slučajeva, tako što je usvojilo žalbu (105 predmeta), odnosno odbacilo žalbu, a da korisnik nije podnio žalbu protiv rješenja o odbacivanju žalbe (55 predmeta).

Osim žalbi Povjerenik za informiranje je zaprimio i 24 zahtjeva za obnovu postupka i 24 zahtjeva za poništavanje rješenja donesenog u drugostupanjskom postupku, sve od istog korisnika.

U odnosu na prethodne godine (Tablica 5.1.), vidljivo je da je broj žalbi u 2017. značajno porastao odnosno gotovo se udvostručio u odnosu na razinu iz razdoblja 2014-2016 kada je godišnji broj žalbi kretao u prosjeku oko 640. Porast u odnosu na 2016. kada je uloženo 635 iznosi 84,57%, s obzirom da je u 2017. uloženo 1.172 žalbi.

Udio žalbi zbog šutnje uprave koje su korisnici su podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve, niti im pružila informaciju u propisanom roku iznosi 498 ili 42,49%, što predstavlja za petinu manji udio nego u 2016. kada je šutnja uprave činila 60,47% svih žalbi (384 žalbe) ili 2015. kada je taj udio bio 64,42% (402 žalbe).

Ostale žalbe (674 ili 57,51%) izjavljene su na rješenja o odbijanju zahtjeva ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija, a među njima i 19 žalbi (16,21% svih žalbi) izjavljene na rješenja o prigovore kojima se odlučivalo o obavijestima iz članka 23. stavka 2.-6. ZPPI.

Tablica 5.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2011-2017.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno		Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Indeks	Broj	%
2011	209	---	137	65,55
2012	480	229,66	319	66,45
2013	515	107,29	331	64,27
2014	658	127,77	400	60,79
2015	624	94,83	402	64,42
2016	635	101,76	384	60,47
2017	1.172	184,57	498	42,49
<b>Ukupno</b>	<b>4.293</b>	<b>-</b>	<b>2.471</b>	
<b>Prosječno</b>	<b>613,29</b>	<b>140,98</b>	<b>353</b>	<b>57,56</b>

Razlozi povećanja broja žalbi čiji je broj gotovo udvostručan, a time i nastavka trenda porasta mogu se naći prije svega u velikom broju podnesenih žalbi od strane jednog korisnika koji je izjavio 464 žalbe, odnosno 39,59% ili dvije petine svih žalbi iz 2017., a koje su se pretežno odnosile na pravosudna tijela (326 žalbi na općinska, županijska odvjetništva, Državno

odvjetništvo Republike Hrvatske, USKOK), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (34 žalbe, od toga 14 Grad Zagreb), zatim na Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (17) i određena trgovačka društva (9 Zagrebački holding, 64 HEP d.d. i tvrtke kćeri). Međutim, s obzirom da su ostali korisnici podnijeli su 708 žalbi, i taj broj predstavlja povećanje broja žalbi od 14,96% u odnosu na 2016.

Ujedno, broj žalbi je povećan učestalim poništavanjem rješenja i vraćanjem predmeta na ponovni postupak koji zatim ponovno dovodi do žalbe, a ujedno je povećan broj žalbi koje izjavljene protiv rješenja koja se pozivaju na zlouporabu prava od strane korisnika (139 u 2017., a 52 u 2016.) te izjavljivanja žalbi na rješenja o prigovorima na izdavanje obavijesti prema članku 23. stavku 1. točkama 2., 3, i 4. kojih je tijekom 2017. zaprimljeno 20. Korisnici su učestalo podnosili i žalbe na obavijesti (35 u 2017.), koje je Povjerenik za informiranje tretirao kao prigovor na obavijest te ih ustupao nadležnim tijelima javne vlasti, uz uputu o načinu postupanja s prigovorima. Povećanje broja izjavljenih prigovora rezultat je edukacije službenika za informiranje i potrebe razgraničenja dostupnosti informacija prema ovom Zakonu te drugim propisima, osobito Zakonu o općem upravnom postupku, koji uređuje postupak uvida u spis, odnosno institut prigovora na drugo upravno postupanje.

Iako je udio šutnje uprave vidljivo smanjen – sa 60,47% u 2016. na 42,49% u 2017., neodgovaranje na zahtjeve korisnika i dalje predstavlja ključni problem primjene Zakona. Iako dio problema leži u činjenici kratkoće roka od 15 dana, osobito kada se radi o opsežnijim zahtjevima ili dislociranim informacijama, ostaje problem nevoljkosti tijela javne vlasti da pravovremeno i učinkovito riješe zahtjeve koje im građani i drugi korisnici postavljaju u svrhu ostvarivanja prava na pristup informacijama, ali i vidljivost problema unutarnjih procesa upravljanja i informacijama i općenito neodgovarajuće organizacijske kulture i svijesti o važnosti transparentnosti.

## 5.2 Rješavanje žalbi

Tijekom 2017. u rješavanju je bilo ukupno 1.513 žalbi, od kojih 1.172 žalbe zaprimljene u 2017. te 341 žalbe prenesene iz prethodnog razdoblja.

Riješeno je ukupno 1.188 žalbi ili 78,52% odnosno nešto više od tri četvrtine, dok je 325 žalbi (21,48%) ostalo je neriješeno i prenose se u 2018. (Tablica 5.2.). Od žalbi zaprimljenih u 2017. riješeno je 878 žalbi, odnosno 74,91% ili tri četvrtine. Dio neriješenih žalbenih predmeta obuhvaća i žalbe podnesene krajem godine, a kojima nije protekao zakonski rok za rješavanje žalbe (30, 60 odnosno 90 dana).

Od ukupnog broja žalbi u rješavanju, gotovo dvije trećine odnosile su se na šutnju uprave (588 ili 38,86%), a jedna trećina ili 921 (60,87%) na žalbe na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen zahtjev korisnika, ili na odbacivanje zahtjeva, odnosno na rješenja po prigovoru na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI. Od ukupnog broja žalbi u radu koja su izjavljena na odbijajuća rješenja 28 predmeta odnosio se na rješenja o prigovoru.

U odnosu na 341 prenesenu žalbu utvrđeno je da su 4 predmeta naknadno klasificirane kao žalbe na obavijesti, koji predstavljaju prigovore, te je u navedenim slučajevima Povjerenik za informiranje ustupio navedene podneske nadležnim tijelima javne vlasti i dao uputu tijelima javne

vlasti da odluče o podnesenim prigovorima, tako da navedeni predmeti nisu iskazani u odlukama o riješenim predmetima.

Tablica 5.2. Rješavanje žalbi u 2017.

Žalbe 2017.	Rješavanje žalbi					Vrsta žalbe		
	Ukupno žalbi	Riješeno	Udio riješenih	Neriješeno	Udio neriješenih	Odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	Šutnja uprave	Udio šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2017.	1.172	878	74,91%	294	25,09%	674	498	42,49%
ukupno žalbenih postupaka u tijeku (uklj. prenesene)	1.513	1.188	78,52%	325	21,48%	921	588*	38,86%

\* uključuje 4 žalbe zbog šutnje uprave po prigovoru zbog obavijesti

Ako se podaci o efikasnosti u rješavanju žalbi u 2017. usporede s ranijim razdobljem (Tablica 5.3.), vidljivo je povećanje broja riješenih žalbenih predmeta i u apsolutnom iznosu i u relativnom udjelu: riješeno je ukupno 1.188 ili 78,52% svih žalbi, što ujedno predstavlja povećanje od 499 žalbenih predmeta ili 56,73% više nego prethodne godine kada je riješeno 674 odnosno 66,40% žalbi.

Osim toga, ukoliko se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2017. (1.172), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (1.188), utoliko je vidljivo da stopa rješavanja u odnosu na predmete zaprimljene u 2017. iznosi 101,36 odnosno da je, brojčano govoreći, Povjerenik za informiranje riješio nešto više od priljeva žalbi. Međutim, s obzirom da je zbog znatnog nerazmjera između godišnjeg priljeva žalbi i kapaciteta Povjerenika i prethodnika, osobito u razdoblju 2012-2015., kontinuirano dolazilo do prenošenja znatnog broja predmeta, a taj je broj osobito visoku od 2014. i prelazi 300 žalbi godišnje. Iako je u posljednje tri godine Povjerenik za informiranje znatno povećao svoju efikasnost povećanim brojem rješavatelja predmeta te boljom organizacijom rada rješavanjem sve većeg broja predmeta, zbog povećanog priljeva žalbenih predmeta broj neriješenih, a zatim i prenesenih žalbi i dalje je visok, iako je trend obrnuo smjer od 2015. Pa se bilježi sve manji broj neriješenih žalbi (380 u 2015., 341 u 2016. i 325 u 2017.). Osim navedenog, zamjetno je da žalbeni postupci pretjerano dugo traju, kako zbog povećanog broja žalbi i drugih postupaka (predstavki, upravnih spotova), tako i zbog neposrednog podnošenja žalbe Povjereniku, kao i odugovlačenja prvostupanjskog tijela u dostavljanju spisa i korespondenciji s Povjerenikom. I u narednom razdoblju može se očekivati povećanje broja žalbi, uglavnom zbog povećane svijesti korisnika o načinu zaštite njihovog prava, ali i zbog aktivnosti entuzijastičnih pojedinaca koji velikim brojem zahtjeva, a onda i žalbi i drugih postupaka iniciraju znatno opterećenje kako u odnosu na pojedina tijela javne vlasti, tako i na Povjerenika i druga tijela koja sudjeluju u postupku. Iako se ta praksa može, s aspekta svrhe i cilja ocijeniti korisnom i učinkovitom, jer otvara pitanja dostupnosti pojedinih vrsta informacija i potiče tijela javne vlasti na veću transparentnost i vještinu primjene Zakona, u praksi može dovesti do paralize institucija i ograničavanja prava drugih korisnika.

Tablica 5.3. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011-2017. i po načinu rješavanja

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene žalbe	Ukupno u rješavanju	Riješene žalbe	%	Neriješene	%
2011	209	0	209	188	89,95	21	10,05
2012	480	21	501	372	74,25	129	25,75
2013	515	129	644	495	76,86	149	23,14
2014	658	149	807	524	64,93	283	35,07
2015	624	282	906	526	58,10	380	41,94
2016	635	380	1.015	674	66,40	341	33,60
2017	1.172	341	1.513	1.188	78,52	325	21,48
<b>Ukupno</b>	<b>4.293</b>	-	-	<b>3.967</b>	<b>72,71</b>	<b>1.628</b>	<b>27,29</b>

### 5.3 Odlučivanje o žalbama

Povjerenik za informiranje je u 2017. riješio ukupno 1.188 žalbi, od čega 310 žalbi iz prethodnog perioda (90,91% od 341) i 878 žalbi zaprimljenih u 2017. (74,91% od 1.172).

S obzirom na vrstu žalbenog postupka, od 1.188 riješene žalbe, njih 538 odnosno 45,29% odnosi se na žalbe zbog šutnje uprave, 646 ili 54,38% na žalbe protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva odnosno na prigovore na izjavljene obavijesti.

S obzirom na vrstu zahtjeva, od 1.188 riješenih žalbi njih 1.171 ili 98,57% odnosi se na pristup informacijama, a 17 ili 1,43% na ponovnu uporabu informacija, od kojih 4 žalbe zbog šutnje uprave.

Riješene žalbe na odbijajuća ili odbacujuća rješenja odnose se na 633 žalbe u vezi zahtjeva za pristup informacijama, odnosno 12 žalbi po zahtjevu za ponovnu uporabu te 1 žalbu na obavijest u predmetu ponovne uporabe.

U nastavku se razmatraju odluke po žalbama u svezi zahtjeva za pristup informacijama, dok se žalbe u svezi ponovne uporabe razmatra u poglavlju 9.

#### **Žalbe prema ishodu postupka**

Od riješenih 633 žalbi na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik za informiranje je postupio kako slijedi:

- 7 (1,16%) žalbi odbacio jer nisu bile dopuštene ili pravodobne,
- 180 (28,44%) žalbi odbio kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu,
- 173 (27,33%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući pristup informaciji kada je utvrđeno da je žalba osnovana,
- 260 (41,07%) rješenja poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu javne vlasti kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a utvrđeno je da rješenje treba poništiti,



- 1 (0,16%) rješenje poništio i riješio zahtjev,
- 8 (1,26%) žalbi koje su se odnosile na rješenje o odbijanju zahtjeva koje su bile upućene neposredno Povjereniku za informiranje dostavio tijelima javne vlasti te su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.
- 3 (0,47%) rješenja o obustavi postupka koje su se odnosile na postupke u kojima su žalitelji odustali ili su se stekli drugi uvjeti za obustavu postupka
- 1 (0,16%) rješenje je proglašeno ništavim

Temeljem navedenih podataka vidljivo je da je postupanje tijela javne vlasti u 180 ili 28,44% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno, dok je u 434 ili 68,56% slučajeva nađeno da je tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa Zakonom te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena. Dodatno, u 1 slučaju (0,16%) rješenje proglašeno ništavim, dok je u 8 slučajeva (1,26%) tijelo je samo izmijenilo svoju odluku u postupku po žalbi. Proizlazi da u nešto više od dvije trećine žalbi na odluke (68,56%) tijela javne vlasti nisu postupala u skladu sa zakonom odnosno uskratila su korisniku pristup informaciji bez da je takva odluka utemeljena na zakonu. To pokazuje da tijela javne vlasti i dalje češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na jedno zakonito i pravilno rješenje donesu dvije nezakonite ili nepravilne odluke (1:2), odnosno u nešto više od dvije trećine svih slučajeva neopravdano uskrate pravo korisniku. Situacija je nešto bolja u odnosu na 2016., kada je u odnos neosnovanih i osnovanih žalbi bio 1:4, (37 neosnovanih žalbi naprema 182 valjanih žalbi) odnosno u četiri petine slučajeva su tijela nezakonito odbijala korisnika u ostvarivanju njegova prava. Proizlazi stoga da je ulaganje žalbe od strane korisnika ključno za zaštitu ustavnog prava građana na informaciju, što ujedno ukazuje na nužnost daljnjeg rada na promociji i edukaciji tijela javne vlasti te osvještavanju korisnika o njihovu pravu.

Povjerenik za informiranje je tijekom 2017. donio i 24 rješenja kojim je odbacio prijedloge za obnovu postupka. U slučajevima zahtjeva za poništavanje rješenja nisu bili ispunjeni uvjeti za donošenje rješenja o čemu je podnositelj obaviješten.

Od ukupno 534 predmeta povodom tzv. šutnje uprave u predmetima pristupa informacijama (ne uključujući 4 postupka zbog šutnje u vezi prigovora), Povjerenik za informiranje je:

- 99 (18,54%) žalbe odbacio jer nisu bile dopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1., stavku 3. (stranka je u postupku)
- u 150 (28,09%) slučajeva naložio tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama, odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani,
- u 249 (46,63%) slučajeva obustavio postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili u slučaju kada je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba,
- u 34 (6,37%) slučaja odbio žalbu kao neosnovanu,
- u 2 (0,37%) slučaja šutnja je riješena na način da je zahtjev usvojen (1).

Iz podataka je vidljivo da je u 150 odnosno 28,09% predmeta i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja Povjerenik za informiranje utvrdio kako tijelo javne vlasti nije u međuvremenu riješilo

zahtjev te je bilo potrebno naložiti tijelu javne vlasti da zahtjev riješi. To upućuje na sklonost tijela javne vlasti da odugovlače s rješavanjem zahtjeva, a u određenom broju slučajeva pokazuje da žalbe nisu niti bile upućene ili nisu stigle do službenika za informiranje, što je posljedica i činjenice da se zahtjevi zaprimaju i putem e-pošte, a da tijela pri tome ne daju korisniku potvrdu o zaprimljenom zahtjevu.

U 249 ili 46,63% slučajeva tijelo javne vlasti je nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi uz dostavu očitovanja obavijestilo da je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješilo. Navedeno ukazuje da se, s obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelu javne vlasti (dugotrajno kolanje spisa, zaobilaženje službenika za informiranje, nedovoljno znanja službenika u tijelu o načinu rješavanja zahtjeva, promjene službenika za informiranje i sl.), kao i trošenju vremena na dostavu poštom. Stoga je podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ujedno značilo signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev, što implicira ključnu ulogu nadzornog mehanizma za pravilnu provedbu Zakona.

To potvrđuje i činjenica da je od ukupnog broja riješenih žalbi (1.188) Povjerenik za informiranje ili poništio odbijajuća rješenja kojima se odbacuje ili odbija zahtjev za pristup informacijama (434) ili u slučajevima šutnje uprave naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama (150), dakle u 584 ili 49,15 % slučajeva zauzeo stav suprotan stavu tijela javne vlasti koje je smatralo da nije dužno pružiti informaciju odnosno riješiti zahtjev za pristup informacijama.

### ***Žalbe prema podnositeljima***

U pogledu podnositelja 1.172 podnesene žalbe u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 2017. (Tablica 5.4.), više od četiri petine svih žalbi izjavili su građani (981 ili 83,70%), čime su građani kao ranijih godina ostali najčešći žalitelji (2016 – 422 žalbe ili 67,96%; 2015 – 388 žalbi ili 66,90%). Tome treba pridodati i žalbe 21 fizičke osobe (1,79%) koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. I, odnosno 35 (2,99%) novinara dok su pravne osobe podnijele 135 žalbi (11,52%), od čega najviše udruge i sindikati (64 ili 5,46%), zatim trgovačka društva (42 ili 3,58%) te ostali (29 ili 2,47%; npr. mjesni odbori, političke stranke, jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, ustanove, agencije i sl.). Činjenica da se kao podnositelji žalbi dominantno, u više od četiri petine slučajeva, javljaju građani, ukazuje na to da su mnogi građani upoznati s načinom ostvarivanja tog Ustavom zajamčenog prava i da ga nastoje ostvariti koristeći pravo na žalbu. Ujedno, udruge kao organizacije građana druge su po broju podnesenih žalbi, što ukazuje na važnost organiziranog djelovanja građana u zaštiti njihovih prava. Usprkos očekivanjima, pa i naporima poduzetim na edukaciji novinara, udio novinara u žalbenim postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama nije osobito visok (35 ili 2,99% svih žalbi). Međutim, iako je udio i dalje nizak, osobito stoga jer je došlo do znatnog povećanja broja žalbenih postupaka općenito, broj žalbi koje podnose povećao u odnosu na ranije godine (2016 – 12 ili 1,93%, 2015 – 25 ili 4,31%) te se može očekivati da će, usprkos duljini postupka i potrebi formaliziranog postupanja, i hrvatski novinari, kao što to čine oni u svijetu, uvidjeti da ZPPI ima potencijal biti ključni alat za ostvarivanje njihove uloge u informiranju javnosti. To je pitanje adresirano i kroz edukacije i projekte Povjerenika za informiranje (v. poglavlja 11.1. i 14.2.).

Tablica 5.4. Udio u žalbama zbog pristupa informacijama prema podnositeljima

Podnositelji žalbi	Broj	Udio (%)
Fizičke osobe – građani	981	83,70
Fizičke osobe - vijećnici i sl.	21	1,79
Fizičke osobe – novinari	35	2,99
Pravne osobe - udruge/sindikati	64	5,46
Pravne osobe - trgovačka društva	42	3,58
Pravne osobe – ostale	29	2,47
<b>Ukupno</b>	<b>1.172</b>	<b>100</b>

Međutim, potrebno je ukazati na to da je i dalje veliki broj žalbi izjavljen od strane istih fizičkih osoba, osobito na određena tijela javne vlasti od kojih se traži veliki broj informacija, što tijela često doživljavaju kao zlouporabu prava pa ili odbijaju zahtjeve, navodeći da ono što korisnik traži nije informacija u smislu Zakona, ili jednostavno odustanu od rješavanja takvih zahtjeva koje korisnici opetovano postavljaju. Od svih žalbi zaprimljenih tijekom 2017. više od polovice (629 ili 53,67) podnijelo je 10 žalitelja s najvećim pojedinačnim brojem podnesenih žalbi. Tako je jedan žalitelj podnio 464 ili 39,59% svih zaprimljenih žalbi, drugi 31 žalbu (2,65%), četvero žalitelja po 20 žalbi (1,71% svaki), te ostala četiri žalitelja u top 10 po 18, 16, 14 odnosno 12 žalbi. Navedeno ukazuje na značajnu ulogu građana koji svojom aktivnošću potiču transparentnost rada tijela javne vlasti, ali i na mogućnost uzurpiranja institucija od strane pojedinaca, što je osobito izraženo bilo tijekom 2017. od strane jednog korisnika.

### **Žalbe prema tijelima javne vlasti**

Od 1.172 žalbe izjavljene u 2017. (Tablica 5.5.), gotovo trećina odnosila se na zahtjeve upućene pravosuđnim tijelima (349 ili 29,79%), od kojih dominiraju 323 žalbe istog korisnika (92,56%), čime je interes za informacije u pravosuđu znatno porastao, u usporedbi sa samo 40 žalbi podnesenih u 2016. (povećanje 772%). Iza pravosudnih tijela je najveći broj žalbi se odnosio na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (228 ili 19,45%), koje također bilježe apsolutni porast broja žalbi (174 u 2016.). Žalbe u odnosu na postupanje trgovačkih društava čine ukupno 153 ili 12,97%, što je povećanje u odnosu na 2016. kada su zajedno imale 85 žalbi (podjednako udjela od 13,69% u ukupnom broju žalbi). Svaka deseta žalba odnosila se na zahtjeve upućene ustanovama (140 žalbi) koje su u 2016. Imale samo 69 žalbi, dok su tijela državne uprave na podjednakoj razini (138 u 2017., 124 u 2016.). Porast broja žalbi bilježi se i u odnosu na agencije koje su za razliku od 37 žalbi u 2016., u ovom razdoblju imale 71 žalbu, što je gotovo dvostruko više. Ovi podaci govore da se u odnosu je u odnosu na sva tijela javne vlasti (osim udruga i komora) došlo do porasta broja žalbi, što upućuje na veći interes korisnika za informacijama tijela javne vlasti.

Tablica 5.5. Žalbe na odluke o pristupu informacijama 2016. i 2017. prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2016		2017.	
	Broj žalbi	Udio žalbi (%)	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Državna tijela	28	4,51	35	2,99
Tijela državne uprave	124	19,97	138	11,77
JLP(R)S	174	28,01	228	19,45
Pravosudna tijela	40	6,44	349	29,79
Agencije, zavodi, fondovi, centri	37	5,96	68	5,80
Ustanove	69	11,11	140	11,94
Trgovačka društva – RH	44	7,09	81	6,91
Trgovačka društva –LPRS	41	6,60	71	6,06
Udruge i komore	62	9,98	49	4,18
Ostali	2	0,32	13	1,11
<b>Ukupno</b>	<b>621</b>	<b>100</b>	<b>1.172</b>	<b>100</b>

Napomena: podaci se odnose na sve vrste žalbi (pristup informacijama, ponovna uporaba, informacije o okolišu, arhivi).

### Državna tijela

Uz 35 žalbi podnesenih 2017. preneseno je 19 žalbi tako da se postupalo po 54 žalbe, od kojih je riješeno njih 35 (64,91%).

- Nijedna žalba nije izjavljena u odnosu na postupanje Hrvatskog sabora.
- Na Ured predsjednice RH izjavljene su 3 žalbe izjavljene, od čega jedna zbog šutnje uprave, pri čemu je žalbeni postupak obustavljen jer je zahtjev u međuvremenu riješen. Ostale dvije žalbe se odnose na odbijajuća rješenja pri čemu se radi o rješavanju istog zahtjeva kod kojeg je u tijeku žalbenog postupka Ured predsjednice promijenio odluku te zahtjev odbijen temeljem druge pravne osnove te je žalitelj izjavio žalbu i na izmijenjenu odluku.
- Tijekom 2017. u redu je bilo 7 žalbi u odnosu na odlučivanje Vlade RH, od kojih 2 prenesene iz prethodnog razdoblja, a 5 novoizjavljenih (2 zbog šutnje uprave, 2 na odbijajuća rješenja, 1 na rješenje o prigovoru). Riješene su 3 žalbe, a sva tri predmeta žalba je odbijena kao neosnovana.
- Postupak se u odnosu na druga državna tijela vodio po 43 žalbe (27 iz 2017. i 16 prenesenih), s time da su žalbe izjavljene protiv odluka ili šutnje Državnog sudbenog vijeća (DSV; 12 žalbi), Državnog odvjetništva RH (DORH; 5 žalbi), Hrvatske narodne banke (HNB; 3 žalbi), Ustavnog suda RH (2 žalbe), Državnog odvjetničkog vijeća (2 žalbe), Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (2 žalbe) i Pučke pravobraniteljice (1 žalba). Od 35 riješenih žalbi (81,40%) u 11 slučajeva radilo se o šutnji uprave, pri čemu je dano 8 naloga za rješavanje zahtjeva (72,72%; uglavnom DSV), a u 3 slučaja je tijelo samo riješilo zahtjev i postupak je obustavljen (HNB, DORH, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova). Od preostala 24 slučaja u 9 slučajeva (37,50%) utvrđeno je da je rješenje državnog tijela zakonito i žalba je odbijena (DORH, DSV, DOV, SOA, Pučka pravobraniteljica, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Savjet za nacionalne manjine), dok je u 14 slučajeva rješenje poništeno kao nezakonito (58,33%) te je pristup informaciji omogućen rješenjem Povjerenika (u 11 slučajeva, DSV) odnosno predmet vraćen na ponovni postupak (3 slučaja, DORH). U jednom slučaju prvostupanjsko tijelo promijenilo je svoju odluku (DSV).

### **Tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, državni uredi i uredi državne uprave u županijama)**

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama izjavljen su 132 žalbe te je iz 2016. preneseno 79 žalbi, tako da je ukupno u radu bila 211 žalba, od toga 108 na odbijajuća rješenja, 91 zbog šutnje uprave, 10 na rješenja kojima je odlučeno o prigovoru na obavijest te 2 žalbe na obavijest.

Od 211 žalbi riješeno je 164 (77,73%), i to 84 žalbe izjavljene zbog šutnje uprave (39,91%), 74 žalbi (45,12%) zbog odbijanja, odnosno odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama, 4 zbog prigovora (2,44%) i 2 na obavijesti (1,22%).

U riješenim žalbenim predmetima povodom šutnje uprave (84 žalbe), doneseno je 16 rješenja kojima je odbačena žalba, 19 odluka kojima je naloženo rješavanje zahtjeva (22,62%), donesena su 47 rješenja o obustavi postupka (55,95%) te 2 rješenja kojim se šutnja odbija kao neosnovana (2,38%).

- U 19 slučajeva po žalbi zbog šutnje uprave (22,62%) tijelima državne uprave je, usprkos tome što su bila svjesna vođenja žalbenog postupka zbog svoje neaktivnosti, ipak moralo formalnom odlukom biti naloženo da riješe zahtjev. U 8 ili 42,16% radilo se o Ministarstvu znanosti i obrazovanja koje je uz redovne poteškoće koje je imalo s rješavanjem zahtjeva i ranijih godina bilo pod posebnim interesom javnosti. U nešto više od polovice slučajeva, samo podnošenje žalbe bilo je signal da se riješi zahtjev (47 ili 55,95%) koji je do tada bio ignoriran.

Riješeno je 74 žalbi na odbijajuća rješenja sa sljedećim ishodima:

- U trećini slučajeva po žalbi (24 od 74) zbog toga što je pristup informaciji uskraćen, utvrđeno je da su tijela državne uprave pravilno i zakonito riješila predmet te je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena su rješenja tijela državne uprave. Doneseno je i 1 rješenje kojim je žalba odbačena kao nedopuštena
- U nešto manje od dvije trećine slučajeva (47 ili 63,51%) utvrđeno je da su rješenja tijela državne uprave nezakonita te su ista poništena i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 28 slučajeva odnosno predmet je vraćen odnosno predmet je vraćen na ponovni postupak u 18 slučajeva, a u 1 predmetu Povjerenik je sam riješio stvar
- U jednom predmetu žalba je odbačena, u 1 predmetu je tijelo samo riješilo žalbu
- U jednom predmetu je doneseno rješenje o obustavi postupka.

Drugim riječima, Povjerenik je ocijenio da u gotovo dvije trećine slučajeva uskrate pristupa informacijama (47 od ili 63,51%) odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa Zakonom te je rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji ili predmet vraćen na ponovni postupak. Ujedno, proizlazi da tijela državne uprave učestalo kasne s rješavanjem predmeta te tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave, a po zahtjevima za pristup informacijama samo u polovici svih slučajeva postupaju u skladu sa zakonom. Proizlazi da je potrebno više pažnje pokloniti organizaciji rada i upravljanju spisima u tijelima državne uprave, koja zbog svoje veličine kao i činjenice čestih promjena službenika za informiranje često ne uspijevaju riješiti zahtjeve na vrijeme.

**Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije)**

Zaprimljeno je ukupno 228 žalbi, od kojih 142 (62,28%) zbog šutnje uprave, 83(36,40%) zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva i 3 (1,32%) na rješenje o prigovoru. Od ukupno 318 žalbi u rješavanju (uključujući 90 prenesenih iz 2016.), riješeno je 276 ili 86,79%.

Riješeno je 158 žalbi zbog šutnje uprave – u 25 slučajeva te su žalbe bile nedopuštene, a u 8 slučajeva neosnovane, dok je u 79 slučajeva zahtjev u međuvremenu riješen (50%). U 1 slučaju Povjerenik za informiranje je riješio zahtjev.

- U 45 slučajeva po žalbi zbog šutnje uprave (28,48%) jedinicama je, usprkos tome što su bile svjesne vođenja žalbenog postupka zbog svoje neaktivnosti, ipak moralo biti formalnom odlukom naloženo da riješe zahtjev. U polovici slučajeva, samo podnošenje žalbe bilo je signal da se riješi zahtjev (79 ili 50%) koji je do tada bio ignoriran.

Riješeno je 116 žalbi na odbijajuća rješenja sa sljedećim ishodima:

- U nešto manje od trećine slučajeva po žalbi zbog toga što je pristup informaciji uskraćen, utvrđeno je da su jedinice pravilno i zakonito riješile predmet. Doneseno 1 rješenje kojim je žalba odbačena kao nedopuštena te 33 rješenja kojima je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena rješenja tijela (15 rješenja Općine Gračišće, 4 Grada Zagreba, 4 Grada Lepoglave, 2 Grada Ogulina, po 1 rješenje Primorsko-goranske županije, Zadarske županije, Grada Raba, Grada Varaždina, Grada Rijeke, Grada Omiša, Grada Mali Lošinj, Općine Marija Gorica i Općine Starigrad).
- U dvije trećine slučajeva (80 ili 68,97%) utvrđeno je da su rješenja jedinica nezakonita te su ista poništena i to tako da je Povjerenik omogućio žalitelju pristup informaciji u 22 slučaja (Međimurska županija, Općina Jakšić, Grad Glina, 5 Grad Zagreb, Općina Gradac, 3 Općina Gračišće, Grad Kutina, Općina Križ, Općina Kloštar Ivanić, Općina Starigrad, Grad Šibenik, Grad Rijeka, Grad Metković, Općina Punat u 2 slučaja i Općine Gradište) odnosno predmet je vraćen na ponovni postupak u 58 slučajeva (u 25 slučajeva Općine Gračišće, u 10 slučajeva Općine Čeminac, u 7 slučajeva Općine Baška Voda, u po 2 slučaja Grada Velika Gorica i Grada Karlovca, te po 1 slučaj Grad Osijek, Grad Vodnjan, Grad Zagreb, Općina Stankovci, Općina Marija Gorica, Općina Vir, Grad Kastav, Grad Sinj, Grad Poreč, Općina Muć, Općina Medulin, Općina Kloštar Ivanić)

Osim toga jedno je rješenje proglašeno ništavim (Grad Vis) te je doneseno 1 rješenje o obustavi postupka (Grad Omiš).

Ukratko, kada se radi o rješavanju zahtjeva od strane JLP(R)S, Povjerenik učestalo, u čak dvije trećine slučajeva, nalazi da je to odlučivanje nezakonito (68,97%) odnosno da, u slučaju žalbe zbog šutnje uprave, jedinice i dalje u više od jedne četvrtine slučajeva (28,48%) ne donose odluku dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, čime znatno otežavaju pristup informaciji građanima odugovlačenjem postupka.

Razloge problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama na lokalnoj razini može se naći i u slabim kapacitetima lokalnih jedinica, slabom poznavanju propisa i needuciranosti službenika, ali i činjenici da se dio predmeta vodi potaknut ili provociran osobnim animozitetima između čelnika i korisnika bilo da su oni sadašnji ili bivši zaposlenici, vijećnici, politički oponenti sl.), što rezultira donošenjem rješenja o zlouporabi prava na pristup informacijama. Povećan broj žalbi bio je zamjetan prije lokalnih izbora u svibnju 2017.

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

Ustavom Republike Hrvatske, člankom 38. stavkom 4., jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. 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. Člankom 15. ZPPI propisani su razlozi za ograničenje pristupa informacijama, od koji su informacije iz prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka jedino propisano apsolutno izuzeće, dok sva ostala zakonska ograničenja relativnog karaktera i tijelo prije donošenja odluke mora provesti test razmjernosti i javnog interesa, osim ako se radi o informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. Kada su predmet zahtjeva klasificirani podaci, tijelo javne vlasti koje je vlasnik informacije prije donošenja odluke ima obvezu zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost.

Prema podacima o žalbenim predmetima zaprimljenim tijekom 2017., prema razlozima odbijanja (Tablica 5.6.) vidljivo je da se žalbe u najvećem broju slučajeva podnose na rješenja kojima je kao razlog odbijanja navedena zlouporaba prava (139 ili 22,06%), zatim klasificirani podaci (128 ili 20,32%), osobni podaci (93 ili 14,76%), zatim da se informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona (90 ili 14,29%), te jer je informacija poslovna ili profesionalna tajna (49 ili 7,78%).

Tablica 5.6. Žalbe prema razlozima odbijanja u 2017.

Ograničenja	Broj	2017.	
		Rang	Postotak
prethodni i kazneni postupak	14	8	2,22
klasificirana informacija	128	2	20,32
poslovna ili profesionalna tajna	49	5	7,78
porezna tajna	11	10	1,75
osobni podaci	93	3	14,76
intelektualno vlasništvo	3	12	0,48
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	2	13	0,32
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	25	7	3,97
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	11	10	1,75
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	1	14	0,16
informacija u postupku izrade	3	12	0,48
informacija u postupku usuglašavanja	7	11	1,11
zlouporaba prava na pristup informacijama	139	1	22,06
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	90	4	14,29
nema osnove za dopunu ili ispravak	13	9	2,06
ne posjeduje informaciju	41	6	6,51
<b>Ukupno</b>	<b>630</b>		<b>100,00</b>

Ako se promatraju odvojeno razlozi ograničavanja pristupa i druge osnove za odbijanje zahtjeva, vidljivo je da među najčešćim razlozima ograničenja u 2017. prevladavaju klasificirani podaci i zaštita osobnih podataka, zatim poslovna ili profesionalna tajna, vođenje prethodnog i kaznenog postupka, porezna tajna te vođenje sudskog ili drugog postupka. Međutim, navedeni podaci ne

daju pravu sliku o razlozima odbijanja zbog toga što se u znatnom broju žalbenih postupaka radilo u slučajevima traženja istovrsnih informacija iz iste skupine tijela javne vlasti (državna odvjetništva, sudovi, lokalne jedinice) koje su se mahom pri odbijanju zahtjeva pozivale na zlouporabu ili klasificirane podatke. Primjerice žalbe na rješenja odbijena zbog klasificiranih podataka u razdoblju 2013-2016. kretale su se između 3 i 12 godišnje, i to u silaznom trendu. Istovremeno, zbog zlouporabe zahtjevi su odbijeni u 52 slučaja 2016. odnosno 12 slučajeva 2015. (zakonska osnova je na snazi od 9. kolovoza 2015.). Ocjena je Povjerenika za informiranje da kao razlozi za odbijanje dominantno bivaju istaknuti zaštita osobnih podataka i poslovna tajna, uz porast broja odbijajućih rješenja zbog zlouporabe.

### Zakoniost postupanja prvostupajskih tijela

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2017. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 5.7.

Iz prikazanih podataka u odnosu na 633 žalbe koje se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama i koje su riješene u 2017., vidljivo je da je u 180 ili 28,44% slučajeva žalba odbijena kao neosnovana, dok je u ukupno 434 ili 68,56% slučaja žalba usvojena, rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji (174) ili predmet vraćen na ponovni postupak (259) ili je riješen zahtjev (1). Drugim riječima, s obzirom na odnos 434 slučaja utvrđene povrede u prvostupajskom postupku i 180 odbijenih žalbi, proizlazi da su u većem broju slučajeva korisnici utemeljeno smatrali kako im je povrijeđeno pravo na pristup informacijama, nego što su bez temelja podnosili žalbu. Ukratko, u 2 od 3 slučaja bili su u pravu.

Tablica 5.7. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

Riješeni predmeti u 2017.	Ukupno	Riješeno	Neriješeno	Redovna žalba-odbačena	Redovna žalba-odbijena	Rješenje poništeno i naloženo da omogući slobodan pristup	Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	Redovne žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	Poništeno rješenje i riješen zahtjev	Obustava postupka
prethodni i kazneni postupak	23	21	2	0	8	0	12	0	0	1
klasificirani podaci	131	76	55	0	1	0	75	0	0	0
poslovna tajna	77	48	29	0	5	33	9	0	0	1
osobni podaci	136	105	31	0	17	71	15	2	0	0
nije informacija	103	88	15	0	64	1	23	0	0	0
nema informaciju	64	42	22	0	27	6	8	1	0	0
zlouporaba prava	170	120	50	1	16	23	79	1	0	0

Napomena: obuhvaćene su žalbe koje su podnesene 2017. i žalbe iz ranijih godina; podaci se odnose na najčešće razloge odbijanja i ne obuhvaćaju sve riješene žalbe.



**a) Prethodni i kazneni postupak**

U žalbenim postupcima na odluke kojima su zatražene informacije uskraćene zbog toga što se informacija tiče prethodnog i kaznenog postupka, Zakonom je propisano da se ne provodi test razmjernosti i javnog interesa te bi u slučaju kada prvostupanjsko tijelo argumentira i dostavi dokaze o vođenju navedenih postupaka, Povjerenik za informiranje trebao odbiti žalbu (apsolutno ograničenje).

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti vidljivo je da su tijekom 2017. u 60 slučaju koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje je izjavljeno 14 žalbi (23,33%).

Tijekom 2017. je od 23 žalbi u radu riješena 21 žalba na rješenje kojim je odbijen zahtjev zbog razloga vođenja prethodnog i kaznenog postupka, od kojih je u 8 predmeta Povjerenik za informiranje potvrdio prvostupanjsku odluku, a u 12 slučaja (57,14%) poništio rješenje i žalbu vratio na ponovni postupak, dok je u jednom predmetu postupak obustavljen. Navedeno ukazuje na potrebu da prvostupanjska tijela činjenice potkrjepljuju odgovarajućim dokazima kada koriste ovo zakonsko ograničenje.

**b) Klasificirani podaci**

Tijekom 2017. zaprimljeno je 128 žalbi te je iz prethodnog perioda preneseno 3 predmeta, tako da je u rješavanju bilo 131 žalbi. Prema gornjim podacima proizlazi da su klasificirani podaci drugi najčešće korišteni razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, u petini svih žalbi. Kao što je istaknuto, te podatke treba uzeti s rezervom, s obzirom da je od tog broja jedan podnositelj podnio 120 istovrsnih žalbi prema istoj skupini tijela.

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti vidljivo je da su tijekom 2017. u 152 slučaju koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje je izjavljeno 128 žalbi (82,90%).

Od ukupno 131 predmeta riješeno je njih 76 (58,02%), tako da je u 1 slučaju žalba odbijena kao neosnovana i potvrđeno je rješenje (MUP), dok je u 75 predmeta istog žalitelja rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak (općinska i županijska državna odvjetništava, DORH i USKOK) i to iz razloga što nije zatraženo mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost.

Ako se ostavi po strani ovaj znatan skok u broju žalbi u odnosu na klasificirane podatke (4.266%) klasificirani podaci ne predstavljaju posebno istaknut razlog za odbijanje zahtjeva. Međutim, tijela javne vlasti koja su vlasnici klasificirane informacije trebaju u postupanju po zahtjevu obratiti pažnju na sve procesne aspekte koje ZPPI propisuje (kao i Zakon o tajnosti podataka), osobito na obvezu traženja mišljenja od UVNS te provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

Također, sve je manje prisutna praksa da tijela koja nisu ovlaštena klasificirati podatke u svojim rješenjima tu osnovu ističu kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, što se može pripisati edukacijama koje provode Povjerenik za informiranje i Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, kao i ostalim aktivnostima obiju institucija.

**c) Poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna**

Tijekom 2017. kao peti najčešći razlog za uskratu informacija istaknuta je poslovna tajna ili profesionalna tajna, i to u 49 slučajeva (7,78%), što predstavlja porast u odnosu na ranija razdoblja (2016 – 24, 2015 – 12, 2014 – 56, gotovo svaka treća žalba).

Iz prethodnog razdoblja preneseno je u rad 28 žalbi tako da je ukupno u rješavanju tijekom 2017. bilo 77 žalbi na rješenja kojima je pristup informaciji odbijen iz ovih razloga. Od 49 slučajeva zaprimljenih žalbi u 2017. isti je žalitelj izjavio 15 žalbi (30,61%), u slučajevima traženja istovrsnih informacija. U 27 predmeta radilo tijela javne vlasti bila su trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (HEP d.d., Hrvatska poštanska banka d.d., Hrvatska pošta d.d., Odašiljači i veze d.o.o., Croatia Airlines d.d., HŽ Infrastruktura d.o.o., Jadran d.d.) ili trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave (Zagrebački Holding d.o.o., Tehnološki Park d.o.o., Komunalac Koprivnica d.o.o., Komunalno društvo Dubašnica d.o.o. i dr.).

Naime, mnoga trgovačka društva koja su obveznici primjene Zakona primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne tajne kada se radilo o traženju informacija o plaći, menadžerskim ugovorima, troškovima za intelektualne usluge, troškovima za konzultantske i investicijske usluge, ugovora o suradnji, o isplatama pojedinim odvjetničkim uredima i javnim bilježnicima, ugovorima o zakupu poslovnog prostora, ugovora o nabavi usluge zakupa posebnog formata oglašavanja na tv-u, ugovora o oglašavanju na radio postajama i tiskanim medijima, izrađenim studijama izvodljivosti i sl. U pojedinim predmetima tijela javne vlasti su ograničavala pristup informacijama zbog poslovne tajne, koja su kao takva propisana internim pravilnicima o poslovnoj tajni. Osim toga, u dijelu riješenih predmeta utvrđeno da se ne radi o poslovnoj tajni kako je ona definirana Zakonom o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96). Proizlazi da se praksa proglašavanja informacija poslovnom tajnom suprotno Zakonu o tajnosti podataka u 2017. u znatnoj mjeri smanjila, čemu su znatno pridonijele edukacije Povjerenika, odluke Povjerenika i potvrđivanje istih od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2017. u 163 slučajeva ograničila pristup informaciji iz razloga što ista predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u odnosu na koje je izjavljeno 49 žalbi (30,10%).

U odnosu na 48 riješenih predmeta zbog poslovne tajne kao zakonskog ograničenja u 42 predmeta (87,50%) rješenje je poništeno jer su se tijela javne vlasti nezakonito pozivala na poslovnu tajnu i tako ograničila korisniku pravo na pristup informaciji, pri čemu je vidljivo da nisu vodila računa o izričitoj zakonskoj normi članka 16. stavka 3., kojom je određeno da u slučaju kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije trebaju biti javno dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Pri poništavanju prvostupanjskog rješenja u 33 slučaja naloženo je pružanje informacije, dok je u 9 slučajeva predmet vraćen na ponovni postupak. U samo jednoj desetini predmeta (5 ili 10,42%) potvrđeno je prvostupanjsko rješenje, dok je u 1 predmetu postupak obustavljen.

Ujedno, uočeno je da prilikom rješavanja zahtjeva tijela često ne uvažavaju da određeni dijelovi informacije mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, što ne isključuje omogućavanje pristupa ostalom dijelu informacije. Također bi tijela javne vlasti morala voditi računa o tome koji podaci mogu predstavljati poslovnu tajnu i razgraničiti ih od osobnih podataka.

U odnosu na *poreznu tajnu*, tijekom 2017. je zaprimljeno 11 žalbi u kojima se Ministarstvo financija pozvalo na to zakonsko ograničenje te je iz prethodnog perioda preneseno u rad 9 žalbi tako da je ukupno u radu bilo 20 žalbi, od kojih je riješeno 14 (70%). U 3 slučaja potvrđena su rješenja Ministarstva financija, dok je u 11 slučajeva (78,57%) rješenje poništeno tako da je u 5 predmeta naloženo omogućavanje pristupa informaciji, u 5 predmeta predmet vraćen na ponovni postupak, a u 1 predmetu riješen zahtjev. Predmeti u kojim je omogućen pristup informacijama su se odnosili na traženje od strane nekoliko korisnika (novinara, udruge) istih informacija o poreznom dugu trgovačkog društva Agrokor i ostalih trgovačkih društava iz koncerna Agrokor, u kojima je nađeno da, s obzirom na okolnosti i utjecaj Agrokora na hrvatsko gospodarstvo, javni interes za dostupnošću informacije preteže nad mogućom štetom koja bi nastala odavanjem porezne tajne.

#### **d) Osobni podaci**

Za razliku od 2016. Kada je podnesena 31 žalba na rješenje kojim se pristup informaciji odbija iz razloga zaštite osobnih podataka, u 2017. došlo je do utrostručenja žalbi u odnosu na taj razlog, s obzirom da su izjavljene 93 žalbe. Taj je razlog ujedno treći najčešći razlog u žalbenim postupcima u 2017. (14,76%).

Prema podacima iz izvješća koja su tijela dostavila Povjereniku, vidljivo je da su osobni podaci i kod samih tijela najčešće korišteno zakonsko ograničenje, i to u 200 slučajeva, u odnosu na koje je tijekom 2017. izjavljeno 93 žalbi (46,50%).

Od ukupno 136 žalbenih predmeta u kojima se kao osnova donošenja rješenja ističu osobnih podaci, a koja su bila u rješavanju tijekom 2017., riješeno je 105 žalbi (77,21%). Od toga je u samo 17 (16,19%) potvrđena odluka tijela javne vlasti, dok je u najvećem broju slučajeva (86 ili 81,90%) poništeno rješenje prvostupanjskog tijela kao nezakonito te ili omogućen pristup informaciji (71 ili 67,62%) ili predmet vraćen na ponovni postupak (15 ili 14,29%). U 2 predmeta je nakon izjavljene žalbe tijelo javne vlasti samo promijenilo svoju odluku.

Ti podaci pokazuju da su u četiri petine slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka, pri čemu osobito nisu uzimala u obzir odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI, koja nalaže da se djelomično omogući pristup informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući.

Iz žalbenih predmeta je vidljivo da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka najčešće radi o javnim podacima kojima se pristup neopravdano uskraćuje – ili o podacima vezanim za obavljanje dužnosti ili poslova radnog mjesta (bruto plaće, kvalifikacije, radna mjesta i sl., uključujući javne natječaje za zapošljavanje) ili informacijama o isplatama javnih sredstava osobama ugovornom odnosu ili drugom odnosu, imovinskim karticama pravosudnih dužnosnika. S obzirom da se veliki broj zahtjeva, ali i žalbi, i ranijih godina odnosio na informacije o provedbi natječaja i ishodu natječajnih postupaka za zapošljavanje, uočeno je da su se tijela javne vlasti prilikom rješavanja zahtjeva u kojima su korisnici tražili informacije iz natječajnih postupaka koristila Smjernicama o pristup informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupak izbora i imenovanje putem javnih poziva u tijelima javne vlasti koje je 2015. donio Povjerenik za informiranje.

**e) Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona**

Na četvrtom mjestu razloga odbijanja zahtjeva u 2017. sa 90 odnosno 14,29% žalbi nalaze se slučajevi u kojima se traženo ne smatra informacijom u smislu članka 5. ZPPI. U odnosu na 2016. kada je taj razlog korišten 17 puta (7,28%), u 2017. je zabilježen značajan rast, što je rezultat povećanog korištenja instrumentima ZPPI od strane korisnika, ali bez razumijevanja što se smatra informacijom u smislu Zakona.

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2017. odbila 220 zahtjeva jer su ocijenili da zatražena informacija ne ispunjava uvjete iz zakonske definicije. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 90 slučajeva (40,90% slučajeva).

Od ukupno 103 predmeta u rješavanju tijekom 2017. riješeno je 88 predmeta (85,44%), u okviru kojih je nađeno da su u čak 64 (72,73%) slučajeva tijela javne vlasti ispravno procijenila da se ne radi o informaciji u smislu Zakona. Visok udio zakonitih rješenja, kao i porast u odnosu na prošlu godinu kada su to ispravno učinila u samo 30,3% slučajeva, ukazuje na bolju osposobljenost službenika za informiranje koja je posljedica intenzivnih edukacija i izrade publikacija i smjernica od strane Povjerenika za informiranje. U 24 slučaja (27,27%) tijelo je pogrešno utvrdilo da se ne radi o informaciji u zakonskom smislu pa je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak odnosno u jednom slučaju omogućen pristup informaciji.

Iz statističkih podataka je vidljiv napredak kod tijela javne vlasti u smislu određenja što se ne smatra informacijom u smislu Zakona, ali također je vidljivo da u oko četvrtine slučajeva tijela javne vlasti pogrešno smatraju da određeno traženje ne predstavlja informaciju u zakonskom smislu. Iako tijela javne vlasti prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informaciji nisu dužna za korisnike izrađivati informacije koje nemaju u svom posjedu, trebaju omogućiti pristup informacijama koje imaju u obliku zapisa, ako se isto ne bi smatralo izradom kreiranjem nove informacije ili izrade analize.

**f) Zloupotreba prava**

Odbijanje zahtjeva za pristup informacijama zbog zloupotrebe prava uređeno je člankom 23. stavkom 5. točkom 5. ZPPI tako što ovlašćuje tijelo javne vlasti da rješenjem odbije zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti. Kod utvrđivanja zloupotrebe prava na pristup informacijama potrebno je cijeliti sve činjenice i okolnosti slučaja kako bi se utemeljila odluka o postojanju ili nepostojanju zloupotrebe prava. Za procjenu postojanja zloupotrebe prava relevantno je i zakonsko načelo međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9.a Zakona, koje određuje da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe.

Zakonom o pravu na pristup informacijama nije definiran sadržaj zloupotrebe prava, osim temeljnih smjernica o tome koje okolnosti tijelo javne vlasti treba imati u vidu prilikom donošenja odluke o tome da određeni korisnik zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (funkcionalno povezani zahtjevi, učestali zahtjevi, rješavanje predstavlja opterećenje za tijelo javne

vlasti) te je ostavljeno praksi da uspostavi pravni standard. U praksi zlouporabu prava treba koristiti iznimno, i to u slučaju kada ponašanje korisnika ometa rad i normalno funkcioniranje tijela, imajući u vidu da se ograničava ustavno pravo građana. Povjerenik za informiranje je stoga izradio Smjernice za provedbu testa javnog interesa, koje su svim tijelima dostupne na internetskoj stranici.

Tijekom 2017. zaprimljeno je 139 žalbi iz čega je proizlazi da je zlouporaba najčešće korišteni razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama (22,06%). U odnosu na 2016. kada je podneseno 52 žalbi na rješenja kojima je pristup odbijen po osnovi zlouporabe vidljivo je da je povećanja broja žalbi za 150%. Međutim, kada se razmatra koja su tijela javne vlasti koristila ovo ograničenje, vidljivo je da se u najvećem broju na zlouporabu pozivaju rješenja državnih odvjetništava, zatim Specijalne bolnice za medicinsku rehabilitaciju Krapinske toplice, Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Sanacijskog odlagališta Piškornica d.o.o. za sanaciju odlagališta otpada, Općine Čeminac, Hrvatske obrtničke komore i Općine Gračišće, kojima su zahtjeve za pristup informacijama podnijeli isti ili više povezanih korisnika.

Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da je tijekom 2017. odbijeno 165 zahtjeva zbog zlouporabe prava. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u 139 slučajeva (84,20% slučajeva).

Tijekom 2017. od ukupno 170 predmeta u rješavanju riješeno je 120 predmeta i to tako da je u 16 predmeta (13,33%) potvrđeno rješenje prvostupanjskog tijela, dok su u 102 ili 85% slučajeva ta rješenja poništena i pristup informacijama omogućen (23 ili 19,17%) ili predmet vraćen na ponovni postupak (79 ili 65,83%). U jednom slučaju doneseno je rješenje o odbacivanju žalbe, a u 1 slučaju tijelo je samo promijenilo odluku.

#### 5.4 Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

Prema najznačajnijim rješenjima Povjerenika za informiranje, javno objavljenima u [Tražilici odluka i mišljenja](#), sljedeće informacije trebaju biti javno dostupne, uz eventualnu zaštitu određenih podataka:

- *Imovinske kartice sudaca (tijelo javne vlasti: Državno sudbeno vijeće; rješenja: UPII-008-07/17-01/364, UPII-008-07/17-01/449, UPII-008-07/17-01/450, UPII-008-07/17-01/451, UPII-008-07/17-01/452, UPII-008-07/17-01/453, UPII-008-07/17-01/454, UPII-008-07/17-01/72, UPII-008-07/17-01/996)*
- *Ukupne isplate vještacima koje su plaćene javnim sredstvima (tijelo javne vlasti: županijska državna odvjetništva, DORH, USKOK; rješenja: UPII-008-07/17-01/123, UPII-008-07/17-01/128, UPII-008-07/17-01/130, UPII-008-07/17-01/143, UPII-008-07/17-01/144)*
- *Ukupne isplate vještacima (tijelo javne vlasti: državna odvjetništva, USKOK, rješenje: UPII-008-07/17-01/200, UPII-008-07/17-01/531)*
- *Izdane fakture u vremenskom periodu svim odvjetničkim uredima ili odvjetnicima koji su pružili usluge (tijelo javne vlasti: jedinica lokalne samouprave – Općina Jakšić, rješenje: UPII-008-07/17-01/106)*
- *Ukupne isplate pojedinim odvjetničkim uredima (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo u većinskom javnom vlasništvu - HŽ Infrastruktura d.o.o, rješenje: UPII-008-07/17-01/188.)*
- *Ukupne isplatama pojedinim odvjetničkim društvima i javim bilježnicima 2012 – 2016 (tijelo javne vlasti: jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - Grad Zagreb, UPII-008-07/17-01/387, trgovačko društvo u javnom vlasništvu HEP d.d., UPII-008-07/17-01/273)*

- *Popis korisnika kredita HBOR-a 2014 – 2017 (tijelo javne vlasti: agencija, zavod, fond - HBOR, rješenja: UPII-008-07/17-01/141, UPII-008-07/17-01/532, UPII-008-07/17-01/602, UPII-008-07/17-01/827, UPII-008-07/17-01/944)*
- *Informacija o sjednicama Nadzornog odbora (tijelo javne vlasti: agencija, zavod, fond - HBOR; rješenja UPII-008-07/17-01/291, UPII-008-07/17-01/321, UPII-008-07/17-01/461, UPII-008-07/17-01/542)*
- *Iznos sredstava koja se po ugovoru godišnje isplaćuju tiskanom mediju, novinama (tijelo javne vlasti: jedinica područne (regionalne) samouprave - Međimurska županija, rješenje: UPII-008-07/17-01/1050)*
- *Ugovor između škole i trgovačkog društva (tijelo javne vlasti: ustanova - Prehrambeno-tehnološka škola Zagreb, rješenje: UPII-008-07/17-01/107)*
- *Pravilnik o poslovnoj tajni (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo- Hrvatska pošta d.d., rješenje UPII-008-07/17-01/107)*
- *Natječajna dokumentacija na natječaj za radno mjesto izabrane osobe (tijelo javne vlasti: ustanova – škola, bolnica, javna ustanova za zaštitu prirode; rješenje UPII-008-07/17-01/108 Osnovna škola „Ljudevit Gaj“ Krapina, - UPII-008-07/17-01/149 Opća bolnica Zabok i bolnica hrvatskih veterana, UPII-008-07/17-01/346 Javna ustanove za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode Krapinsko-zagorske županije, UPII-008-07/17-01/350 Dom zdravlja Krapinsko-zagorske županije)*
- *Ugovor za serijal Grička vještica (tijelo javne vlasti: ustanova - HRT, rješenje UPII-008-07/17-01/349)*
- *Ugovori s trgovačkim društvom Jadran Film za projekte Caruso i Falsifikator (tijelo javne vlasti: agencija, zavod, centar – HAVC, rješenje: UPII-008-07/17-01/402)*
- *Ugovor o suradnji glede naplate parkirnih karti s trgovačkim društvom k.p.v. Koncept d.o.o. Pula (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Komunalno društvo Dubašnica d.o.o., rješenje UPII-008-07/17-01/211)*
- *Ugovor o suradnji glede naplate parkirnih karti s odvjetnicom (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Komunalno društvo Dubašnica d.o.o., rješenje: UPII-008-07/17-01/332)*
- *Korisnici stalnog dodatka na plaću (tijelo javne vlasti: jedinica lokalne samouprave - Grad Glina, rješenje: UPII-008-07/17-01/220)*
- *Informacija da li tvrtka Agrokor ima odobrenu odgodu, obročno plaćanje ili reprogramiranje naplate poreznog duga (tijelo javne vlasti: tijelo državne uprave – Ministarstvo financija, rješenje: UPII-008-07/17-01/246)*
- *Informacija o nagodbi oko poreznog duga tvrtki iz koncerna Agrokor i koliki je porezni dug Konzuma i ostalih tvrtki iz koncerna Agrokor (tijelo javne vlasti: tijelo državne uprave – Ministarstvo financija, rješenje: UPII-008-07/17-01/287)*
- *Informacije o stanju poreznog duga koncerna Agrokor na datum 30.3.2017. (tijelo javne vlasti: tijelo državne uprave Ministarstvo financija; rješenje: UPII-008-07/17-01/336)*
- *Zapisnik Ministarstva financija o provedenom nadzoru nad proračunom (tijelo javne vlasti: jedinica lokalne samouprave Općina Križ; rješenje: UPII-008-07/17-01/258)*
- *Zapisnik 6. sjednice povjerenstva za rješavanje imovinsko-pravnih i drugih pitanja od zajedničkog interesa za Grad Zagreb i Zagrebačku nadbiskupiju (tijelo javne vlasti: jedinica lokalne samouprave – Grad Zagreb, rješenje UPII-008-07/17-01/27)*
- *Ugovor o najmu poslovnog prostora (tijelo javne vlasti: agencija, Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada, rješenje: UPII-008-07/17-01/383)*
- *Natječajna dokumentacija u vezi izrade UPU Kačjak (tijelo javne vlasti: trgovačko društvo Jadran d.d., rješenje: UPII-008-07/17-01/634)*
- *Informacije o visini troškova vezano za zamolbe za sudjelovanje na konferenciji (tijelo javne vlasti: ustanova Veleučilište u Požegi, rješenje: UPII-008-07/17-01/89)*

## 6 Sudski nadzor

Protiv rješenja Povjerenika za informiranje, kao i u slučaju neodlučivanja Povjerenika u propisanim rokovima (tzv. šutnja uprave), osigurana je sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Prema članku 26. ZPPI upravni spor može tužbom pokrenuti kako korisnik prava na informaciju, tako i tijelo javne vlasti od kojeg se traži informacija i koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgovorni učinak ako je rješenjem Povjerenika korisniku omogućen pristup informaciji. Odluku o tužbi Visoki upravni sud mora donijeti roku od 90 dana, a sam postupak uređen je Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17).

Prikaz statističkih podataka u pogledu upravnih sporova tijekom 2017. sadržan je u Tablici 6.1., s time da je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama).

### **Podnošenje tužbi**

Tijekom 2017. pokrenuto je 175 upravnih sporova, od čega 174 pred Visokim upravnim sudom (jedan upravni spor pokrenut je 2016., ali je tužba na odgovor dostavljena Povjereniku u 2017.) te 1 pred Upravnim sudom u Splitu. U usporedbi s 2016. kada su pokrenuta 34 upravna spora, u 2017. pokrenut je 141 ili 414,70% upravnih sporova više.

Od 175 upravnih sporova 171 se odnosi na žalbene postupke pred Povjerenikom za informiranje, dok su 4 upravna spora pokrenuta protiv odluke o prigovoru, od čega 3 u vezi inspekcijskog nadzora, a 1 po predstavi podnositelja na zaprimljenu obavijest Povjerenika za informiranje.

Od 175 upravnih sporova, u 135 slučajeva (77,14%) oni su pokrenuti protiv rješenja Povjerenika za informiranje, od čega se u 131 ili 74,86% od ukupnog broja sporova radilo se o tužbama podnesenim protiv rješenja po žalbi, a u 4 slučaja (2,29%) o tužbama protiv rješenja o prigovoru. U 40 ili 22,86% slučajeva upravni spor pokrenut je zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave). U navedeni broj pokrenutih upravnih sporova ubrojeno je i 10 tužbi koje je Visoki upravni sud zaprimio tijekom 2017., a koje su zaprimljene u siječnju 2018.

Od 175 upravnih sporova u 115 slučajeva (65,71%) radilo se o postupcima pokrenutim u predmetima jednog korisnika, od kojih je taj korisnik pokrenuo 99 upravnih sporova.

U odnosu na pokrenute upravne sporove, tijekom 2017. izrađeno je 168 odgovora na tužbu.

### **Sudske odluke po tužbama**

U pogledu završenih sudskih postupaka Povjerenik za informiranje je zaprimio ukupno 141 odluku (presude i rješenja) donesenu tijekom 2017., sve od Visokog upravnog suda. Za usporedbu, u 2016. zaprimljeno je oko tri puta manje odnosno 45 odluka upravnih sudova.

Od ukupno 141 odluke, u 111 (78,72%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika za informiranje, pri čemu je u 108 ili 97,30% slučajeva Visoki upravni sud odbio tužbu kao

neosnovanu i potvrdio rješenje Povjerenika za informiranje, dok je samo u 1 slučaju (0,90%) rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak i to u predmetu po tužbi Ministarstva vanjskih i europskih poslova u kojem je Povjerenik za informiranje odobrio informaciju o brojčanoj oznaci sadržanoj u registarskim tablicama koja je dodijeljena diplomatskom predstavništvu pojedine države.

U preostala 2 slučaja (1,8%) Sud je poništio rješenja Povjerenika koja su se odnosila na odluke po inspekcijskom nadzoru. Naime, prema presudama Visokog upravnog suda zakonitost mjera izrečenih u inspekcijskom nadzoru po ZPPI ocjenjuje se podnošenjem prigovora o kojem odluku sukladno člancima 54. i 55. ZPPI donosi inspektor odnosno Povjerenik za informiranje, a koja, prema ocjeni Suda, ne može biti predmet upravnog spora te je mogućnost izjavljivanja prigovora jedina pravna zaštita koja se može ostvariti protiv izrečenih inspekcijskih mjera. S obzirom da izjavljivanje daljnjeg prigovora protiv odluke o prigovoru nije predviđeno, Sud je na temelju članka 58., stavka 1. Zakona o upravnim sporovima poništio rješenje Povjerenika za informiranje.

Ako se izuzmu 2 slučaja u kojem su rješenja poništena u postupcima inspekcijskog nadzora, proizlazi da je u upravnim sporovima protiv rješenja Povjerenika za informiranje donesenim u žalbenim postupcima Visoki upravni sud potvrdio odluku Povjerenika za informiranje u 108 od 109 slučajeva (99,08%).

Tablica 6.1. Upravni sporovi u 2017.

<b>Upravni sporovi i tužbe u 2017.</b>	<b>Broj</b>	<b>Udio</b>
<b>Zaprimljene tužbe - prema sudovima</b>	175	100,00%
<i>Visoki upravni sud RH</i>	174	99,43%
<i>upravni sudovi</i>	1	0,57%
<b>Zaprimljene tužbe prema osnovi</b>	175	100,00%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	131	74,86%
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	40	22,86%
<i>Tužbe protiv prigovora</i>	4	2,29%
<b>Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje</b>	168	100,00%
<b>Zaprimljene odluke sudova – prema donositelju</b>	141	100,00%
<i>Visoki upravni sud RH</i>	141	100,00%
<i>upravni sudovi</i>	0	0,00%
<b>Zaprimljene odluke sudova – prema ishodu</b>	141	100,00%
<b>Tužbe protiv rješenja</b>	111	78,72% / 100,00%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka PI</i>	108	97,30%
<i>poništeno rješenje i riješena žalba</i>	0	0,00%
<i>poništeno rješenje</i>	2	1,8%
<i>poništeno rješenje, ponovni postupak</i>	1	0,90%
<b>Tužbe zbog šutnje uprave</b>	30	21,30% / 100,00%
<i>postupak obustavljen, PI riješio predmet</i>	30	100,00%

U ostalih 30 slučajeva radilo se o upravnom sporu zbog nedonošenja odluke po žalbi zbog šutnje uprave od kojih je u svih 30 slučajeva (100%) Sud rješenjem obustavio postupak jer je Povjerenik za informiranje u međuvremenu riješio predmet, što odgovara razini iz prethodne godine.



U odnosu na završene sudske postupke, njih 77 od 111 (69,37%) pokrenuto je tužbom istog korisnika i u svim slučajevima Sud je potvrdio rješenja Povjerenika za informiranje. U odnosu na ostale tužitelje donesene su 34 odluke. Isto tako, u odnosu na postupke zbog nedonošenja odluke po žalbi, 25 od 30 odluka pokrenuo je isti korisnik. Napominjemo da se u velikom broju predmeta korisnik tražio iste informacije od istovrsnih tijela javne vlasti.

### **Podaci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske**

Prema podacima koje je Visoki upravni sud Republike Hrvatske dostavio Povjereniku za informiranje za potrebe izrade ovog Izvješća, a u pogledu upravnih sporova koji su se pred tim Sudom vodili tijekom 2017. u odnosu na postupanje Povjerenika za informiranje, vidljivo je da je Visoki upravni sud zaprimio 173 tužbe, a riješio 141 tužbu, dok su 32 upravna spora još uvijek u tijeku. Od završena 141 upravna spora, Sud je 107 predmeta (75,89%) odbio tužbu kao neosnovanu i potvrdio rješenja Povjerenika za informiranje, 4 slučaja usvojio tužbu (2,84%), u 1 slučaju odbacio tužbu (0,71%) te u 29 slučajeva (20,57%) obustavio postupak zbog naknadnog rješavanja žalbe od Povjerenika za informiranje.

### **Podnositelji tužbi**

Od ukupno 175 pokrenutih upravnih sporova u 2017. najveći broj tužbi, i to njih 133 (76%) podnijeli su korisnici, dok su 42 tužbe (24%) podnijela tijela javne vlasti nezadovoljna odlukama Povjerenika za informiranje. Za usporedbu, u 2016. Omjer broj sporova pokrenutih od strane korisnika i od strane tijela javne vlasti iznosio je 60:40 (19 tužbi korisnika i 14 tužbi tijela javne vlasti) te je tako jasno uočljivo da su obje vrste tužitelja u 2017. podnijele veći broj tužbi nego ranijih godina, s time da se broj korisnika tužitelja relativno povećao te su oni sada podnositelji tužbi u više od tri četvrtine slučajeva. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 6.2.

Ipak, valja naglasiti da je u dvije trećine od ukupnog broja pokrenutih upravnih sporova - 115 ili 65,71% od 175 bilo riječ o postupcima koji su pokrenuti u predmetima istog korisnika, i to tako da je 99 upravnih sporova (56,57% od ukupnog broja sporova) pokrenuo taj isti korisnik protiv rješenja Povjerenika za informiranje ili zbog šutnje, a preostalih 16 (9,14%) pokrenula su tijela javne vlasti u tim predmetima osporavajući rješenja Povjerenika za informiranje. Radi se uglavnom o postupcima u kojima su tijela javne vlasti HBOR, HEP d.d., Grad Zagreb te općinska i županijska državna odvjetništva.

Od korisnika, fizičke osobe su najčešći podnositelji tužbi, tako da su od 133 upravna spora pokrenuta od strane korisnika u 128 (96,24%) slučajeva tužitelji su fizičke osobe, građani pojedinci, s time da su te tužbe podnesene od ukupno 17 pojedinačnih fizičkih osoba od čega je jedan korisnik pokrenuo 99 upravnih sporova (77,34%), a ostalih 16 građana pojedinaca pokrenulo je 29 (22,66%) upravnih sporova. Osim fizičkih osoba, podnositelji su u preostalih 5 upravnih sporova bila 2 trgovačka društva, 2 novinara i 1 udruga. U cjelini, od ukupno 133 upravnih sporova koje su pokrenuli korisnici, radi se o 22 korisnika, od kojih je jedan pokrenuo 99 sporova, a zatim slijede po jedan korisnik s pokrenutih 9, 5 odnosno 2 upravna spora, te 18 korisnika koji su pokrenuli po 1 upravni spor. Unutar ukupnog broja tužbi korisnika, od 30 sporova zbog šutnje uprave, njih 25 (83,33%) podnio je jedan korisnik, a ostalih 5 podnijela su četiri korisnika.

Tablica 6.2. Upravni sporovi u 2017. prema tužiteljima

	Podnesene tužbe		Riješeni sporovi	
<b>prema tužiteljima</b>	175	100,00%	141	100,00%
<b>korisnici</b>	133	76,00%	116	82,27%
<b>tijela javne vlasti</b>	42	24,00%	25	17,73%
<b>od toga:</b>	175	100,00%	141	100,00%
fizičke osobe	130	74,29%	112	79,43%
udruge i dr.	5	2,860%	5	3,55%
trgovačka društva	5	2,86%	6	4,26%
Vlada RH i državna tijela	0	0,00%	1	0,71%
ministarstva	7	4,00%	5	3,55%
agencije, zavodi i fondovi	15	8,57%	6	4,36%
pravosudna tijela	2	1,14%	2	1,42%
jedinica lokalne samouprave	6	3,43%	3	2,13%
ustanove	5	2,86%	1	0,71%
<b>Tužitelji korisnici</b>	133	100,00%	116	100,00%
fizičke osobe	128	96,24%	112	96,56%
novinari	2	1,50%	0	0,00%
udruge	1	0,76%	1	0,86%
trgovačka društva	2	1,50%	3	2,59%
<b>Tužitelji tijela javne vlasti</b>	42	100,00%	25	100,00%
državna tijela	0	0%	1	4,00%
ministarstva	7	16,70%	5	20,00%
agencije, zavodi i drugi	15	35,70%	6	24,00%
pravosudna tijela	2	4,80%	2	8,00%
jedinica lokalne samouprave	6	14,30%	3	12,00%
trgovačko društvo	3	7,10%	3	12,00%
ustanove	5	11,90%	1	4,00%
udruge i dr. pravne osobe	4	9,50%	4	16,00%

U 42 upravna spora pokrenutih tužbama tijela javne vlasti radilo se o ukupno 20 podnositelja (od kojih 16 u predmetima istog korisnika), i to:

- 15 sporova agencija, zavoda i fondova (HBOR 12, po 1 Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za hitnu medicinu)
- 7 sporova tijela državne uprave (Ministarstvo pravosuđa 2 spora te po 1 spor Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike te Ministarstvo znanosti i obrazovanja)
- 6 sporova jedinica lokalne samouprave (Grad Zagreb 4 spora, po 1 Općina Stankovci i Općina Gradište)
- 5 sporova ustanova (Veleučilište Marko Marulić u Kninu 4, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću 1)
- 3 spora trgovačkih društava (HEP d.d. 2, Podzemno skladište plina d.o.o. 1)
- 3 spora udruga (DVD Stankovci 2, Hrvatska zajednica tehničke kulture 1)
- 2 spora pravosudnih tijela (Županijsko državno odvjetništvo u Splitu 2)
- 1 spor zaklade (Hrvatska zaklada za znanost 1)

U odnosu na tužitelje, riješeno je 116 od 133 upravna spora koje su pokrenuli korisnici (87,22%) i 25 od 42 upravna spora koja su pokrenuli tužitelji tijela javne vlasti (59,52%), što ukazuje na brže rješavanje sporova koje pokreću korisnici, što je uvjetovano i time da se u gotovo četvrtini riješenih sporova radi o sporovima zbog šutnje uprave.

Od 25 riješenih upravnih sporova koji su pokrenuti tužbama tijela javne vlasti nezadovoljnih odlukama Povjerenika za informiranje, u 21 slučaju (84%) Sud je odbio tužbe kao neosnovane i potvrdio rješenja Povjerenika, u 1 (4%) slučaju poništio rješenje (upravni spor je pokrenulo Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, u vezi zahtjeva za dostavu podataka o diplomatskim tablicama) te u 2 slučaja (8%) poništio rješenje o prigovoru u inspekcijskom nadzoru (sporove su pokrenule Hrvatska zaklada za znanost i Agencija za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju) te u 1 predmetu obustavio postupak (4%) obustavio postupak.

### **Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2013-2017.**

U razdoblju 2013-2017. ukupno su pokrenuta 3.604 žalbeni postupka, od kojih je 3.406 riješeno (94,51%), a istovremeno je pokrenuto 307 upravnih sporova (8,52% ili 9,01%). Dakle, u više od 90% slučajeva korisnici odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika za informiranje i ne izazivaju je pred Visokim upravnim sudom (ranije i upravnim sudovima).

S obzirom na ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2012-2017. (Tablica 6.3.), vidljivo je da je za razliku od prethodnih godina kada se broj upravnih sporova u pravilu kretao između 29 i 40, u 2017. došlo do značajnog porasta upravnih sporova na 175 odnosno 414,70%. Drugim riječima, u 2017. udio upravnih sporova je 5 puta veći nego što je prosječan broj sporova u petogodišnjem razdoblju (29).

Tablica 6.3. Odnos žalbenih postupaka i upravnih sporova 2013-2017.

Godina	Tužbe	Indeks	Žalbe (podnesene)	Odnos broja podnesenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe - riješene	Odnos broja riješenih žalbi i broja tužbi	Udio tužbi (%)
2013.	29	-	515	17,76	5,63	495	17,01	5,86
2014.	40	137,93	658	16,45	6,08	523	13,06	7,65
2015.	29	72,50	624	21,52	4,65	526	18,14	5,51
2016.	34	117,24	635	18,67	5,35	674	19,82	5,04
2017.	175	514,70	1.172	6,70	14,93	1.188	6,79	14,73
<b>Ukupno</b>	<b>307</b>		<b>3.604</b>			<b>3.406</b>		
<b>Prosječno</b>	<b>61,4</b>	<b>210,59</b>	<b>720,08</b>	<b>16,22</b>	<b>7,33</b>	<b>681,20</b>	<b>14,96</b>	<b>7,76</b>

Ovaj porast broja žalbi može ukazivati na začetak novog trenda, s obzirom da je do ove godine udio pokrenutih upravnih sporova iznosio 5,96% odnosno 6,54%. Upravni sporovi pokretali su se znatno češće nego ranijih godina – tužitelji su u 2017. pokrenuli upravni spor u odnosu na 14,93% otvorenih odnosno 14,73% završenih žalbenih predmeta, odnosno na svakih 6,70 podnesenih žalbi ili 6,79 završenih žalbenih predmeta pokrenut je po 1 upravni spor. U ranijem

razdoblju to su činili u odnosu na samo 5,43% pokrenutih odnosno 6,02% završenih žalbenih predmeta, odnosno na svakih 18,6 pokrenutih ili 14,96 završenih postupaka po žalbi.

Ove podatke treba tumačiti u svjetlu činjenice da je 115 upravnih sporova pokrenuto je u vezi podnesenih zahtjeva istoga korisnika, od kojih je taj korisnik sam pokrenuo 99 postupaka, a ostalih 16 tijela javne vlasti. Ipak, ako se i izostave ti postupci ostaje podatak da su ostali tužitelji pokrenuli 60 upravnih sporova, što je gotovo dvostruko više nego u 2016.

Valja naglasiti da su tijela javne vlasti u pravilu u gotovo četiri petine slučajeva postupala po rješenjima Povjerenika – od 173 rješenja po žalbi kojima je naloženo pružanje informacija, tijela javne vlasti pokrenula su upravni spor u odnosu na 38 rješenja (21,97%), što je na istoj razini kao i 2016. (21,42%). U samo jednom predmetu Sud je poništio rješenje Povjerenika.

Korisnici su nešto skloniji pokretanju upravnog spora – u odnosu na 180 rješenja Povjerenika za informiranje kojima je odbijena žalba kao neosnovana korisnici su pokrenuli 103 upravna spora (57,22%), pri čemu dominira jedan podnositelj koji je podnio gotovo tri četvrtine tužbi. Tako u više od polovice slučajeva u kojima Povjerenik temeljem provedenog postupka utvrdi da je tijelo javne vlasti donijelo zakonitu odluku, korisnici protiv tog rješenja pokreću upravni spor tražeći potvrdu pred sudom. Međutim, u tome nisu imali uspjeha - Sud niti u jednom upravnom sporu pokrenutom po tužbi korisnika nije poništio odluku Povjerenika po žalbi.

Ujedno, broj pokrenutih upravnih sporova zbog šutnje Povjerenika za informiranje je naglo porastao – od 3 u 2014., 7 u 2015., 8 u 2016., na 30 u 2017., s time da je 25 upravnih sporova zbog nedonošenja odluke po žalbi pokrenuo isti korisnik koji je i podnio dvije petine svih žalbi. Ipak, udio tužbi zbog šutnje i dalje se kreće oko četvrtine svih pokrenutih sporova (23,53% u 2016., 22,86% u 2017.) i ostaje kao permanentan problem koji reflektira izazove kapaciteta Povjerenika za informiranje da se nosi sa značajnim porastom broja žalbi, kao i izazov efikasnosti u postupanju tijela javne vlasti koja u nekim slučajevima ne omogućuju Povjereniku za informiranje rješavanje žalbe tako što ne dostavljaju potpun spis odnosno traženu informaciju.

### ***Troškovi upravnog spora***

Člankom 19. ZPPI propisano je da se na pristup informacijama u postupcima pred tijelima javne vlasti ne plaćaju upravne i sudske pristojbe te da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, koje je donio Povjerenik za informiranje (NN 12/14). Svrha navedene pravnog pravnog režima jest olakšati korisnicima ostvarivanje ustavnog prava građana sa što manje troškova.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 29/17) u primjeni je novi članak 79. Zakona o upravnim sporovima koji je zamijenio od Ustavnog suda RH ukinuti raniji članak prema kojem u upravnim sporovima svaka stranka podmirivala svoje troškove. Novom regulacijom troškova u upravnom sporu, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Pri tome troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora, uključujući i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu, a vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele

razmjerno uspjehu u sporu. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude, na koje je dopuštena žalba.

Tijekom 2017. u 11 upravnih sporova sudjelovali su odvjetnici kao zastupnici stranaka, i to: 6 na strani tužitelja i 4 na strani zainteresirane osobe i 1 na strani tuženika koji u konkretnom predmetu nije bio Povjerenik za informiranje nego jedinica lokalne samouprave (tužba odbačena). Visoki upravni sud je u 3 predmeta naložio tužitelju da zainteresiranoj osobi koju je zastupao odvjetnik nadoknadi troškove i to u iznosu od po 3.125,00 kn (trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn uvećan za PDV od 625,00 kn). Također Sud je u 2 slučaja odbio dosuditi troškove jer se u postupku primjenjivala ranije važeća odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj je svaka stranka snosila svoje troškove.

Stupanjem na snagu novog uređenja naknade troškova po ZUS-u dolazi do potencijalno problematične situacije za tuženika u upravnim sporovima u ostvarivanju prava na pristup informacijama, što je u svim slučajevima Povjerenik za informiranje, s obzirom da njegova rješenja (ili šutnju) izazivaju pred Sudom ili tijelo javne vlasti ili korisnik. Pristup sudu je istovremeno olakšan nenaplatom sudskih pristojbi (kao i upravni postupak, uslijed nenaplate upravnih pristojbi) te potencijalni tužitelji snose relativno nizak rizik podnošenja tužbe. Istovremeno, porast broja žalbi koje su u 2017. gotovo udvostručene te broja tužbi koje su učtverostručene, kratkoća rokova za odlučivanje po žalbi, ograničeni kapaciteti Povjerenika za informiranje u odnosu na broj prvostupanjskih tijela i neograničene mogućnosti podnošenja zahtjeva, kao i pogodnost režima pristupa informacijama za tzv. 'obijesno parničenje' i zlouporabe, kratkoća rokova za odgovor na tužbu, kao i sklonost prvostupanjskih tijela da odugovlače u žalbenom postupku, izlažu tuženika potencijalnoj opasnosti dosude troškova u kontekstu nemogućnosti rješavanja žalbenih predmeta, te time štete za državni proračun. Tim više što u upravnom postupku kao zainteresirana strana sudjeluje i druga strana iz žalbenog postupka (korisnik u slučaju da tužbu podnosi tijelo javne vlasti, odnosno tijelo javne vlasti kada tužbu podnosi korisnik). Time se otvara pitanje adekvatnosti sustava prema kojem se u prvostupanjskom, žalbenom i sudskom postupku ne naplaćuju upravne i sudske pristojbe, dok su Povjerenik za informiranje i tijela javne vlasti, a i Visoki upravni sud (te time državni proračun) izloženi potencijalnim financijskim troškovima, te pritiskom na ljudske i materijalne resurse. Ipak, imajući u vidu dosadašnje rezultate upravnih sporova, a pod uvjetom da ne dođe do dodatnog značajnog povećanja broja žalbi i tužbi, može se pretpostaviti da neće doći do značajnijeg udara na sustav.

### **Poštivanje sudskih presuda i odluka Povjerenika za informiranje**

U odnosu na postupanje po sudskim presudama koje se zaprimljene do kraja 2017. jedno tijelo javne vlasti nije postupilo po odluci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom je potvrđena odluka Povjerenika za informiranje (Hrvatska komora fizioterapeuta u predmetu pristupa informaciji o bruto plaći predsjednice Komore). U odnosu na presude koje je Visoki upravni sud Republike Hrvatske donio u 2017. od ukupno 21 slučaja u kojem su tijela javne vlasti trebalo postupiti po odluci Povjerenika za informiranje njih 12 (57,14%) je po presudi postupilo, a u 9 slučajeva (42,86%) još ne postoje informacije o postupanju po presudama (jedan dio presuda je donesen krajem 2017.). U odnosu na izvršenje odluke u nekim situacijama

otežano je utvrđivanje da li je informacija zaista dostavljena korisniku, i u takvim je slučajevima važna reakcija korisnika.

### **Izbor odluka Visokog upravnog suda**

S obzirom da su odluke Visokog upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutima protiv rješenja Povjerenika za informiranje u cjelovitom obliku dostupne u Tražilici odluka i mišljenja kao najznačajnije presude kojima je potvrđena odluka Povjerenika za informiranje ističemo sljedeće:

- *Ministarstvo pravosuđa: Tablica zaprimljenih zahtjeva pravnih osoba iz Srbije za povrat nekretnina na teritoriju Republike Hrvatske od 2004. godine i informacija Sukcesije-dostavljeni sporazumi s popisom pravnih osoba iz Republike Hrvatske koje postavljaju pravozaštitne zahtjeve glede nekretnina na teritoriju Republike Hrvatske (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-33/17-9 od 11. svibnja 2017.)*
- *Ministarstvo pravosuđa: Sudski registar, osim u dijelu koji se odnosi na adrese fizičkih osoba (ponovna uporaba informacija) (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-25/17-9 od 24. svibnja 2017.)*
- *Ministarstvo zaštite okoliša i energetike: Mišljenje izdano u provođenju postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-204/17-4 od 21. rujna 2017.)*
- *Ministarstvo znanosti i obrazovanja: Zapisnik o nadzoru prosvjetne inspekcije u kojem ne postoje zaštićeni podaci (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-269/17-9 od 30. studenoga 2017.)*
- *Hrvatska banka za obnovu i razvitak: Informacije o tome koliko je projekata, kojeg naziva, kojih izvoznika (pravnih osoba) u kojim sektorima i djelatnostima, u kojim zemljama izvoza i u kojem iznosu u određenom periodu financirao HBOR (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-128/17-6 od 3. kolovoza 2017.)*
- *Hrvatska banka za obnovu i razvitak: Informacije o datumu održavanju sjednica Nadzornog HBOR-a (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-277/17-7 od 30. studenoga 2017.)*
- *Hrvatska banka za obnovu i razvitak: Popis svih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u određenom vremenskom razdoblju (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-261-17-8 od 7. prosinca 2017.)*
- *Županijsko državno odvjetništvo u Splitu: Isplate sudskim vještacima koje je Županijsko državno odvjetništvo, kao tijelo javne vlasti platilo u određenom vremenskom periodu - koje sadrže ime i prezime, naziv i iznos (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-267/17-5 od 9. studenog 2017.)*
- *Grad Zagreb Idejni projekt za izgradnju prometnice koji ima utjecaj na okoliš (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-208/17-6 od 21. prosinca 2017.)*
- *Općina Gradište: Informacije o isplatama socijalne pomoći (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-83/17-8 od 6. srpnja 2017.)*
- *Hrvatska elektroprivreda d.d.: Elaborat o usklađenosti projekta TE Plomin C-500 sa kriterijima za odabir strateških projekata treba biti javno dostupna informacija (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-127/16-7 od 4. siječnja 2017.)*
- *Hrvatska elektroprivreda d.d.: Revizija Cost Benefit analize za izgradnju plinski kombi kogeneracijske elektrane KKE Osijek 500, II faza Revizija CBA (Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-199/16-5 od 23. veljače 2017.)*

### **Ustavne tužbe**

Svatko može podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske, između ostalog ako smatra da mu je pojedinačnim aktom javnopravnih tijela kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Ustavna tužba se može podnijeti ako je iscrpljen drugi dopušteni pravni put. I u slučaju zaštite Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama ili drugog ustavom zajamčenog prava ili slobode s kojim se to pravo može naći u koliziji, moguće je podnijeti ustavnu tužbu.

Prema podacima zaprimljenim od Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske je tijekom 2017. zaprimio 21 ustavnu tužbu u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama.

S obzirom na postupke vođene i pred Povjerenikom za informiranje, Ustavni sud je donio odluke po dvije ustavne tužbe. Tako je u predmetu povodom ustavne tužbe Općine Gračišće obustavljen postupak zbog povlačenja ustavne tužbe (rješenje broj: U-III-235/2017 od 23. studenoga 2017. U drugom predmetu, Ustavni sud Republike Hrvatske je odlučio po ustavnoj tužbi udruge GONG, protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-49/14-6 od 5. studenoga 2014., a u vezi zahtjeva za pristup informacijama podnesenog Vladi RH 1. srpnja 2013. Za dostavu preslika ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenih između Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP te preslike dodataka ugovorima ukoliko postoje u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača. Protiv rješenja Vlade RH kojim se zahtjev odbija izjavljena je žalba Povjereniku za informiranje koji je svojim rješenjem klasa: UP/II-008-04/13-01/314, ur. broj: 401-01/04-14-06 od 10. travnja 2014. poništio rješenje Vlade Republike Hrvatske KLASA: 008-01/13-08/05, URBROJ: 50302/28-13-1 od 29. kolovoza 2013. i odobrio udruzi GONG pristup zatraženoj informaciji na način da prije dostave navedenog Ugovora postupi sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka. Vlada Republike Hrvatske je protiv tog rješenja 9. svibnja 2014. podnijela tužbu Visokom upravnom sudu, te je usvojio tužbeni zahtjev Vlade, poništio rješenje Povjerenika te odbio žalbu podnositeljice protiv rješenja Vlade. Ustavni sud Republike Hrvatske je Odlukom Broj: U-III-1267/2015 od 21. studenoga 2017. ustavnu tužbu odbio.

Ustavni sud je donio 9 odluka koje se odnose na rješavanje žalbi koje su vezane za izbore i u kojima su političke stranke zatražile uvid u izborne materijale, nevažeće listiće i sl. U tim slučajevima je Ustavni sud Republike Hrvatske odbio žalbe kao neosnovane.

S obzirom na način rada Ustavnog suda, Povjerenik za informiranje ne obavještava se o pokretanju postupka po ustavnoj tužbi (jer je posljednja instanca u pravilu sudska) što otežava prikupljanje podataka o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama.

## 7 Pristup informacijama prema posebnim propisima

### 7.1 Informacije o okolišu

Povjerenik za informiranje, uz opću nadležnost za sve vrste informacija, dodatno predstavlja žalbeno tijelo u slučaju uskraćivanja informacija o okolišu. Naime, člankom 158. stavkom 6. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15), izričito je propisano da je Povjerenik za informiranje žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacija o okolišu, dok je člankom 5. stavkom 1. navedenog Zakona propisano da se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima prema ovom Zakonu koja nisu uređena tim Zakonom i njegovim provedbenim propisima, primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama. Zakonom o zaštiti okoliša preuzeta je Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu te je ujedno usklađena s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), međunarodnog pravnog okvira u području zaštite okoliša koja je stupila na snagu 2001., a u odnosu na Republiku Hrvatsku, po ratifikaciji i objavi, stupila je na snagu 25. lipnja 2007. Pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se tiču okoliša uređen je ujedno i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08).

Informacije o okolišu predstavljaju informacije od iznimnog javnog interesa te su neposredno vezane uz zaštitu zdravlja ljudi, održivi razvoj i kvalitetu života budućih generacija. Očuvanje prirode i čovjekova okoliša, između ostalih, najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, a Ustavom je ujedno propisano kako more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Uz obvezu države da svima osigura uvjete za zdrav okoliš, ujedno je obveza svakoga, da u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posveti zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Sukladno navedenom, mogućnost pristupa okolišnim informacijama neposredno utječe na pravo javnosti da sudjeluje u odlučivanju o određenim djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, što predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju javnih politika koje se odnose na zaštitu okoliša. U tom smislu, dostupnost informacija o okolišu od posebne je važnosti i od iznimnog javnog interesa.

U odnosu na informacije o okolišu, od važnosti su obaveze tijela javne vlasti propisane Zakonom o zaštiti okoliša, kojim je određeno kako je tijelo javne vlasti dužno osigurati pristup informacijama o okolišu, koje posjeduje i/ili nadzire, u skladu s tim Zakonom i posebnim propisima kojima se uređuje pravo javnosti na pristup informacijama, s tim da se pravo pristupa informacijama o okolišu odnosi na svaku informaciju u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom dostupnom obliku, koja se odnosi na Zakonom taksativno pobrojana okolišna pitanja. Zakonom o zaštiti okoliša je ujedno propisana obveza tijela javne vlasti da osigura u okviru svoje nadležnosti redovitu (proaktivnu) objavu informacija o okolišu u skladu s navedenim Zakonom, putem dostupnih elektroničkih baza podataka ili putem drugih



odgovarajućih sredstava informiranja, a osobito tekstove međunarodnih ugovora i sporazuma, te propise iz područja zaštite okoliša, strategije, planove, programe i druge dokumente zaštite okoliša, dostupna izvješća o provedbi propisa iz područja zaštite okoliša, uključujući provedbu međunarodnih ugovora i strateških dokumenata, planova i programa iz područja zaštite okoliša, izvješća o stanju okoliša, podatke koji se odnose na praćenje stanja okoliša, dozvole/suglasnosti koje imaju značajan utjecaj na okoliš kao i ugovore sklopljene s ciljem zaštite okoliša, studije i procjene rizika u odnosu na sastavnice okoliša te druge podatke od značaja za zaštitu okoliša. U odnosu na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, rok omogućavanja pristupa informacijama prema Zakonu o zaštiti okoliša nije određen (najkraći mogući rok) te se razlozi za odbijanje zahtjeva donekle razlikuju. Zakon o zaštiti okoliša ujedno propisuje pravo sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti u odlučivanju o određenim djelovanjima i djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, a pogotovo se naglašava obveza tijela javne vlasti da na prikladan način, pravodobno i djelotvorno obavijesti javnost o pravu sudjelovanja u tim postupcima.

Korisnici prava na pristup informacijama se u pravilu u svojim žalbama pozivaju na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, s obzirom da je pravni režim uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša (na primjer, u pogledu obuhvaćenih tijela, razloga za ograničenje, definiranih rokova). Povjerenik za informiranje u tim je žalbenim postupcima postupao prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, uzimajući u obzir i odredbe Zakona o zaštiti okoliša i pripadajuću Uredbu.

Prema dostupnim podacima, u 2017. je u rješavanju bilo 17 žalbi u predmetima vezanim za pristup informacijama o okolišu (Tablica 7.1.), od čega se 15 žalbi odnosilo na žalbu protiv rješenja tijela javne vlasti kojim se uskraćuje pristup informaciji (88,2%), dok su se 2 žalbe odnosile na šutnju uprave (11,7%). Podnositelji žalbi su uglavnom bile udruge koje se bave zaštitom okoliša, dok je u dva slučaja je žalitelj bio fizička osoba te jednom trgovačko društvo. Žalbe se najčešće odnose na utjecaj djelatnosti tijela javne vlasti na zdravlje ljudi i onečišćenje okoliša, upravljanje prirodnim resursima, postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša, komunalne djelatnosti i energetske učinkovitosti te učinkovito zbrinjavanje otpada.

Tablica 7.1. Žalbe u vezi informacija o okolišu

Podnositelj žalbi	Broj žalbi	Tijelo javne vlasti protiv čije odluke ili šutnje su podnesene žalbe	Informacije koje se traže
Udruge Udruga Uzor, Zelena Akcija, Društvo 'Marjan', Udruga Sunce, Zelena Istra, Udruga Eko Pan, Udruga BIOM	14	Grad Zagreb, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode Javna ustanova za upravljanje Park šumom Marjan, Grad Karlovac, Regionalni centar čistog okoliša d.o.o., Hrvatska elektroprivreda d.d.	informacije o djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda; informacije o inspekcijskom nadzoru u Park šumi Marjan; pitanje zbrinjavanja opasnog otpada; procjena utjecaja zahvata za okoliš za hidroelektranu, studija izvodljivosti za uspostavu cjelovitog i održivog sustava gospodarenja otpadom, pitanje izgradnje i upravljanja blokom C Termoelektrane Plomin i sl.
Fizičke osobe	2		
Trgovačka društva	1		
<b>Ukupno</b>	<b>17</b>		

U okviru svoje funkcije promicanja prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje aktivno je sudjelovao u promotivnim aktivnostima. Povjerenica za informiranje sudjelovala je na konferenciji 'Dijalogom do transparentnog upravljanja prirodnim resursima' koja se od 4. do 6. listopada 2017. održala u Opatiji, u okviru IPA Projekta Lokalna partnerstva za transparentno upravljanje prirodnim resursima, kojega provodi udruga za zaštitu okoliša i prirode Eko Pan, u partnerstvu s udrugama Zelena akcija iz Zagreba i Žmergo iz Opatije. U izlaganju 'Zelene informacije u praksi Povjerenika za informiranje', povjerenica za informiranje istaknula je važnost dostupnosti informacija o okolišu i sudjelovanja javnosti u odlučivanju po pitanjima okoliša, prezentirala je rad institucije u predmetima koji se odnose na tzv. zelene informacije te je istaknula kako je ulogu udruga u području informiranja javnosti i uključivanja javnosti u pitanjima zaštite okoliša od iznimne je važnosti, jer one sa svojim specifičnim znanjima, vještinama i resursima imaju veći kapacitet potaknuti tijela javne vlasti da objavljuju informacije i omogućće sudjelovanje javnosti, ali i iskoristavati otvorene podatke o okolišu koji se sve češće objavljuju. Također, voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama na poziv udruge Zelena akcija, održala 25. 5. 2017. prezentaciju za dvadesetak predstavnika udruga za zaštitu okoliša iz Srbije, koji su bili u studijskoj posjeti u organizaciji Regionalnog centra zaštite okoliša. U prezentaciji je predstavljen rad institucije Povjerenika za informiranje, suradnja s drugim institucijama i udrugama koje se bave okolišem, te primjeri iz prakse s posebnim osvrtom na žalbe u predmetima vezanim za pristup informacijama o okolišu.

Važno je istaknuti kako Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Hrvatska agencija za okoliš i prirodu te Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, kao krovne institucije u području zaštite okoliša i prirode, predstavljaju primjere dobre prakse u pogledu proaktivne objave informacija. Međutim, potrebno je uložiti dodatan trud i potpuno uskladiti postupanje sa zakonskom obvezom objave podataka za ponovnu uporabu u strojno čitljivom obliku te njihovim redovitim ažuriranjem. Poseban je izazov osigurati pristup informacijama o okolišu na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se građani primarno obraćaju radi informiranja i sudjelovanja.

Zaključno ističemo potrebu jačanja svijesti građana i civilnog društva o mogućnosti pristupa informacijama i uključivanja u savjetovanja u pitanjima okoliša, kako prema posebnom režimu uređenim Zakonom o zaštiti okoliša, tako i prema Zakonu o pravu na pristup informacijama te potrebe intenzivnije suradnje resornih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga u području okoliša po tom pitanju.

## 7.2 Dostupnost arhivskog gradiva

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 46/17) od 20. svibnja 2017. Povjerenik za informiranje je osim u području pristupa, ponovne uporabe informacija i dostupnosti informacija o okolišu, postao i nadležno tijelo u pitanju dostupnosti javnog arhivskog gradiva.

Naime, Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09, 125/11, 46/17) u članku 21., stavak 6. utvrđena je nadležnost Povjerenika za odlučivanje o žalbi na rješenje o odbijanju zahtjeva za prestanak tehničkih mjera zaštite osobnih podataka, dok je u članku 22., stavak 8. propisana je nadležnost Povjerenika za informiranje u slučaju odbijanja zahtjeva za prijevremeno korištenje javnoga arhivskog gradiva.

Povjerenica za informiranje sudjelovala Okruglom stolu kojeg je 5. travnja 2017. u Hrvatskom saboru organizirao Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista, kao predlagatelj Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, te su na isti dostavljena mišljenja u redovitom postupku. Ujedno, dano je mišljenje Hrvatskom državnom arhivu, u vezi primjene članaka 6. i 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima te je sudjelovao na sastanku u Hrvatskom državnom arhivu na navedenu temu.

Osim navedenog, Povjerenik za informiranje se tijekom 2017. uključio u savjetovanje s javnošću za Nacrt Zakona o arhivskom gradivu i arhivima te je dio dostavljenih prijedloga uvaženo i ugrađeno u Nacrt prijedloga. Također je dao očitovanje Ministarstva kulture na Nacrt prijedloga Zakona o arhivskom gradivu i arhivima te sudjelovao na sastanku u Ministarstvu kulture na temu navedenog Nacrta prijedloga. Prema novom Prijedlogu zakona o arhivskom gradivu i arhivima, predviđeno je da je Povjerenik za informiranje nadležno drugostupanjsko tijelo koje odlučuje o žalbama u postupcima odobravanja pristupa i ponovne uporabe gradiva u državnim arhivima.

Povjerenik za informiranje je tijekom 2017. zaprimio 2 žalbe koje se odnose na dostupnost arhivskog gradiva (klasificirani podaci) i prenesene su u rješavanje u 2018.

## 8 Savjetovanja s javnošću

### 8.1 Pravni okvir

Savjetovanje s javnošću prema članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) obavezno se provodi putem interneta radi osiguravanja sudjelovanja što šireg kruga dionika, pri čemu su tijela državne uprave to obvezna činiti putem središnjeg državnog portala [e-Savjetovanja](#), dok ostali obveznici to čine primarno putem službene internetske stranice ili putem posebno uspostavljenih portala. Internetsko savjetovanje ujedno ne isključuje i druge načine savjetovanja, kao što su javne rasprave, distribucija nacрта propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i dr.

Postupak savjetovanja započinje objavom nacрта propisa, akta odnosno dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njegovim donošenjem te se poziva javnost da dostavi prijedloge i mišljenja u propisanom i jasno naznačenom roku. Savjetovanje se u pravilu provodi u trajanju od 30 dana. Postupak savjetovanja završava objavom izvješća o provedbi savjetovanja, s popisanim zaprimljenim prijedlozima i mišljenjima, uz očitovanja o razlozima prihvaćanja ili neprihvaćanja. I Poslovnik Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.) sadrže odredbe o obvezi prilaganja izvješća o provedenom savjetovanju od strane podnositelja samom prijedlogu akta. Nakon provedenog savjetovanja dokumentacija se mora čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

U namjeri da doprinese dodatnom osnaživanju primjene ovog članka ZPPI, Povjerenica za informiranje je, u skladu sa svojim ovlastima temeljem članka 35., stavak 3., podstavak 7. ZPPI, a kojim se ovlašćuje Povjerenika da inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, inicirala i od Ministarstva uprave u rujnu 2017. te u siječnju 2018. zatražila da razmotri pristupanje Republike Hrvatske važnom dokumentu Vijeća Europe - Protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (stupio na snagu 1. lipnja 2012.). Protokolom su predviđene obveze potpisnica usmjerene na jačanje procedura za uključivanje u proces savjetovanja, lokalne referendume i peticije, jačanje prava na pristup informacijama, uspostavu mjera za zadovoljavanje potreba ranjivih skupina te mehanizama za pritužbe i prijedloge u vezi rada i funkcioniranja lokalne samouprave. Unatoč kvalitetnom zakonskom okviru, pristupanje ovako važnim međunarodnim dokumentima dodatno jača domaće kapacitete za dijalog s obje strane prilikom donošenja akata, dajući dodatnu težinu pravu javnosti da sudjeluje. Pravo na sudjelovanje pretpostavlja i jačanje lokalnih vlasti na način da osiguraju, promoviraju i olakšaju ostvarivanje prava na sudjelovanje. Iako je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, Republika Hrvatska još nije potpisala ovaj Protokol, te je stoga povjerenica za informiranje navedeno aktualizirala smatrajući kako se radi o mehanizmu koji može bitno doprinijeti snazi postojećeg pravnog okvira koji omogućuje sudjelovanje građana u odlučivanju.

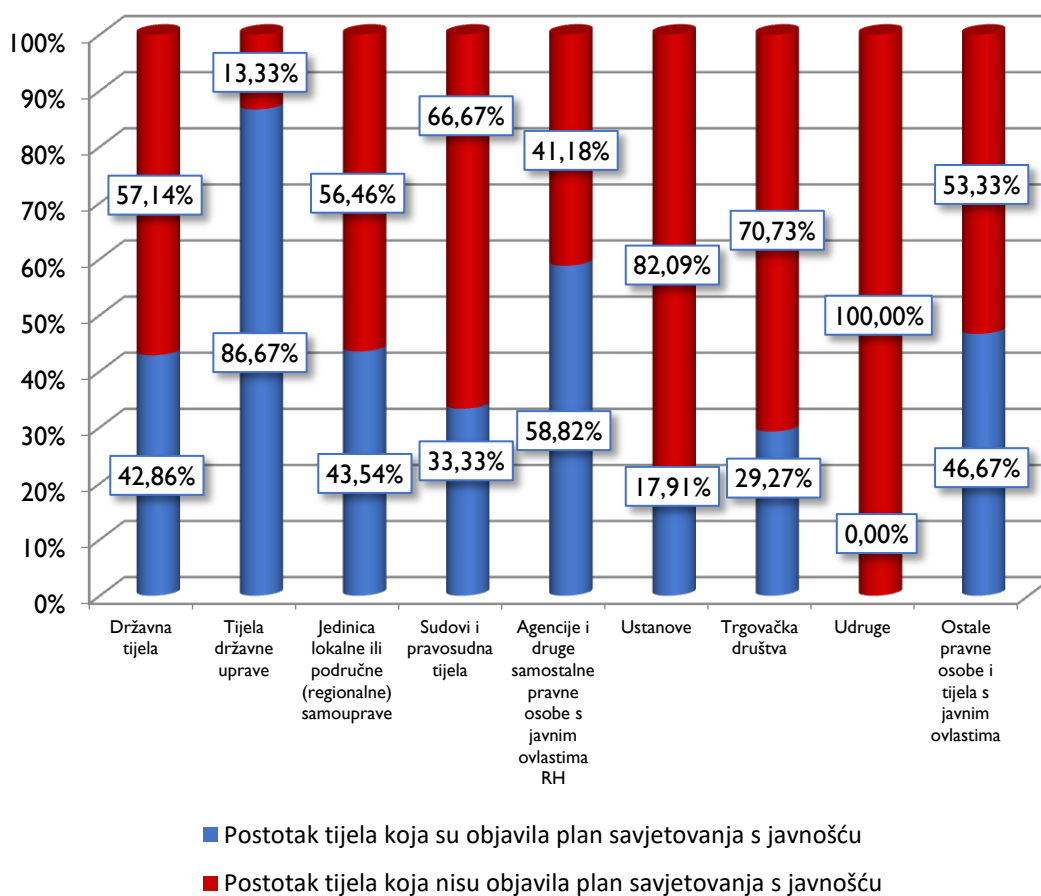
## 8.2 Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata

Povjerenik za informiranje redovito prati provedbu članka 11. kojim su uređena savjetovanja s javnošću, kako postupanjem po predstavkama građana i pružanjem pomoći po upitima tijela javne vlasti, tako i putem analitičkih praćenja postupanja pojedinih skupina tijela javne vlasti, odnosno prikupljanjem podataka putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti. Ujedno, uzimaju se u obzir i podaci Ureda za udruge Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

### Podaci iz godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama

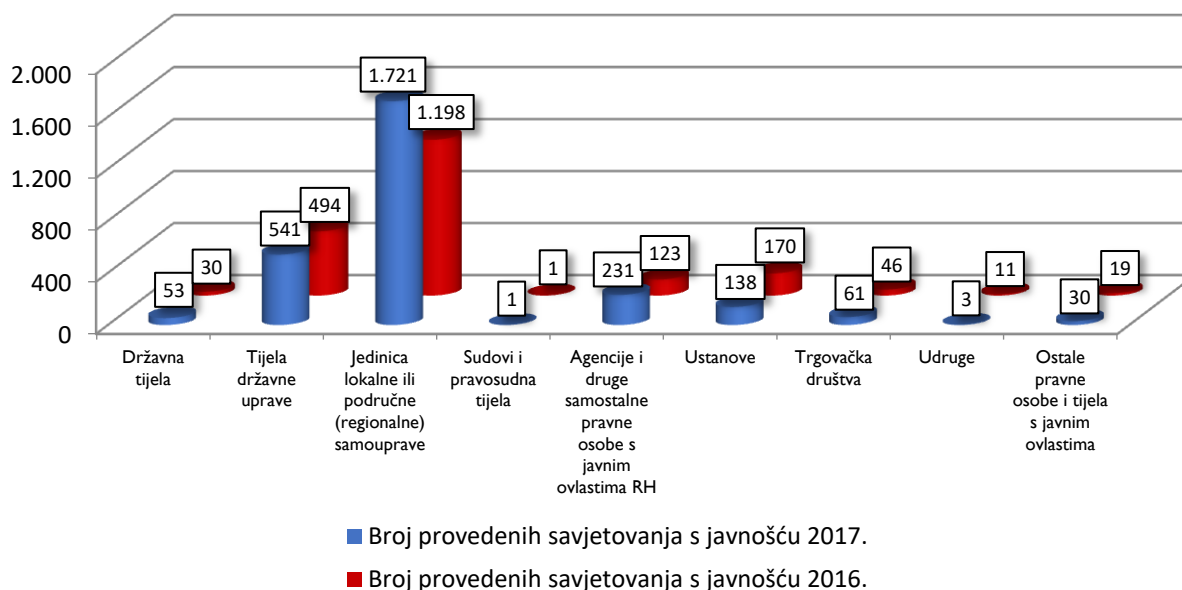
Prema podacima koji su od tijela javne vlasti prikupljeni putem aplikacije za podnošenje godišnjeg izvješća, proizlazi da je među tijelima koja su podnijela izvješće, njih 21,02% obveznici provedbe savjetovanja, dok 78,98% tijela to nisu. Kad je riječ o obvezi *objave plana savjetovanja*, iz podataka koji su dostavljeni od strane samih tijela, i koja valja uzeti s dozom opreza, proizlazi da je razina ispunjenja ove obveze povećana ukupno za 53%. Tako je plan savjetovanja objavilo 86,67% tijela državne uprave (u odnosu na 81% u 2016.), 58,82% agencija (55% u 2016.) i 43,54% JLP(R)S (32% u 2016.), dok druge kategorije to čine rjeđe (Slika 8.1.).

Slika 8.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću u 2017. godini



Tijela javne vlasti su u svojim izvješćima navela kako su tijekom 2017. provela ukupno 2.779 savjetovanja, što u odnosu na 2016. kad je provedeno 2.092 savjetovanja, čini porast od oko 35% (Slika 8.2.). Najviše savjetovanja provele su JLP(R)S – 1.721 odnosno 43% više nego u 2016. kada ih je bilo 1.198., odnosno gotovo trostruko više nego u 2015. (604). Slijede tijela državne uprave s 541 savjetovanja u 2017., također više nego 2016. (494) i 2015. (447). Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 231 savjetovanje u 2017., značajno više nego 2016. (123) i 2015. (100). Iz podataka o načinu provedbe savjetovanja, proizlazi kako osim internetskog savjetovanja, tijela javne vlasti provode i javne rasprave (17%).

Slika 8.2. Broj provedenih savjetovanja prema vrsti tijela - usporedba 2016/2017



Podaci iz godišnjih izvješća pokazuju da su tijela državne uprave, JLP(R)S, agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima te druga državna tijela svoja savjetovanja u 2017. provodila prosječno 19 dana, što predstavlja povećanje u odnosu na 2016., kad je taj rok prosječno trajao 17,13 dana, a osobito u odnosu na 2015., kad su savjetovanja prosječno trajala 7,62, ali opet značajno kraće od propisanog roka od 30 dana, kojeg uglavnom u prosjeku poštuju samo državna tijela i agencije (Tablica 8.1.). Ako je rok kraći od 30 dana, potrebno je obrazložiti razloge za kraći rok, s time da se oni ne bi smjeli tražiti u neadekvatnoj organizaciji rada tijela, već u vanjskim okolnostima i razlozima hitnosti radi zaštite javnog interesa (npr. sprječavanje opasnosti, zaštita skupine građana ili dobara i sl.).

Tablica 8.1. Analiza roka provedbe savjetovanja s obzirom na vrstu tijela 2015-2017.

Vrsta tijela	Prosječno trajanje (u danima)		
	2015.	2016.	2017.
Državna tijela	15,67	24,50	24,00
Tijela državne uprave	17,88	18,83	23,84
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	3,73	19,72	22,41
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67	24,44
<b>Prosječno</b>	<b>7,62</b>	<b>17,13</b>	<b>19,05</b>

### ***Nadzor Povjerenika po predstavkama građana i na vlastitu inicijativu***

Povjerenik za informiranje se postupajući temeljem uočenih nepravilnosti na portalu e-Savjetovanja službeno obraćao pojedinim obveznicima provedbe savjetovanja s detaljno obrazloženim nalazima vezanim uz njihovo postupanje prema članku 11. ZPPI, opisanim zakonskim obvezama i s uputom za postupanje, uz obvezu dostave povratne informacije o učinjenom u roku od 15 dana. Za one akte za koje je savjetovanje bilo organizirano u trajanju kraćem nego što je to Zakonom utvrđeno, Povjerenik je tražio ili produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka.

Povjerenik je u okviru svog redovnog postupanja pružao pomoć i mišljenje i temeljem upita tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja pa je tako temeljem traženja tijela pružio stručno mišljenje o provedbi savjetovanja s javnošću ukupno 32 puta, što je oko 2,5 puta veći broj nego tijekom 2016., pri čemu je ovaj temelj za postavljanje upita činio 12 % svih upita upućenih Povjereniku tijekom izvještajnog razdoblja. Odgovori Povjerenika, u formi mišljenja ili odgovora objavljeni su na Tražilici odluka i mišljenja, kako bi poslužila kao orijentir u sličnim situacijama.

Od predstavki građana izjavljenih u 2017., njih 17 ili 3,88 % svih predstavki odnosilo se na kršenje odredbe članka 11. o savjetovanjima s javnošću. Podnositelji su uglavnom bile fizičke osobe i udruge. Ujedno je zabilježen prvi slučaj poništavanja općeg akta (odluke o dimnjačarskim uslugama) od strane jedne JLPRS donesene od strane Visokog upravnog suda, a radi neodgovarajuće primjene članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Najveći dio predstavki odnosi se na nepoštivanje propisanog vremenskog razdoblja provedbe savjetovanja od 30 dana, odnosno na potpuni izostanak provedbe savjetovanja s javnošću. Dodatno, podnositelji predstavki ukazivali su na činjenicu da tijela ne donose planove savjetovanja s javnošću ili da ih pak ne ažuriraju tijekom godine. Posebno je uočen problem neodgovarajuće procjene o tome za koje je akte potrebno provoditi na lokalnoj razini, dok pak institucije središnje države najčešće ne poštuju rok od 30 dana. Također, dio obveznika nije objavljivao izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem na pristigle prijedloge i komentare.

Kao indikativan segment valja uzeti činjenicu da podnositelji sve češće uočavaju nedovoljnu kvalitetu odgovora na njihove komentare i prijedloge od strane provoditelja savjetovanja kao razlog za podnošenje predstavke, a ujedno i sve češće prate jesu li u akte između prvog i drugog čitanja unesene sve one izmjene koje su prihvaćene tijekom provedbe savjetovanja s javnošću.

### ***Analitička praćenja Povjerenika za informiranje***

#### *Tijela državne uprave i druga tijela na državnoj razini*

Kao i 2016., Povjerenik za informiranje je u izvještajnom razdoblju proveo sveobuhvatno longitudinalno praćenje primjene članka 11. u odnosu na propise i druge akte i dokumente za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, a koji su objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2017.

Analitičkim praćenjem br. 4/2017 *Provedba savjetovanja s javnošću* obuhvaćeno je ukupno 608 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 90 zakona, 52 uredbe, 346 pravilnika, 36 standarda, 59 odluka, 9 strategija, 6 programa, 8 planova, 1 kodeks, 1 poslovnik. Izostavljene su uredbe o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema članku 63. Zakona o

sustavu državne uprave, kao i propisi za koje se savjetovanje provodilo u skladu sa Zakonom o procjeni učinka propisa.

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata u proceduri pripremanja i usvajanja za koje je postojala potreba provedbe savjetovanja, utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno u 276 od 608 ili 45,39% propisa. U odnosu na rezultate analitičkog praćenja iz 2016. kad je savjetovanje bilo provedeno u 174 od 431 ili 40,37% slučajeva - akata za koje je postojala zakonska obveza provedbe savjetovanja, ostvaren je rast od 5,02% (Tablica 8.2.)

Tablica 8.2. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u 2017.

<i>Vrsta propisa / akta</i>	<i>Broj</i>	<i>Provedeno savjetovanja</i>	<i>Neprovedeno savjetovanja</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja (%)</i>
Zakon	90	62	28	68,89%
Uredba	52	28	24	53,85%
Pravilnik	346	168	178	48,55%
Odluka	59	7	52	11,86%
Strategija	9	6	3	66,67%
Program	6	4	2	66,67%
Plan	8	1	7	12,50%
Kodeks	1	0	1	0,00%
Standardi	36	0	36	0,00%
Poslovnik	1	0	1	0,00%
<b>Ukupno</b>	<b>608</b>	<b>276</b>	<b>332</b>	<b>45,39%</b>

Evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbe i pravilnike (Tablica 8.3.). Savjetovanje je provedeno za 68,89% zakonskih prijedloga, što u odnosu na 2016., kada je praktički svaki drugi zakon stupao na snagu bez provedenog savjetovanja (47,62%), predstavlja rast od čak 21,27%. Kad je riječ o uredbama, zamjetan je rast od 25,28% udjela uredbi za koje je provedeno savjetovanje – u 2017. godini 53,85%, dok je u 2016. to bilo slučaj za samo 28,57% uredbi. Ako pak analiziramo ukupno zakone i uredbe kao propise najvišeg ranga, vidljivo je da je u 2017. provedeno savjetovanje za 61% zakona i uredbi, dok je u 2016. bilo provedeno savjetovanje za 38% zakona i uredbi, što predstavlja porast od 23%. Ako tim podacima pribrojimo savjetovanja za pravilnike (48,55% u 2017.) ostvaren je kumulativni porast od 16,26% provedenih savjetovanja za zakone, uredbe i pravilnike. Istovremeno, savjetovanja su se provodila za 12% odluka i 14% planova odnosno 67% strategija i programa, dok za standarde, kodekse i poslovnike nije bilo savjetovanja s javnošću.

Tablica 8.3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja za zakone, uredbe i pravilnike 2016/2017.

<i>Vrsta propisa</i>	<i>Provedena savjetovanja / ukupan broj propisa 2016.</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja 2016.</i>	<i>Provedena savjetovanja / ukupan broj propisa 2017.</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja 2017.</i>	<i>Porast 2016/2017</i>
Zakon	20/42	47,62%	62/90	68,89%	21,27%
Uredba	12/ 42	28,57%	28/52	53,85%	25,28%
Pravilnik	133/320	41,56%	168/346	48,55%	6,99%
<b>Uk./prosj.</b>	<b>165/404</b>	<b>40,84%</b>	<b>258/488</b>	<b>57,10%</b>	<b>16,26%</b>



Kada je pak riječ o poštivanju zakonske odredbe o trajanju savjetovanja od 30 dana, prema analiziranim podacima s portala e-Savjetovanja vidljivo je kako je savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u svega u 20,40% slučajeva. Za 18,91% akata savjetovanje je provedeno u trajanju od 15-29 dana, a o ukupno 6,09% akata javnost je mogla dostaviti svoje prijedloge i primjedbe u roku kraćem od 15 dana (Tablica 8.4.). U usporedbi s 2016., vidljiv je porast broja savjetovanja u trajanju propisanom Zakonom, od 7,23% na 20,40%. Provedba savjetovanja u odgovarajućem vremenskom trajanju bila je čest predmet predstavki i upita Povjereniku.

Tablica 8.4. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem u 2017.

<b>Provedba i trajanje savjetovanja 2017.</b>	<b>Broj savjetovanja</b>	<b>Udio (%)</b>
30 dana i više	124	20,40
od 15 do 29 dana	115	18,91
manje od 15 dana	37	6,09
nije provedeno	332	54,61
<b>Ukupno</b>	<b>608</b>	<b>100,00</b>

U odnosu na završni dio postupka, objavu izvješća o provedenom savjetovanju za koju nije propisan rok, tijela su navodila proizvoljne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju. U odnosu na 276 provedenih savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima objavljeno je u 259 ili 93,84% slučajeva.

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 6.521 prijedlog, mišljenje i komentar (slično kao i prethodne godine, kad je pristiglo 6.608 prijedloga) za 264 akta (za koje je izvješće objavljeno, odnosno dostupno) od kojih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno njih 1.648, odnosno 25,27%, čime se udio prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih prijedloga i komentara učvrstio na oko jedne četvrtine. Dakle, kao i prethodnih godina, podaci ukazuju da se najmanje četvrtina prijedloga građana i pravnih osoba kao zainteresirane javnosti na koju će se propis odnositi ili će sudjelovati u njegovoj provedbi, smatra opravdanim i dovoljno kvalitetnim da donositelj propisa izmijeni svoj prvotni nacrt i uvaži komentare.

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

Projekt praćenja provedbe Zakona na lokalnoj razini u 2017. obuhvatio je pet županija i njihove jedinice lokalne samouprave te određene pravne osobe županije i lokalnih jedinica s područja županije. Praćenjem je ukupno obuhvaćeno preko 120 tijela javne vlasti, odnosno 100 JLP(R)S i 22 pravne osobe, a provedeno je u razdoblju lipanj-rujan 2017. Odabrane su sljedeće županije: Šibensko-kninska (25 tijela javne vlasti), Požeško-slavonska (17 tijela), Sisačko-moslavačka (25 tijela), Zadarska (40 tijela) i Ličko-senjska (15 tijela), a analitičkim pregledom internetskih stranica nastojalo se utvrditi koliko su transparentna i otvorena prema korisnicima u smislu ispunjavanja obveza propisanih člancima 10., 11. i 12. Zakona.

Rezultati praćenja u dijelu izvršenja obveze iz članka 11., provedbe savjetovanja, ukazali su na izrazito nisku razinu provedbe savjetovanja s javnošću gotovo četiri godine nakon utvrđivanja navedene zakonske obveze. Najvišu razinu ispunjenja obveze provođenja savjetovanja s javnošću ostvarila je Zadarska županija, čijih je devet jedinica lokalne samouprave, od njih 35 (26%),

provelo barem jedan postupak savjetovanja s javnošću u razdoblju praćenja, koje je obuhvatilo cijelu 2016. i polovicu 2017. Sijedi Šibensko-kninska županija, kod koje je samo pet lokalnih jedinica od njih 21 (24%), u određenoj mjeri ispunilo obvezu. Nešto niži rezultat od 23% ostvarila je Ličko-senjska županija, kod koje su samo tri tijela od njih 13 u određenoj mjeri ispunila ovu zakonsku obvezu. Kod Sisačko-moslavačke županije su također samo tri jedinice od njih ukupno 20 (15%) provele barem jedno savjetovanje. Nezadovoljavajući rezultat glede provođenja savjetovanja s javnošću i objave vezanih dokumenata uočava se kod Požeško-slavonske županije, kod koje navedenu zakonsku obvezu nije ispunila niti jedna jedinica.

Nezadovoljavajući je rezultat praćenja koji ukazuje na činjenicu da je u promatranom razdoblju (2016-polovica 2017.) samo 20 jedinica lokalne samouprave od njih ukupno 100 (20%), na razini svih pet praćenih županija, u određenoj mjeri provodilo savjetovanja s javnošću i objavljivalo potrebnu dokumentaciju.

#### *Objava informacija o savjetovanjima s javnošću na internetskim stranicama tijela državne uprave*

Povjerenica za informiranje je u razdoblju listopad-prosinac 2017. provela praćenje objave informacija o savjetovanjima s javnošću na internetskim stranicama 32 tijela središnje državne uprave (20 ministarstava, 5 središnjih državnih ureda i 7 državnih upravnih organizacija). Nalazi su sistematizirani u Analitičkom praćenju broj 3/2017 *Objava informacija o savjetovanjima s javnošću na internetskim stranicama tijela državne uprave*, objavljenom na internet stranici Povjerenika.

Svrha praćenja bila je utvrditi u kojoj mjeri tijela državne uprave, kao tijela koja su obvezna provoditi savjetovanja još od 2009., koja pripremaju ili donose najveći broj i najvažnije propise i dokumente i koja imaju odgovarajuće ljudske kapacitete, na svojim internetskim stranicama objavljuju informacije o provedbi savjetovanja s javnošću i ispunjavaju druge obveze određene člankom 11. ZPPI. Praćenjem se nastojalo utvrditi vidljivost i pristupačnost informacija o provedbi savjetovanja s javnošću, točnost informacija o pravnoj osnovi provedbe savjetovanja, poštivanje obveze objave plana savjetovanja s javnošću, informiranje javnosti o savjetovanjima s javnošću koja su u tijeku, kao i provedenim savjetovanjima s javnošću, te identificiranje odgovorne/kontakt osobe za savjetovanja s javnošću.

Rezultati praćenja pokazali su kako 16 ili 50% tijela imaju zasebnu kategoriju namijenjenu savjetovanjima s javnošću odnosno smještaju savjetovanja kao podrubriku pristupa informacijama (9 ili 28% tijela državne uprave), dok ostalih 22% nemaju posebne rubrike. Trećina tijela državne uprave (11 ili 34%) i nakon više od 5 godina propisane zakonske obveze u informacijama o savjetovanjima poziva se samo na Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN140/09). Istovremeno, gotovo trećina (9 ili 28%) uopće nema informacije o savjetovanjima.

U odnosu na planove savjetovanja koja su tijela dužna objaviti do početka godine na koju se odnose, analiza je pokazala da četvrtina tijela državne uprave (7 ili 22%) nema objavljenih planova savjetovanja s javnošću, a objavljene planove za sve godine od 2014. do 2018. ima samo 6% tijela i to 2 ministarstava.

S obzirom da korisnici saznanja o otvorenim savjetovanjima dobivaju iz informacija objavljenih na internetskoj stranici tijela javne vlasti za čiji rad i resor su zainteresirani, važan segment ovog

analitičkog praćenja je nalaz prema kojem 22 ili 69% informira javnost o otvorenim savjetovanjima, a samo petina tijela (6 ili 19%) to čini na naslovnici.

Positivno je što sva tijela državne uprave imaju objavljenu adresu e-pošte osobe zadužene za savjetovanja, koja je u petini tijela različita od službenika za informiranje (25 ili 81%). U ovom podatku valja potražiti i moguće probleme u primjeni članka 11. ZPPI, budući je puno korisnije i za dosljednu primjenu Zakona bolja opcija objedinjavanje obiju funkcija u jednoj osobi – službeniku za informiranje.

### *Participativno budžetiranje*

U okviru praćenja provedbe savjetovanja u JLP(R)S tijekom ranijih godina uočeno je širenje dobre prakse provedbe participativnog budžetiranja (sudioničkog proračuna), kao uključivanja javnosti u kreiranje proračuna. Projekti participativnog budžetiranja, samostalni ili u suradnji s udrugama civilnog društva, provodili su se primjerice u Rijeci, Malom Lošinj, Pazinu, Puli, Karlovcu, Sisku i drugima, s ciljem da se javnosti da mogućnost da svojim prijedlozima utječe na raspodjelu sredstava. Primjerice, Grad Rijeka objavio je *online* igru Proračunaj-me, kojom se građani upoznaju s proračunom, mogu definirati prioritete te dostaviti Gradu prijedloge za financiranje.

S obzirom na proračunski proces, kako je on trenutno reguliran Zakonom o proračunu, podzakonskim propisima i uputama Ministarstva financija, poštivanje roka od 30 dana za savjetovanje o konačnom nacrtu proračuna teško je provedivo. Ipak, tijekom 2017. Uočeno je da su neke lokalne jedinice provodile internetsko savjetovanje s javnošću za nacрте prijedloga proračuna. Međutim, s obzirom da je dio proračuna ionako zadan (plaće, materijalni troškovi, krediti i sl.), savjetovanje s javnošću je ključno provesti za dio sredstava proračuna koji je usmjeren na projekte i programe, i to neovisno o samom proračunskom procesu, već početkom godine, kao što to pokazuju i primjeri nekih od navedenih gradova. Osobito je važno da lokalne jedinice provedu savjetovanja o planovima financiranja javnih potreba u području kulture, obrazovanja, sporta, tehničke kulture, razvoja civilnog društva, što još nije u cijelosti provedeno u svim lokalnim jedinicama.

### **Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja**

Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH, koji administrira portal e-Savjetovanja, a koji je prema članku 11. ZPPI obavezan način provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave, a fakultativan za ostale obveznike, sustav na dan 5. veljače 2018. koristi 16.277 registriranih korisnika. Ured za udruge ujedno je zadužen za praćenje provedbe Vladinog Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), o kojem Vladi podnosi Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću.

Prema statističkim podacima sustava podacima prikupljenih od tijela javne vlasti koja koriste sustav, u 2017. provedeno je 706 savjetovanja, uključujući i savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinaka propisa, što je tek nešto više nego ranijih godina, odnosno 9,96% više nego u 2016., kad su provedena 642 savjetovanja, odnosno 16,12% više nego u 2015. kada je provedeno 608 savjetovanja. Tijekom 2017. komentare, mišljenja i prijedloge je davalo 5.216 osoba fizičkih i pravnih osoba.

Od ukupnog broja provedenih savjetovanja prema podacima iz Tablice 8.5. vidljivo je da se njih 302 se odnosilo na pravilnike, 128 na zakone, 99 na ostale vrste akata (odluke, upute za prijavitelje, smjernice itd.), a 95 na akte u vezi s procjenom učinaka propisa (teze, prethodne procjene, iskaze te planove normativnih aktivnosti). Provedena su i savjetovanja za 35 uredbi i 47 strateških dokumenata.

Tablica 8.5. Savjetovanja prema podacima Ureda za udruge Vlade RH

Vrsta propisa, akta, dokumenta	Savjetovanja 2017.
Zakoni	128
Uredbe	35
Pravilnici	302
Strategije, planovi i programi	47
Ostalo (odluke, upute, smjernice)	99
Savjetovanja prema ZPUP	95
<b>Ukupno</b>	<b>706</b>

Prema tijelima (Tablica 8.6.), najveći broj savjetovanja proveli su Ministarstvo poljoprivrede i HANFA (po 92), a slijedi Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (51), Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (41) te s po 30 savjetovanja Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo financija i Ministarstvo gospodarstva.

Tijekom 2017. u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sudjelovalo je ukupno 5.821 pravnih i fizičkih osoba koje su dostavile komentare na nacrt zakona, drugog propisa ili akta nadležnom državnom tijelu, što je na razini 2015. (5.863), i više nego 2016. kada je zabilježen pad broja sudionika (4.147). Najveći broj podnositelja, čak njih 4.570 bili su pojedinci. Podnositelji komentara bile su i udruge (428), trgovačka društva (319), ustanove (180), jedinice lokalne i područne samouprave (68), obrti (59) te brojne druge pravne osobe.

U 2017. ukupno je na nacрте zakona, drugih propisa i akata pristiglo 22.566 komentara, od kojih je prihvaćeno njih 4.288 ili 19%, nisu prihvaćena 7.545 komentara (33,44%), dok je njih 2.382 ili 10,56% djelomično prihvaćeno. Navedeno je u skladu s nalazima Povjerenika prema kojem je prihvaćeno oko četvrtine komentara. Zamjetan je velik broj komentara koji su primljeni na znanje (6.430 ili 28,49%) i na koje nije odgovoreno (11.32 ili 5,02%), što korespondira s razlozima podnošenja predstavlja Povjereniku za informiranje.

S obzirom na probleme u provedbi uočene od strane Povjerenika za informiranje, osobito je važno promotriti podatke o trajanju savjetovanja. Od 706 provedenih savjetovanja u 2017. znatna većina je provedena u roku kraćem od 30 dana - njih 540 ili 76,27%, dok je 166 ili 23% trajalo 30 dana ili duže. Iako je vidljiv napredak u pogledu trajanja savjetovanja, posebice u odnosu na 2015, kada je samo 12% savjetovanja provedeno u trajanju od 30 dana ili duže, treba istaknuti da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi savjetovanja koja se provode u trajanju kraćem od 30 dana bila iznimka, a ne pravilo.

Tablica 8.6. Tijela koja su provodila savjetovanja s javnošću u 2017. prema podacima Ureda za udruge Vlade RH

	Naziv tijela	Broj savjetovanja
1.	Ministarstvo poljoprivrede	92
2.	Ministarstvo pravosuđa	30
3.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	51
4.	Ministarstvo financija	30
5.	Ministarstvo zdravstva	29
6.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	23
7.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	28
8.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	20
9.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	41
10.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	30
11.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	24
12.	Ministarstvo kulture	22
13.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	17
14.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	11
15.	Ministarstvo turizma	10
16.	Ministarstvo unutarnjih poslova	19
17.	Ministarstvo uprave	15
18.	Ministarstvo obrane	6
19.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	6
20.	Ministarstvo državne imovine	2
21.	Ured za udruge Vlade RH	9
22.	Ured za suzbijanje zlouporabe droga Vlade RH	4
23.	Ured za zakonodavstvo Vlade RH	2
24.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH	6
25.	Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH	1
26.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	3
27.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	1
28.	Središnji državni ured za šport	6
29.	Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	1
30.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	11
31.	Državni zavod za statistiku	3
32.	Državni zavod za mjeriteljstvo	7
33.	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	4
34.	Državna geodetska uprava	15
35.	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	5
36.	Ured vijeća za nacionalnu sigurnost	1
37.	Hrvatski zavod za javno zdravstvo	1
38.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	92
39.	Agencija za elektroničke medije	1
40.	Hrvatska narodna banka	27
	<b>Ukupno</b>	<b>706</b>

### 8.3 Aktivnosti jačanja provedbe savjetovanja s javnošću

Iz navedenih podataka vidljivo je povećanje broja savjetovanja u odnosu na 2016., iako se provode samo polovično (na državnoj razini) ili čak i slabije (lokalne jedinice). Poseban problem je izostanak donošenja plana savjetovanja kojim se javnost informira o planiranim savjetovanjima u slijedećoj godini. Rok od 30 dana također se polovično poštuje, a osobito se izostavlja objava izvješća o provedenom savjetovanju, koje bi ujedno trebalo biti priloženo uz prijedlog akta kako bi donositelj osluhnuo stav javnosti i osobito zainteresiranih subjekata (npr. poduzeća, stručnih organizacija) o pitanju o kojem odlučuje.

Radi uočenih problema u tumačenju pojedinih obveza iz članka 11. i uočenih nepravilnosti, Povjerenik je uz gore spomenuta redovita postupanja u pojedinačnim slučajevima, kako po predstavkama, tako i na vlastitu inicijativu, tijekom 2017. usmjerio napore na nastavak sustavnog praćenja provedbe savjetovanja s javnošću, te educiranje putem Državne škole za javnu upravu i putem vlastitih tematskih webinar. Po izradi analitičkog izvješća, posebno u praćenju primjena ZPPI za JLPRS redovito se održava edukacija tijela javne vlasti na koje se izvješće odnosi.

U svrhu jačanja svijesti i vještina, a time i provedbe savjetovanja s javnošću kontinuirano se distribuiraju Smjernice za provedbu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama – savjetovanja s javnošću, kojima se detaljno prikazuju pojedina pitanja provedbe članka 11. te upućuje tijela u dobru praksu.

Uz Priručnik za provedbu savjetovanja u JLP(R)S koji je donesen, objavljen i distribuiran 2016., Povjerenik se obratio i sudionicima savjetovanja izradom korisničkog vodiča za savjetovanja, *Aktivni građani, - sudjelujmo u donošenju odluka!* koji bi ih trebao educirati o tome kako se uspješno i konstruktivno uključiti u proces donošenja odluka kao i posebne infografike kojom se vizualno i pregledno daju osnovne informacije o savjetovanjima.

Ujedno, tijekom 2017. Povjerenik za informiranje je u suradnji s Uredom za udruge putem sustava Državne škole za javnu upravu provodio detaljno razrađen edukacijski modul o provedbi savjetovanja s javnošću *Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Tijekom 2017. održane su tri edukacije, te još jedna krojena za Hrvatsku zajednicu županija s naglaskom na provedbu savjetovanja s javnošću za JLPRS, a iste se nastavljaju i u 2018. Osim toga, u svim edukacijama i promotivnim aktivnostima Povjerenika za informiranje zastupljena je tema savjetovanja s javnošću, a kako bi se ojačala svijest i razvile vještine službenika za provedbu te zakonske obaveze.

## 9 Ponovna uporaba informacija

### 9.1 Pravni okvir i nedostatak politike otvorenih podataka

Ponovna uporaba informacija je Zakonom o pravu na pristup informacijama definirana kao uporaba informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu, različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a nastale su u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Pri tome je ključno da informacije za ponovnu uporabu - u strojno čitljivom, otvorenom formatu, koji omogućuje elektroničko korištenje podataka preradom, kombiniranjem i sl., mogu biti ili pružene na zahtjev korisnika ili, preporučljivo, objavljene na internetskoj stranici te na portalima koji sadrži skupove takvih podataka (otvoreni podaci).

Ideja u pozadini koncepta ponovne uporabe informacija jest da su informacije javnog sektora u zajedničkom vlasništvu svih građana te da inovativno korištenje tih podataka, ako nisu ograničeni pravima intelektualnog vlasništva, zaštite osobnih podataka, sigurnosti, poslovne tajne i sl., treba biti omogućeno čitavom društvu, a u svrhu stvaranja dodane vrijednosti koju oni koji koriste informacije (građani, udruge, akademska zajednica, privatni sektor i dr.) mogu ostvarivati, kako stavljanjem proizvoda na tržište (primjerice, aplikacije za pametne telefone), tako i stvaranjem vrijednosti u javnom interesu (istraživanja, praćenja pitanja od javnog interesa, kao što je npr. proračunska potrošnja).

EU je svojom Direktivom o ponovnoj uporabi informacija (PSI Direktiva) iz 2003., a zatim i njezinim izmjenama iz 2013., uspostavila pravni okvir za harmonizaciju propisa i prakse koji se odnose na ponovnu uporabu informacija u državama članicama, naglašavajući njihov veliki potencijal za društveni i ekonomski razvoj. Stoga je Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. uspostavljen pravni okvir za ponovnu uporabu informacija u RH, koji je potom 2015. usklađen s izmjenama Direktive iz 2013. Republika Hrvatska je bila jedna od 11 država članica koje su preuzele Direktivu u propisanom roku i protiv koje nije pokrenut postupak za povredu prava EU.

Glede podzakonskih propisa na području ponovne uporabe informacija, Ministarstvo uprave donijelo je dva pravilnika: Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija, koji je objavljen 4. ožujka 2016. ([NN 20/16](#)) i kojim se uređuje sadržaj, oblik i način vođenja Evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija, koja sadrži podatke o odlukama i ugovorima (sporazumima) kojima tijelo javne vlasti dodjeljuje pravo na isključivu uporabu informacija fizičkim ili pravnim osobama; te Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija, koji je objavljen 12. srpnja 2017. ([NN 67/17](#)). Potonjim se podzakonskim aktom uređuju vrste i sadržaj dozvola kojima se utvrđuju uvjeti za ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti. Pravilnik i otvorena dozvola objavljeni su na hrvatskom i engleskom jeziku na Portalu otvorenih podataka te internetskim stranicama Ministarstva uprave i Povjerenika za informiranje. Dodatno, potrebno je urediti i naknadu troškova uredbom Vlade RH, koja će utvrditi objektivne, javne i provjerljive kriterije za izračun troškova ponovne uporabe informacija. Postupak je u tijeku i donošenje uredbe očekuje se u prvoj polovici 2018.

Provedba zakonskog okvira ponovne uporabe informacija nadzire se putem redovitog praćenja po predstavkama, žalbenim postupcima, analitičkim praćenjima, prikupljanjem podataka od tijela javne vlasti te provedbom različitih aktivnosti Povjerenika i drugih nadležnih institucija.

U praksi, unatoč tome što pravni okvir postoji gotovo 5 godina, ponovna uporaba informacija još nije u potpunosti prepoznata kao instrument za postizanje ciljeva radi kojih je regulirana u Europi, a onda i u Hrvatskoj – iskorištavanje podataka koje prikuplja javna uprava radi stvaranja dodane društvene i gospodarske vrijednosti te poticanja inovacija. Ipak, tijekom 2017., Republika Hrvatska je postigla značajan napredak u procjeni zrelosti 28 država članica EU-a kad je riječ o objavi i korištenju otvorenih podataka, odnosno mjerenju statusa provedbe politike otvorenih podataka i zrelosti portala otvorenih podataka, koje je za Europsku komisiju izradila, treću godinu zaredom, tvrtka Capgemini Consulting, temeljem dostavljenog *landscaping izvješća*, što su ga ispred RH ispunili Povjerenik za informiranje i Ministarstvo uprave. Navedeni alat za procjenu zrelosti otvorenih podataka, tzv. *Open Data Maturity*, 2017. je ukazao na snažan napredak niza europskih zemalja na ovom području, koje su otvorile prioritete skupove podataka, pokazale razumijevanje utjecaja otvorenih podataka na gospodarstvo te političku i društvenu situaciju, promicale ideju objave, ažuriranja i ponovne uporabe podataka te koje se bore za mjesto predvodnika. S obzirom na ostvarenu razinu zrelosti, zemlje se grupiraju na Beginners (početnici), Followers (sljedbenici), Fast-trackers (oni koji brzo napreduju) i Trendsetters (predvodnici), a [izvješće](#) je pokazalo da je 2017. broj trendsettera gotovo udvostručen (14 država u odnosu na samo njih 8 u 2016.). Kao jedan od trendsettera pozicionirala se i Republika Hrvatska, koja je s ostvarenih 1.145 bodova, od maksimalnih 1.500 (naprema 805 od maksimalnih 1.340 u 2016.), zauzela 14. mjesto.

Iako prema rezultatima *Open Data Maturity 2017*. Hrvatska predvodi trendove otvorenih podataka i nalazi se iznad europskog prosjeka od 1.088 bodova, s najboljim rezultatima na području usvajanja vlastite licence i ukupne zrelosti Portala otvorenih podataka, izvješće je ukazalo da u odnosu na većinu drugih država, nedostaje politika otvorenih podataka i snažnija koordinacija u svrhu ostvarenja jačeg gospodarskog i drugog učinka, čemu svjedoči najmanji broj bodova ostvaren upravo u kategoriji mjerenja gospodarskog učinka otvorenih podataka (30 od mogućih 120). Naime, otvoreni podaci, uz to što doprinose otvorenosti i transparentnosti tijela javne vlasti, smatraju se gorivom suvremenog europskog gospodarstva, koji omogućuju stvaranje kompetitivnih prednosti, razvoj inovacija i novih radnih mjesta, budući da će prema procjenama tržište otvorenih podataka u 2020. iznositi najmanje 72 mil. eura.

Nedostatak politike otvorenih podataka na nacionalnoj razini, a podredno i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, rezultira nedovoljno usmjerenim razvojem otvorenih podataka, nedovoljno razvijenom svijesću tijela javne vlasti o potrebi i načinima otvaranja podataka, a posljedično će dovesti i do zaostajanja u odnosu na druge europske zemlje. Međutim, u novom Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast, čije se usvajanje uskoro očekuje, naglasak je stavljen upravo na poticanje otvaranja podataka svih tijela javne vlasti, a definirana mjera „Podizanje razine znanja i svijesti o značaju otvorenih podataka” uključuje niz aktivnosti koje potiču otvaranje podataka na lokalnoj i državnoj razini, kao i oblikovanje predložka politike otvorenih podataka za lokalnu razinu. Također, u [Akcijskom planu za 2017. i 2018.](#) uz Strategiju suzbijanja korupcije 2015.-2020., pojačane su aktivnosti koje se odnose upravo na otvaranje podataka u vlasništvu određenih tijela javne vlasti pa je tako planirana objava 20-ak skupova otvorenih podataka, od popisa trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu u strojno



čitljivom formatu, podataka o javnim nabavama iz Elektroničkog oglasnika javne nabave, baze podataka o financiranju projekata organizacija civilnog društva, registra obnovljivih izvora energije, registra tijela koji dodjeljuju potpore i subvencije, registra koncesija itd.

Povjerenik za informiranje redovito sudjeluje u sastancima i drugim aktivnostima Radne skupine Europske komisije za informacije javnog sektora (*PSI working group*), koje se održavaju dva puta godišnje. U 2017., Povjerenik je po prvi puta izvijestio Europsku komisiju dostavom podataka o primjeni Direktive i stanju ponovne uporabe informacija putem izvješća kojeg, sukladno članku 35. stavku 3. Zakona, Povjerenik svake 3 godine podnosi Komisiji, o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, a osobito o uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima. U svrhu prikupljanja podataka za navedeno izvješće, povjerenica je u prvoj polovici 2017. uputila na 219 tijela javne vlasti (državna tijela i uredi Vlade RH, tijela državne uprave, agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima RH, komore, JLP(R)S (županije i veći gradovi) i ostale pravne osobe koje su nadležne za vođenje skupova podataka) specijalizirani Upitnik o provedbi zakonskih odredbi o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima te dobroj praksi, kojeg su ispunjavali službenici za informiranje, u suradnji s odgovarajućim organizacijskim jedinicama i osobama koje su odgovorne za pripremu i objavu podataka na portalu otvorenih podataka, ako su iste imenovane. Upitnik je sadržavao 24 pitanja, strukturirana kroz 5 cjelina: objava i dostupnost podataka za ponovnu uporabu, dozvole, troškovi ponovne uporabe, zahtjevi za ponovnu uporabu te isključiva prava na uporabu podataka. Nakon požurivanja tijekom lipnja i srpnja 2017., predmetni Upitnik dostavilo je 190 tijela javne vlasti (87%), s tim da je s 3 specifična tijela naknadno dogovoreno da nije potrebno dostavljati Upitnik jer nisu nadležni za vođenje skupova podataka. Temeljem dostavljenih podataka napravljena je analiza po skupinama tijela javne vlasti te su predmetni podaci sastavni dio izvješća podnesenog Europskoj komisiji.

## 9.2 Otvoreni podaci - proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu

Zakon u članku 10. stavku 1. točki 5. propisuje da su tijela javne vlasti dužna u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima, na svojim internetskim stranicama objavljivati registre i baze podataka (upisnike, očevidnike, liste, evidencije, popise, imenike i sl.) za čije su vođenje nadležni ili popis baza i registara (tzv. *asset list*), zajedno s metapodacima (informacijama koje opisuju podatke sadržane u tim bazama ili registrima) te načinom pristupa i ponovne uporabe, uključujući uvjete za ponovnu uporabu informacija i ugovore o isključivim pravima, ako su isti sklopljeni. Ujedno, člankom 28. Zakona predviđeno je i uspostavljanje Portala otvorenih podataka, koji je u funkciji od ožujka 2015. i dostupan na poveznici [data.gov.hr](http://data.gov.hr), a na kojem se u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe također trebaju objaviti otvoreni podaci tijela javne vlasti. Portal je povezan u mrežu portala država članica EU (Europski portal podataka - [www.europeandataportal.eu](http://www.europeandataportal.eu)).

Prema obrađenim podacima iz 4.683 dostavljenih izvješća tijela javne vlasti za 2017., u dijelu koji se odnosi na objavu otvorenih podataka, odnosno baza i registara iz njihove nadležnosti, 996 ili 21,27% tijela je navelo da na svojim stranicama objavljuje registre i baze podataka ili informacije o istima, s metapodacima te načinom njihove ponovne uporabe. Također, njih 687 ili 14,67% je navelo da ima objavljene uvjete za ponovnu uporabu informacija, dok je njih 66 ili 1,41% navelo da ima objavljene ugovore o isključivim pravima. Međutim, navedene podatke treba tumačiti s

rezervom, budući da je praksa pokazala da tijela javne vlasti često ne razumiju značenje ponovne uporabe informacija te da ne uzimaju u obzir niti činjenicu da se isključiva prava ne ustanovljuju istoimenim ugovorom, već u pravilu ugovorom (odlukom, sporazumom ili drugim aktom) kojim se povjerava izrada softvera za pružanje neke javne usluge temeljene na podacima, i to na način da se ugovaratelju jamči ekskluzivno pravo korištenja podataka ili utvrđuje obveza samog tijela javne vlasti da plaća ugovaratelju dostavu sirovih podataka.

Što se tiče objave popisa skupova podataka za čije su vođenje nadležni (tzv. asset lista), iako se radi o zakonskoj obvezi, u praksi je uočeno da tijela javne vlasti u pravilu ne objavljuju navedeno. Primjere dobre prakse predstavljaju Hrvatska agencija za okoliš i prirodu ([iszo.azo.hr/Pretraga.aspx](http://iszo.azo.hr/Pretraga.aspx); [www.azo.hr/BazePodataka18](http://www.azo.hr/BazePodataka18)), Ministarstvo pravosuđa ([pravosudje.gov.hr/registri-i-baze-podataka/6348](http://pravosudje.gov.hr/registri-i-baze-podataka/6348)) i Državni zavod za intelektualno vlasništvo ([www.dziv.hr/en/e-services/on-line-database-search/](http://www.dziv.hr/en/e-services/on-line-database-search/)). Povjerenica je uputila sva tijela na objavu predmetnog popisa u Uputi za provedbu članka 10. Zakona, u dijelu koji se odnosi na obvezu propisanu točkom 5.

### **Portali otvorenih podataka**

Sukladno Zakonu uspostavljen [Portal otvorenih podataka RH](#), koji predstavlja podatkovni čvor putem kojeg se prikupljaju, kategoriziraju i distribuiraju otvoreni podaci javnog sektora, za cilj ima poboljšati širenje javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog i centralnog mjesta te omogućiti izradu inovativnih nekomercijalnih i komercijalnih aplikacija koje bi te podatke koristile. Tehničke poslove za održavanje i razvoj Portala, koordinaciju za povezivanje s Europskim portalom podataka te edukaciju za povezivanje na Portal obavlja Ministarstvo uprave, a neki od poslova podrške koordiniraju se u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, koji radi na administraciji sadržaja Portala.

Prema dostavljenim podacima Ministarstva uprave o provedbi članka 28. Zakona o pravu na pristup informacijama, utvrđeno je da se od 515 skupova podataka dostupnih na Portalu otvorenih podataka, njih 297 se nalazi u formatima kao što su CSV, JSON, XML, što znači da su sukladni Preporukama o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje (ocjena otvorenosti od 3 zvjezdice ili više), 176 ih se nalazi u XLS formatu (ocjena otvorenosti od 2 zvjezdice) te je navedene relativno lako prebaciti u format sukladan navedenim Preporukama, a 42 skupa nisu u prikladnim formatima namijenjenima za laku ponovnu uporabu i korištenje (većinom podaci koji nisu strukturirani u prikladnim formatima).

Također, u predmetnom izvješću navodi se da su tijekom 2017. zaprimljena 4 prijedloga za objavu podataka te da su sva 4 prosljeđena nadležnim tijelima, uz odgovor korisniku iz kojeg razloga nije bila moguća objava. Tijekom 2017., korisnici su na Portalu ažurirali i dodali po jednu novu društveno korisnu aplikaciju koje koriste otvorene podatke, stoga ih ukupno ima 21 (popis aplikacija dostupan na poveznici [data.gov.hr/apps/all](http://data.gov.hr/apps/all)).

Valja istaknuti da su neki od najpopularnijih, odnosno najčešće posjećivanih skupova podataka na Portalu Količina vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda Grada Rijeke, Adresar Carinske uprave, Adresar narodnih knjižnica NSK-a, Adresar područnih ured građevinske inspekcije Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja i dr. Ujedno, najviše skupova podataka objavila su sljedeća tijela javne vlasti: Grad Rijeka, Državni zavod za statistiku, Grad Zagreb, Hrvatska agencija za

okoliš i prirodu, Ministarstvo uprave, Hrvatska narodna banka i Agencija za mobilnost i programe EU-a. Svi skupovi otvorenih podataka na Portalu su objavljeni u skladu s CC-BY *Creative Commons* licencom otvorenih podataka.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale otvorenih podataka vode [Grad Rijeka](#) sa 108 skupova podataka, [Grad Zagreb](#) sa 44 objavljena skupa podataka te najnoviji portal [Grada Virovitica](#), sa 6 skupova podataka. Tijekom 2018., očekuje se pokretanje portala otvorenih podataka gradova Varaždin, Velika Gorica i Križevci. Kao korisnu aplikaciju koja koristi otvorene podatke ističemo [Otvoreni proračun](#), koji je izradila Hrvatska zajednica županija, a putem koje se građani i drugi korisnici mogu upoznati s detaljima proračuna županija te ih uspoređivati prema različitim kriterijima, uz mogućnost korištenja sirovih podataka.

### ***Analitička praćenja objave informacija za ponovnu uporabu***

U svrhu identificiranja skupova podataka pogodnih za ponovnu uporabu te statusa njihove objave, Povjerenik za informiranje je tijekom 2016. započeo sustavno praćenje u odnosu na propisanu obvezu vođenja baza podataka (registara, očevidnika, upisnika, evidencija i sl.) od strane tijela državne uprave te agencija, zavoda, komora i drugih tijela na državnoj razini. Svrha praćenja bila je utvrđivanje obveze vođenja određene baze podataka temeljem analize propisa koji uređuju odabrano upravno područje (u 2016. njih 6: skrb o hrvatskim braniteljima, upravljanje državnom imovinom, kultura, turizam, uprava te zapošljavanje i rad; a u 2017. još 3: socijalna skrb, zdravstvo te znanost, obrazovanje i sport), utvrđivanje objavljivosti identificiranih skupova podataka, utvrđivanje jesu li podaci već objavljeni i u kojem formatu te oblikovanje preporuka za objavu. Pri tome je korištena metodologija sukladno kojoj su analizirani propisi iz odabranih upravnih te je uobličena kategorizacija prema kvaliteti objavljenih podataka, kojom se utvrđuje format objave (A – skup podataka je objavljen u obliku otvorenih podataka, B – skup podataka je objavljen, ali ne u obliku otvorenih podataka i C – skup podataka nije objavljen).

Nastavak praćenja iz 2016. proveden je u razdoblju siječanj-ožujak 2017. te u analitičkom izvješću [br. 1/2017](#) prikazuje rezultate utvrđivanja otvorenosti podataka tijela javne vlasti za svako upravno područje zasebno, a ujedno su dane preporuke za javnu objavu pojedinih skupova podataka u otvorenom formatu. Ukupno je analizirano preko 100 zakona, podzakonskih propisa i drugih akata koji uređuju upravna područja socijalne skrbi, zdravstva te znanosti, obrazovanja i sporta, te identificirano preko 100 skupova podataka, od kojih je njih 30 objavljeno u strojno čitljivom obliku, samostalno ili u obliku aplikacije iz koje je moguće preuzeti podatke, dok je značajan dio dostupnih podataka objavljen u formatu koji nije pogodan za ponovnu uporabu. Praćenje je ukazalo i na to da razina objave nije ista na internetskoj stranici tijela javne vlasti i na Portalu otvorenih podataka. Stoga je ključna preporuka povjerenice da tijela javne vlasti koja su nadležna za vođenje identificiranih skupova podataka trebaju objaviti sve skupove za koje ne postoje zakonska ograničenja, u strojno čitljivom obliku, u skladu s otvorenim standardom i s metapodacima te ih tako učiniti dostupnima javnosti za ponovnu uporabu, sukladno odredbama Zakona i PSI Direktive, uz redovito ažuriranje.

Povjerenica je 2016. utvrdila prioritetne skupove podataka za objavu u odabranih 6 upravnih područja (primjerice, Registar državne imovine, Popis poslovnih prostora u vlasništvu RH koji su predmet kupoprodaje, Registar stambenih jedinica namijenjenih za stambeno zbrinjavanje, upisnici turističkih agencija, vodiča, turističkih zajednica, Upisnik koncesija na kulturnom dobru,

Upisnik arhiva, arhivskih fondova i zbirke RH, Stručni registar MDC itd.) te se neki od skupova podataka koji su bili predmetom praćenja u 2017. također mogu definirati kao prioriteti za objavu u otvorenom formatu (Tablica 9.1.).

Tablica 9.1. Utvrđeni skupovi podataka u 3 upravna područja – prioriteti za objavu u otvorenom formatu

Skup podataka	Nadležnost	Objava	Preporuka
Upisnik ustanova socijalne skrbi	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (MDOMSP)	Aplikacija na stranicama TJV, objavljeno u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka	Omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu
Registar obiteljskih medijatora	MDOMSP	Objavljeno u formatu koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu ( <i>djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka</i> )
Evidencija humanitarne pomoći	MDOMSP + uredi državne uprave u županijama, odnosno gradski ured Grada Zagreba	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Imenici članova Hrvatske komore socijalnih radnika	HKSR	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu ( <i>djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka</i> )
Imenici članova Hrvatske komore edukacijskih rehabilitatora	HKER	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu ( <i>djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka</i> )
Registar profesionalnih bolesti	Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu	Objavljeno u formatu koji nije otvoren + objavljeni statistički podaci za 2015. u otvorenom formatu	Objaviti u otvorenom formatu; ažurirati statističke podatke i objaviti u otvorenom formatu
Registar danih akreditacija nositelja zdravstvene djelatnosti i djelatnosti socijalne skrbi	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Imenik liječnika	Hrvatska liječnička komora	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu ( <i>djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka</i> )
Registar ordinacija dentalne medicine, dentalnih laboratorija, grupnih praksi, zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba	Hrvatska komora dentalne medicine	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Registar članova Hrvatske komore dentalne medicine	HKDM	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu ( <i>djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka</i> )
Registar ordinacija fizikalne terapije, zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije	Hrvatska komora fizioterapeuta	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu

Registar članova Hrvatske komore fizioterapeuta	HKF	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu (djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka)
Registar medicinskih biokemičara	Hrvatska komora medicinskih biokemičara	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu (djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka)
Registar članova Hrvatske komore zdravstvenih radnika	Hrvatska komora zdravstvenih radnika	Aplikacija uz obvezu registracije	Objaviti u otvorenom formatu (djelomično-uz zaštitu dijela osobnih podataka)
Registar zdravstvenih ustanova	Ministarstvo zdravstva	Objavljeno u formatu koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Popis ovlaštenih GMO laboratorija	Ministarstvo zdravstva	Objavljeno u formatu koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik znanstvenih organizacija i visokih učilišta	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu
Upisnik školskih ustanova	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Popis internetskih domena	CARNet	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu
Popis ustanova članica CARNet-a	CARNet	Aplikacija	Objaviti u otvorenom formatu / omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu
Informacijski sustav u sportu (registar pravnih osoba u sustavu sporta, registar sportskih građevina, podaci o planiran i utrošenim sredstvima na godišnjoj razini)	Središnji državni ured za šport	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik ustanova i upisnik programa obrazovanja odraslih	Agencija za strukovno obrazovanje odraslih	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu
Baza reguliranih profesija	Nacionalni ENIC/NARIC ured	Aplikacija (AZVO)	Omogućiti preuzimanje podataka iz aplikacije u otvorenom formatu

Ujedno, prilikom edukacija Povjerenika za informiranje, drugih promotivnih aktivnosti te analitičkih praćenja provedbe Zakona, redovito se ističu i utvrđeni prioriteti na lokalnoj razini (popis imovine, poslovnih prostora u zakupu i slobodnih poslovnih prostora, baze podataka o kupoprodajnim cijenama nekretnina, popis upravitelja zgrada kojima je grad/općina vlasnik, razvojni projekti, poduzetničke zone/institucije poduzetničke podrške, podaci o vodoopskrbi, odvodnji, elektrifikaciji, plinifikaciji, sustavu gospodarenja energijom, evidencija sklopljenih ugovora i registar ugovora o javnoj nabavi, proračun, proračunski korisnici, subvencije i donacije udrugama, vijeća nacionalnih manjina, adresari obrazovnih i zdravstvenih ustanova, reciklažna dvorišta, komunalni otpad, ugostiteljski i smještajni objekti, popis autoprijevoznika, autobusnih i taksi prijevoznika, vozni redovi autobusa i tramvaja, taksi stajališta, biciklističke staze itd.).

### 9.3 Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev korisnika

#### Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz dostavljena 4.683 izvješća, tijekom 2017. su 102 tijela javne vlasti zaprimila 467 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što čini prosječno 4,6 zahtjeva po tijelu. Radi se o povećanju za trećinu u odnosu na 2016. kada su u 99 tijela zaprimljena 353 zahtjeva, odnosno 3,56 zahtjeva. Tijela su u 2014. i 2015. iskazala 898 odnosno 839 zahtjeva. Zajedno s prenesenim zahtjevima iz 2016., tijela su u radu imala 510 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, od čega je riješeno 485 ili 95,01% zahtjeva, od kojih 452 ili 93,2% u zakonskom roku, a 33 ili 6,8% izvan roka. Ukupno 25 ili 4,9% zahtjeva ostalo je neriješeno. Od riješenih zahtjeva, 432 ili 84,7% su usvojena, odnosno 48 ili 9,41% su usvojena djelomično, dok je 43 ili 8,43% odbijeno, a 7 ili 1,37% odbačeno.

Tablica 9.2. Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za ponovnu uporabu informacija

Rješavanje u okviru zakonskih rokova	Broj	%
Zahtjevi riješeni u roku	452	93,20%
Zahtjevi riješeni izvan roka	33	6,80%
<b>Ukupno</b>	<b>485</b>	<b>100,00%</b>

Tablica 9.3. Postupanje po zahtjevima za ponovnu uporabu

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	Udio (%)
Usvojeni zahtjevi	432	84,70%
Djelomično usvojeni zahtjevi	48	9,41%
Odbijeni zahtjevi	43	8,43%
Odbačeni zahtjevi	7	1,37%
Neriješeni zahtjevi	25	4,90%

#### Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija

Tijekom 2017., Povjerenik za informiranje zaprimio je 9 žalbi, od kojih se 2 (22,22%) odnosilo na nerješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (šutnja uprave), 5 (55,56%) na odbijajuća rješenja, a 2 (22,22%) na rješenje o odbacivanju žalbe.

Žalbe su podnesene u odnosu na postupanja tijela državne uprave (6 ili 66,67%, od toga 5 na Državnu geodetsku upravu i 1 na Ministarstvo kulture), zatim na postupanja agencija, zavoda i fondova (2 ili 22,22%, od toga 1 na Agenciju za plaćanje u poljoprivredi i 1 na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje) te jedna žalba (11,11%) na postupanje Hrvatske gospodarske komore.

S obzirom na podnositelje, 9 žalbi je podnijelo 5 pojedinačnih osoba, od čega su 3 fizičke osobe (jedna osoba je podnijela 3 žalbe, jedna 2 žalbe i jedna 1 žalbu), 1 udruga i 1 trgovačko društvo. Iz navedenog proizlazi da je relativno ograničen broj osoba svjestan mogućnosti ponovne uporabe informacija, a onda i zaštite svojih prava putem žalbe.

Od ukupno 20 žalbi koje su bile u radu tijekom 2017. (9 iz 2017., 11 prenesenih iz prethodnog razdoblja), riješeno je 17 žalbi (85%), a 3 (15%) su prenesene u rješavanje u 2018. Od riješenih žalbi, 4 ili 23,53% odnosile su se na tzv. šutnju uprave (4 od 498 ili 0,8% svih predmeta šutnje uprave povodom zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija), a riješene su na način da je u 2 slučaja naloženo rješavanje zahtjeva u roku od 8 dana, a u 2 je postupak obustavljen.

S obzirom na odlučivanje u drugom stupnju u postupcima po žalbi na odbijajuća prvostupanjska rješenja, od 17 žalbi koje su riješene tijekom 2017., Povjerenik za informiranje je u 4 slučaja poništio rješenje i vratio predmet na ponovno rješavanje, a u 1 slučaju poništio rješenje i odbacio zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Jedna žalba je odbačena kao nepravovremena, a u 2 slučaja ocijenjene su kao neosnovane. U 2 slučaja sama tijela javne vlasti riješila su predmet prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku na način da su odbacile žalbu kao nepravovremenu, u 1 slučaju je postupak obustavljen jer je tijelo javne vlasti u tijeku žalbenog postupka žalitelju omogućilo ponovnu uporabu, a u 1 slučaju se radilo o prigovoru na dostavljenu obavijest koji je ustupljen nadležnom tijelu. U 1 slučaju je žalba izjavljena protiv rješenja o odbacivanju žalbe kao nepravovremene, a Povjerenik je potom odbio žalbu kao neosnovanu.

Uspoređujući udio odbijajućih rješenja, dakle 2 ili 11,76% slučajeva u kojima je utvrđeno da su tijela javne vlasti donijela zakonita i pravilna rješenja u odnosu na 6 ili 35,29% riješenih odbijajućih predmeta koji uključuju poništena rješenja i odbačeni zahtjev za ponovnu uporabu informacija te promijenjene odluke prvostupanjskih tijela po izjavljenoj žalbi, vidljivo je da tijela u većoj mjeri odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga, odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. Drugim riječima, tijela javne vlasti tri puta češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom.

S obzirom na razloge uskrate ponovne uporabe u 2017., u postupcima po žalbama utvrđeno je da su tijela u 3 slučaja navela da se radi o uskrati ponovne uporabe informacija iz razloga utvrđenih posebnim zakonom, u 2 slučaja zahtjev je odbijen jer nije bilo osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije te u 2 jer je žalba odbačena kao nepravovremena.

Uočeno je da korisnici prava na ponovnu uporabu trebaju prilikom podnošenja zahtjeva za ponovnu uporabu biti upoznati sa postupovnim pravilima koji se odnose na rok za izjavljivanje žalbe.

Što se tiče predstavki, tijekom 2017. zaprimljena je samo jedna predstavka korisnika, vezana za onemogućavanje ponovne uporabe informacija, odnosno neobjavljivanje skupova podataka u otvorenom formatu od strane Državne geodetske uprave te je predmetna predstavka u radu. Utvrđeno je smanjenje broja predstavki u odnosu na 2016., kada ih je zaprimljeno 13, od čega ih je 5 bilo preneseno na rješavanje u 2017.

#### **9.4 Promocija ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka**

Povjerenik za informiranje je u 2017. nastavio s usmjeravanjem napora na educiranje službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti o ponovnoj uporabi informacija, otvorenim podacima i postupanju sa zahtjevima, stoga je, u suradnji s Ministarstvom uprave, u Državnoj školi za javnu upravu u Zagrebu, nastavljen ciklus edukacija za tijela javne vlasti. Nastavno na 3 edukacije održane u 2016. (educirana 62 službenika), tijekom 2017. održano ih je 5, a na njima je sudjelovalo 110 službenika za informiranje te onih zaduženih za održavanje baza podataka i registara, kao i za pripremu i objavu podataka na službenim internetskim stranicama (informatičari, programeri). Ujedno, održan je i tematski webinar na tu temu, kojeg je odslušalo 30 službenika.

U sklopu obilježavanja Međunarodnog dana otvorenih podataka, u organizaciji Povjerenika za informiranje je 3. ožujka 2017., u Sveučilišnom računskom centru Sveučilišta u Zagrebu, održan okrugli stol o otvorenim podacima, koje je okupio je preko 100 pripadnika stručne javnosti, uključujući državne dužnosnike i službenike, predstavnike tijela javne vlasti, pripadnike civilnog društva, privatnog sektora, akademske zajednice, medija, inozemne stručnjake i dr., s ciljem raspravljanja o pitanjima otvaranja podataka javnog sektora te društvenim i gospodarskim koristima koje proizlaze iz njihova ponovnog korištenja. Obilježavanje Dana otvorenih podataka nastavljeno je na radionicama i hackathonima 4.-5. ožujka, također u prostorijama Srca.

Također, s ciljem popularizacije i širenja svijesti o gospodarskom i društvenom potencijalu koji otvoreni podaci imaju, u suradnji sa Zakladom Konrad Adenauer Povjerenik za informiranje je 12. prosinca 2017. organizirao u Novinarskom domu u Zagrebu, konferenciju “Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci javne uprave - iskustva iz Njemačke i Hrvatske”. Svrha okupljanja bila je razmjena iskustava iz Hrvatske i Njemačke o ponovnoj uporabi podataka te isticanje ideja i aktivnosti potrebnih kako bi se prevladalo prepreke i izazove koji onemogućavaju potencijal informacija javnog sektora.

Osim toga, Povjerenik za informiranje sudjelovao je na nizu drugih događaja s ciljem promocije ponovne uporabe informacija, kao što je okrugli stol Otvoreni podaci kao resurs u JI Europi (*Ministry of Data*) u organizaciji udruge GONG te drugi događaji predstavljeni u poglavlju o promotivnim aktivnostima (v. poglavlje 11).

## 9.5 Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija

### ***Isključiva prava***

Jedno od osnovnih načela ponovne uporabe jest zabrana diskriminacije korisnika, što znači da ona treba biti dostupna i dopuštena pod istim uvjetima svim podnositeljima zahtjeva te da tijelo javne vlasti ne može odobriti podnositelju zahtjeva ponovnu uporabu informacija koja bi spriječila ponovnu uporabu od strane drugih korisnika, niti može ograničiti davanje informacije na određen broj korisnika (članak 34., stavak 1. Zakona). Ipak, u skladu s Direktivom, Zakon dopušta da u određenim slučajevima postoji potreba davanja isključivog prava na ponovnu uporabu (stavak 2.), odnosno ograničavanje uporabe na jednog ili više korisnika, i to samo ako je prijeko potrebno ugovoriti ili ovlastiti treću osobu da koristi informacije kako bi se osiguralo pružanje određene javne usluge ili usluga u javnom interesu, putem sklapanja ugovora kojim se treću osobu ovlašćuje na isključivu uporabu i ujedno ograničava pravo drugih. Takav ugovor ili drugi akt tijelo javne vlasti mora objaviti na svojoj internetskoj stranici i dostaviti u roku od 15 dana od sklapanja ili donošenja Povjereniku, koji vodi javno dostupnu evidenciju isključivih prava te provjerava opravdanost razloga za odobravanje isključivog prava svake 3 godine.

Sadržaj i način vođenja evidencije isključivih prava za ponovnu uporabu uređuje se Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu, koji je objavljen u ožujku 2016. ([NN 20/16](#)). Evidencija je uspostavljena i objavljena na internetskoj stranici Povjerenika ([www.pristupinfo.hr/iskljuciva-prava/](http://www.pristupinfo.hr/iskljuciva-prava/)), za sada bez evidentiranih ugovora. Povjerenica je 16. siječnja 2017. na 126 tijela (tijela državne uprave, državna tijela, agencije, zavodi i druge pravne osobe s javnim ovlastima RH) uputila poziv na dostavu važećih odluka i ugovora kojima su određenoj pravnoj ili fizičkoj osobi odobrili isključivo pravo na ponovnu uporabu informacija, a



iste informacije zatražene su u sklopu Upitnika o provedbi zakonskih odredbi o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima te dobroj praksi, kojeg je Povjerenica tijekom lipnja i srpnja 2017. uputila na 219 tijela. Predmetna tijela u navedenom razdoblju nisu izvijestila povjerenicu o postojanju takvih ugovora, odnosno u gotovo svim slučajevima kada su tijela navela postojanje ugovora svrstanih u tu kategoriju, povjerenica je naknadno utvrdila da je riječ o ugovorima o IT održavanju, izradi softvera ili održavanju vlastitih baza podataka. Novi poziv je upućen u siječnju 2018. na 287 tijela, koja i dalje uglavnom izvještavaju o postojanju ugovora o održavanju internetske stranice, softvera ili vlastitih baza podataka.

Istovremeno, prilikom provedbe inspekcijskih nadzora, Povjerenik za informiranje provjerava postoje li takvi ugovori. Tijekom 2017. obavljeno je 26 neposrednih inspekcijskih nadzora, u okviru kojih nije utvrđeno postojanje ugovora o isključivim pravima. Što se tiče dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2017., utvrđeno je da je 35 tijela javne vlasti ukupno sklopilo 66 ugovora o isključivim pravima, ali taj podatak se ne može smatrati relevantnim, budući da se uglavnom radi o tijelima koja nisu nadležna za vođenje skupova podataka (vrtići, škole, domovi za starije i nemoćne), a usto nije navedeno kojim osobama je to pravo isključivo povjereno. Stoga iz svega navedenoga jasno proizlazi da je u predstojećem razdoblju nužno poduzeti dodatne korake radi evidentiranja ugovora o isključivim pravima.

### **Dozvole (licence)**

Tijela javne vlasti u pravilu stavljaju podatke za ponovnu uporabu po zahtjevu ili objavu bez ograničenja. Međutim, Zakon, kao i Direktiva, predviđa da tijelo javne vlasti može u opravdanim slučajevima odrediti uvjete za ponovnu uporabu, ali tako da neopravdano ne ograničavaju mogućnost ponovne uporabe, niti se koriste da bi se ograničilo tržišno natjecanje, odnosno ne smiju biti diskriminirajući za iste ili slične vrste informacija. Dakle, uvjeti moraju biti razmjerni vrsti informacije i svrsi ograničenja uporabe (npr. očuvanje integriteta sadržaja), ali i neovisni o tome hoće li korisnik informacije komercijalizirati ili ne.

Tijela javne vlasti dužna su objavljivati otvorene podatke, odnosno pružati informacije za ponovnu uporabu pod novom, hrvatskom licencom – Otvorenom dozvolom. Od kraja srpnja 2017. Republika Hrvatska ušla je u krug europskih država koje imaju vlastitu dozvolu (licencu) za objavu otvorenih podataka, odnosno za pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev korisnika. Već ranije, a u skladu s mogućnošću koju pruža Direktiva EU o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, neke su države usvojile vlastite otvorene dozvole (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Njemačka, Italija), uz mogućnost korištenja i standardnih otvorenih dozvola, kao što su *Creative commons* licence. Pravilnikom o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija, a kojeg je donio ministar uprave ([NN 67/17](#)), utvrđene su vrste dozvola koje je potrebno koristiti.

Sadržajno, otvorena dozvola uglavnom se podudara s CC-BY dozvolom te spomenutim nacionalnim otvorenim dozvolama. Otvorena dozvola omogućava ponovnu uporabu informacija i metapodataka u komercijalnu i nekomercijalnu svrhu, a osobito: reproduciranje, distribuciju te stavljanje na raspolaganje trećima; prilagođavanje i povezivanje s vlastitim podacima i podacima trećih osoba u svrhu stvaranja novih skupova podataka; iskorištavanje integriranjem u unutarnje i vanjske poslovne procese, proizvode i aplikacije u javnim i nejavnim elektroničkim mrežama. Drugim riječima, korisnici mogu slobodno koristiti podatke za koju god svrhu žele, davati ih

trećima, povezivati ih s drugim podacima ili ih koristiti kao bazu za poslovne procese, proizvode i aplikacije. Jedina obveza korisnika jest da pri uporabi informacija koje sadrže otvorenu dozvolu navede izvor te datum preuzimanja, tj. posljednje izmjene. Ono što korisniku nije dozvoljeno jest koristiti podatke (npr. izrađivati proizvod odnosno aplikaciju temeljenu na otvorenim podacima) na način koji bi upućivao da je proizvod ili aplikaciju izradilo samo tijelo javne vlasti.

Otvorena dozvola objavljuje se na hrvatskom i engleskom jeziku na Portalu otvorenih podataka, stranicama Ministarstva uprave i Povjerenika za informiranje. Znak hrvatske otvorene dozvole je:



Tijela javne vlasti dužna su objaviti na svojoj internetskoj stranici otvorenu dozvolu, odnosno poveznicu na dozvolu, zajedno s ostalim informacijama o ostvarivanju prava korisnika na ponovnu uporabu informacija te označiti svoje podatke otvorenom dozvolom putem izjave o izvoru.

### **Troškovi**

Osnovno pravilo naknade troškova za ponovnu uporabu kada se informacije pružaju na zahtjev jest načelo marginalnih troškova nastalih reprodukcijom, davanjem na uporabu i diseminacijom, a koje je definirano člankom 6., stavkom 1. Direktive i hrvatskim Zakonom. Za otvorene podatke vrijedi načelo nultog troška (bez troška). Međutim, i Direktiva, a zatim i Zakon (članak 32.), predviđaju da se povrat troškova povrh graničnog može od korisnika tražiti samo u dva slučaja: ako se radi o tijelu javne vlasti koje se pretežno financira iz vlastitih prihoda ili ako se zahtjev korisnika odnosi na ponovnu uporabu onih informacija od kojih tijelo javne vlasti pokriva troškove njihova prikupljanja, izrade, reprodukcije i objave, ili drugim riječima, financira prikupljanje i održavanje informacija njihovom naplatnom diseminacijom. U tim slučajevima tijelo je dužno odrediti cjenik naknade za ponovnu uporabu informacija u skladu s kriterijima koje utvrđuje Vlada svojom uredbom, a koji moraju biti objektivni, jasni i provjerljivi. Također, ukupan godišnji prihod tijela javne vlasti ostvaren temeljem naknade troškova ne smije prelaziti same troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije i pružanja informacije, uključujući razuman povrat ulaganja, što ujedno znači da tijelo na godišnjoj razini treba razmotriti iznos prikupljen po osnovi ponovne uporabe i eventualno izmijeniti svoj cjenik. Tijekom 2017. izrađen je nacrt Uredbe o troškovima u okviru radne skupine koju je osnovalo Ministarstvo uprave.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća, uz ogradu glede kvalitete, visina ostvarene naknade koju je tijekom 2017. 6 tijela javne vlasti naplatilo od korisnika iznosi 1.686 kn, pri čemu je Srednja škola Blato naplatila 930 kn, Pučko otvoreno učilište Bjelovar 250 kn, Centar za odgoj i obrazovanje Rijeka 200 kn, Dječji vrtić Tintilinić 50 kn i Grad Drniš 4 kn, a Državno izborno povjerenstvo 252 kn. S obzirom na vrste tijela, opravdano je pretpostaviti da se ne radi o ponovnoj uporabi informacija. Ujedno, iz postupanja i informacija korisnika, identificirano je da upravo one baze koje predstavljaju prioritetne baze iz Smjernica Europske komisije (financijska izvješća i drugi podaci o pravnim osobama, geoprostorni podaci, statistički podaci) predstavljaju najveći trošak za korisnike, a koje tijela javne vlasti ne navode u izvješćima, vodeći se svojim posebnim propisima i time ne uvažavajući propise o pristupu informacijama.

## 10 Nadzor nad provedbom zakona

U okviru funkcija zaštite i praćenja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, Povjerenik za informiranje prati i nadzire provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama putem inspekcijskog nadzora, postupanjem po predstavkama, poduzimanjem aktivnosti praćenja putem stručno-analitičkih postupaka te temeljem dostavljenih godišnjih izvješća i ima ovlast sankcioniranja za počinjene povrede Zakona.

### 10.1 Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor (članak 41-59. ZPPI), provodi se kao neposredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada nadziranog tijela ili kao posredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju. Inspekcijski nadzor obavljaju inspektori i drugi ovlaštene službenici Ureda povjerenika za informiranje, i to povodom predavki korisnika, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti. Provedba inspekcijskog nadzora započela je sredinom 2015., po ostvarivanju uvjeta za njegovu provedbu (zapošljavanjem inspektora i izradom metodologije nadzora).

#### **Neposredni inspekcijski nadzor**

Tijekom 2017. provedeno je 26 neposrednih inspekcijskih nadzora, sve po službenoj dužnosti, a u skladu s godišnjim planom rada koji je izrađen rukovodeći se izjavljenim predstavkama, izjavljenim žalbama i praćenjem objavljenih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na druge načine utvrđenom potrebom za objavljenjem inspekcijskog nadzora u određenim tijelima javne vlasti. U 2017. nije bilo nadzora provedenih povodom zaprimljenih predavki. U usporedbi s 2016., kada je provedeno 27 neposrednih nadzora, u 2017. je proveden jedan inspekcijski nadzor manje, tj. 3.5% manje, što je posljedica odabira tijela javne vlasti sa kompleksnijim (složenijim) postupanjima i provođenju Zakona, a time i složenijim inspekcijskim aktivnostima, ali i povećanog broja predavki koje također rješavaju inspektori. Usporedbe radi, u 2016. i 2017. provedeno je oko 30% neposrednih inspekcijskih nadzora više nego u 2015. kada je provedeno 20 nadzora. Pri određivanju broja nadzora i prioriteta, uzeta su u obzir i tehnička i financijska ograničenja zbog čega se nadzor uglavnom obavljao na području Zagreba i neposredne okolice (eventualno u udaljenijim tijelima javne vlasti usporedo s održavanjem edukacija za službenike za informiranje u određenoj županiji), ograničenog broja inspektora (dva inspektora u odnosu na 5.873 tijela javne vlasti) te potrebi da se inspekcijskim nadzorom obuhvate tijela javne vlasti različitih kategorija i područja rada radi njihovih specifičnosti, kako bi se temeljem rezultata nadzora utvrdili sistemski problemi, ali i dobra praksa u pojedinim skupinama tijela.

Neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad 26 tijela javne vlasti (Tablica 10.1.) i to u 8 tijela državne uprave (6 ministarstava, 1 središnjem državnom uredu, 1 državnoj upravnoj organizaciji), 7 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (1 županiji, 3 grada, 3 općine), 6 agencija i samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima, 2 javne ustanove (u području zdravstva, u području zaštite okoliša i održivog razvoja) te 2 trgovačka društva, i to 1 u vlasništvu države i 1 u vlasništvu lokalne jedinice. Neposredni inspekcijski nadzor se tijekom 2017., kao ni 2016., nije obavljao u sudovima i pravosudnim tijelima.

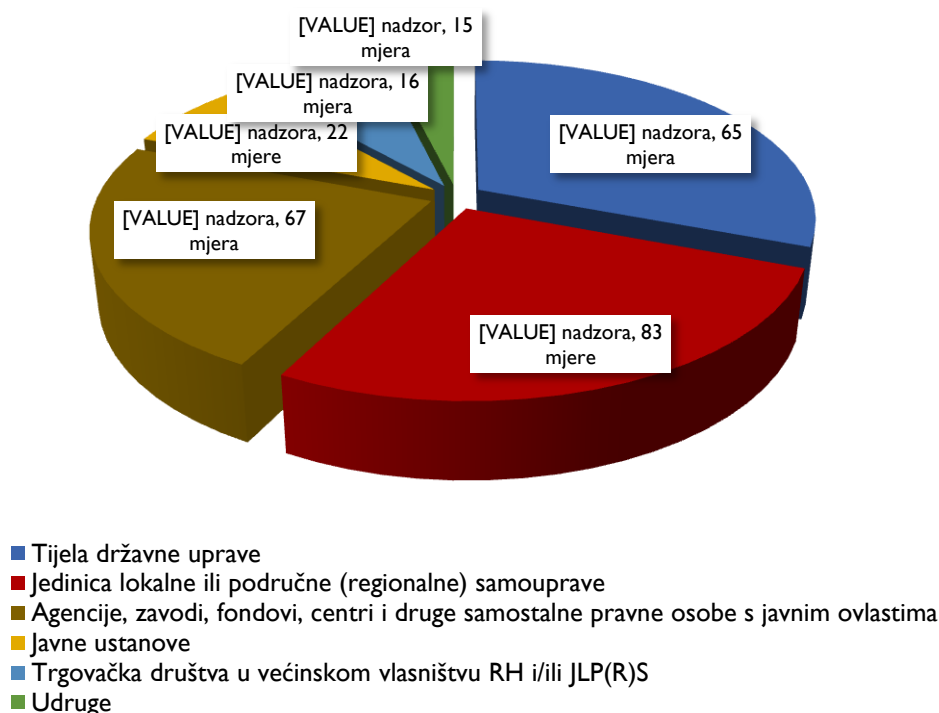
Tablica 10.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2017.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
<i>Tijela državne uprave</i>	8	Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo kulture, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	65
<i>Agencije, zavodi, fondovi, centri i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima</i>	6	Agencije: Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije, Agencija za poljoprivredno zemljište, Agencija za regionalni razvoj, Agencija za ugljikovodike, Agencija za osiguranje radničkih tražbina, Hrvatske vode	54
<i>Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave</i>	7	Gradovi: Pleternica, Čakovec, Split, Općine: Krapinske toplice, Strahoninec, Stankovci, Zagrebačka županija	83
<i>Javne ustanove</i>	2	Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Krapinske Toplice, Marjan - park šuma, Javna ustanova za upravljanje park šumom Marjan-Split	35
<i>Trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH illi JLP(R)S</i>	2	Hrvatske šume, Poduzetnički centar Pleternica d.o.o.	16
<i>Udruge</i>	1	Dobrovoljno vatrogasno društvo Stankovci	15
<b>Ukupno</b>	<b>26</b>		<b>268</b>

Tijelima javne vlasti određenima u godišnjem planu, upućene su najave inspekcijskog nadzora (obavijesti o nadzoru), kao i upitnik za procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom.

Predmet nadzora u navedenim tijelima bila su sljedeća područja: imenovanje i postupanje službenika za informiranje, način rješavanja zahtjeva za pristup, ispravak/dopunu i ponovnu uporabu informacija, vođenje službenog upisnika, naplata naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija, izvješćivanje o primjeni Zakona te ponovna uporaba informacija. U nekim tijelima javne vlasti predmet nadzora pored navedenog bila je i pravilnost postupanja u određenim predmetima koji su u postupcima rješavanja pred Povjerenikom za informiranje. Kod tijela obveznika savjetovanja s javnošću predmet nadzora je bilo postupanje u tom dijelu, kao i dodatna analiza propisivanja poslovne tajne u odnosu na primjenu ZPPI te javnosti rada kod relevantnih tijela.

Slika 10.1. Broj neposrednih inspekcijskih nadzora i izrečenih mjera u 2017. prema tijelima javne vlasti



Nakon provedenih inspekcijskih nadzora izrađeni su zapisnici kojima je tijelima javne vlasti naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu odnosno radi unapređenja rada nadziranih tijela. Izrečeno je ukupno 268 mjera, u prosjeku 10,31 po obavljenom nadzoru, na istoj razini kao i u 2016., kada je u 27 inspekcijskih nadzora po službenoj dužnosti izrečeno 270 mjera, odnosno 10 po nadziranom tijelu, ali znatno više nego 2015. kada su u 20 obavljenih nadzora izrečene 104 mjere ili 5,2 po tijelu. Najveći broj mjera izrečen je Gradu Pleternici (19 mjera), DVD Stankovci (15 mjera), Gradu Splitu i Agenciji za poljoprivredno zemljište (po 14 mjera), dok je najmanje mjera izrečeno Državnom zavodu za radiološku i nuklearnu sigurnost i Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja (6 mjera) te Poduzetničkom centru Pleternica d.o.o. (3 mjere).

Kod (većine) nadziranih tijela najčešće povrede ZPPI odnose se na sljedeće:

- Kod 26 tijela javne vlasti - neispunjenje obveze objave na internetskim stranicama informacija navedenih u članku 10. stavku 1. ZPPI (proaktivna objava), pa tako tijela javne vlasti naročito propuštaju objaviti informacije koje se tiču planiranja rada i izvještavanja o radu, financijske transparentnosti (objave proračuna ili financijskog plana te izvješća o njihovom izvršenju), javnosti rada (objave zaključaka sa službenih sjednica, informacije o radu formalnih radnih tijela) te o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija;
- Kod 23 tijela javne vlasti - neprovođenje ili nepotpuno provođenje postupka savjetovanja s javnošću prema članku 11. ZPPI, naročito kada donose opće akte, strateške ili planske dokumente kojima se utječe na interese građana ili provode savjetovanja u trajanju kraćem od 30 dana;

- Kod 21 tijela javne vlasti – izostanak vođenja Službenog upisnika u elektroničkom obliku, pogrešno upisivanje, ne uvezivanje, ne ispisivanje i ne zaključivanje Službenog upisnika;
- Kod 17 tijela javne vlasti - neprovođenje odredbe članka 12. ZPPI koja se odnosi na javnost rada tijela javne vlasti, uključujući izostanak objave dnevnih redova zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremena njihova održavanja, informacija o načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela;
- Kod 14 tijela javne vlasti - pogreške u načinima rješavanja zahtjeva (nerazlikovanje zahtjeva od upita i drugih traženja, što je utjecalo na pogrešno rješavanje istih i pogrešno prikazivanje statistike rješavanja, zatim odbijanja zahtjeva neupravnim aktima (dopisima), umjesto rješenjima što je dovodilo do uskraćivanja mogućnosti pravne zaštite (podnošenja žalbe) korisnicima prava, neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa);
- Kod 13 tijela javne vlasti - šutnja uprave tj. nerješavanje zahtjeva uopće ili u zakonskom roku odnosno nepostupanje po nalogima (rješenjima, zaključcima, aktima upozorenja) Povjerenice za informiranje;
- Kod 9 tijela javne vlasti u općim aktima (statutima, pravilnicima ili pravilnicima o zaštiti tajnosti podataka) pogrešno se propisuju informacije koje se smatraju poslovnom odnosno profesionalnom tajnom, a neka tijela suprotno Zakonu o tajnosti podataka propisuju stupnijeve tajnosti, te iz navedenih razloga, pozivajući se na vlastite zakonu suprotne akte, najčešće odbijaju zahtjeve za pristup informacijama, čime negativno utječu na transparentnost i ostvarivanje prava korisnika. S obzirom da u okviru svog zakonskog djelokruga Povjerenik za informiranje nema ovlasti neposrednog nalaganja izmjena općih akata, nakon utvrđenih povreda u zapisnicima su davani prijedlozi izmjena i usklađivanje statuta i općih akata u odnosu na propisivanje vrsta i sadržaja tajnih podataka sa Zakonom o zaštiti tajnosti podataka.

S obzirom na utvrđene povrede ZPPI, tijelima su naložene mjere za ispravljanje te kontinuirano osiguravanje provedbe ZPPI. Pored toga, nadziranim tijelima predloženo je:

- izrada i objava svih budućih informacija pogodnih za ponovnu uporabu, zajedno sa svojim metapodacima, u otvorenom, strojno čitljivom obliku (koristeći npr. .xls, .csv formate) uz omogućavanje preuzimanja objavljenih informacija u cijelosti te uz uporabu licence za objavljene registre sukladno Pravilniku o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN br. 67/17),
- kontinuirano usavršavanje službenika za informiranje i ostalih zaposlenika uključenih u primjenu ZPPI putem edukacija o pravu na pristup informacijama, ponovnoj uporabi informacija putem besplatnih edukacija koje provodi Ured povjerenice za informiranje samostalno ili putem webinarima ili u suradnji s Državnom školom za javnu upravu te usavršavanje u području savjetovanja s javnošću, kao i u području upravnog postupka (s obzirom da se u rješavanju zahtjeva primjenjuju odredbe općeg upravnog postupka).

Protiv zapisnika o inspekcijskom nadzoru I nadzirano tijelo podnijelo je pravni lijek (prigovor) koji je odbijen odlukom.

*Izvršenje mjera.* Tijekom 2017. praćeno je izvršenje mjera izrečenih u provođenju inspekcijskih nadzora u 2016. U provedenim inspekcijskim nadzorima u 2016. za 28 tijela javne vlasti izrečeno je 157 mjera (58,1%) s kontinuiranim rokom izvršenja, a kod 113 mjera (41,9%) je dan fiksni rok

izvršenja. U odnosu na 28 provedenih inspekcijskih nadzora, postupak je završen i utvrđeno je ispunjenje izrečenih mjera u cijelosti kod 18 tijela javne vlasti, dok je kod ostalih kontrola izvršenja još u tijeku.

### **Posredni inspekcijski nadzor**

U 2017. provedeno je 7 posrednih inspekcijskih nadzora. Nadzori su provedeni po službenoj dužnosti (2) ili temeljem predstavki (5). Ukupno je posrednim inspekcijskim nadzorom bilo obuhvaćeno 4 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Općine Karlobag, Čeminac, Stankovci i Sveta Nedelja) 1 ustanova (Dom hrvatskih veterana), 1 udruga (Hrvatska zajednica tehničke kulture) i 1 trgovačko društvo ("Komunalac d.o.o. za upravljanje vodoopskrbnim i kanalizacijskim sustavom iz Biograda na Moru).

Posredni inspekcijski nadzori po službenoj dužnosti provedeni su zbog neodređivanja službenika za informiranje u pravnoj osobi s javnim ovlastima te zbog neprovođenja proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i obveze javnosti rada.

Navedenim tijelima javne vlasti su zapisnicima naložene mjere koje se odnose na određivanje službenika za informiranje, dostavu odluke i podataka o istome, objave tih informacija a jedinici lokalne samouprave objava i ostalih informacija iz članka 10. stavka 1. ZPPI na internetskoj stranici, provođenje postupka savjetovanja s javnošću i provođenje obveze javnosti rada.

U 2 jedinice lokalne samouprave anonimne predstavke ukazivale su na povredu članka 11. ZPPI i neprovođenje postupka savjetovanja s javnošću, te je u jednoj od te dvije lokalne jedinice utvrđena i povreda proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. ZPPI, povreda javnosti rada i neobjavlivanje službenih podataka službenika za informiranje.

U preostala 3 tijela javne vlasti (1 jedinici lokalne samouprave, 1 ustanovi i 1 komunalnom društvu) nadzor je izvršen temeljem predstavke u kojima se ukazivalo na šutnju uprave odnosno nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Kod sva tri tijela javne vlasti utvrđena je i povreda proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. ZPPI i povreda javnosti rada te kod svakog tijela javne vlasti posebne povrede: neodređivanje službenika za informiranje, nevođenje službenog upisnika i nedostavljanje godišnjeg izvješća kod komunalnog društva, neodređivanje službenika za informiranje te analiza propisivanja poslovne i profesionalne tajne prema statutu kod ustanove te neprovođenje postupka savjetovanja s javnošću i neobjavlivanje službenih podataka službenika za informiranje kod jedinice lokalne samouprave.

Protiv zapisnika o posrednom inspekcijskom nadzoru 2 nadzirana tijela (ustanova i pravna osoba s javnim ovlastima) podnijele su pravni lijek (prigovore). Jedan prigovor je odbijen, a drugi je djelomično prihvaćen. Protiv odluka o odbijanju prigovora na zapisnik, nadziranim tijelima javne vlasti dana je mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora povjerenici za informiranje, sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09). Jedno nadzirano tijelo iskoristilo je mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora na odluku, koji je odbijen rješenjem. Pravna osoba s javnim ovlastima pokrenula je upravni spor protiv rješenja o odbijanju prigovora. Navedeni upravni spor je obustavljen jer je tužitelj povukao tužbu.

## 10.2 Predstavke građana i drugih korisnika

Građani i drugi korisnici mogu se predstavkom obratiti Povjereniku za informiranje kako bi ukazali na nepoštivanje odredbi ZPPI o strane tijela javne vlasti. Povjerenik za informiranje postupajući po predstavkama u okviru provedbe posrednog nadzora traži izvješća, podatke i druge obavijesti o postupanju tijela javne vlasti, nalaže provedbu mjera te podnositelje obavještava o utvrđenim činjenicama te izrečenim i izvršenim mjerama.

Tijekom 2017. podneseno je 438 predstavki, a iz prethodne godine preneseno 189 predstavki, te je tijekom 2017. u radu bilo ukupno 627 predstavki. Riješeno je 193 predmeta ili 30,78% svih predstavki u radu, od čega 52 predstavke iz ranijih godina.

Tablica 10.2. Podnesene i riješene predstavke 2013-2017.

<i>Predstavke</i>	<i>Podnesene predstavke</i>	<i>Indeks</i>	<i>Prenesene predstavke</i>	<i>Broj predstavki u rješavanju</i>	<i>Broj riješenih predstavki (udio)</i>	<i>Udio riješenih predstavki</i>
2013.	118	-	25	143	90 (62,94%)	76,27
2014.	236	200	42	278	143 (51,44%)	60,59
2015.	211	88,36	76	287	166 (57,84%)	78,76
2016.	324	153,55	103	427	237 (55,50%)	73,15
2017.	438	135,18	189	627	193 (30,78%)	44,06 (73,66)
<b>Ukupno</b>	<b>1.327</b>	-	-	-	<b>829 (62,47%)</b>	

Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama u razdoblju 2013-2017, vidljiv je kontinuirani porast broja podnesenih predstavki, od 118 predstavki u 2013. do 438 predstavki u 2017., ali povećanje broja prenesenih predstavki. To ukazuje, s jedne strane, na jačanje svijesti korisnika o njihovim pravima prema ZPPI, ali i na nedovoljne kapacitete za rješavanje predstavki. U 2017. podneseno je 35,18% (438) predstavki više nego prethodne godine (324 u 2016.), s time da je u zadnja dva dana godine jedna korisnica podnijela 176 ili 40,18% svih predstavki. Uzevši u obzir taj veliki priljev predstavki, proizlazi da je na razini godine riješeno 30,78% svih predstavki koje su bile u radu, iz čega proizlazi da je riješeno 18,56% manje predstavki nego prethodne godine. Povjerenik za informiranje rješava u prosjeku 185 predstavki godišnje i stopa rješavanja u odnosu na broj zaprimljenih predstavki kreće se oko 70%, s time da je zbog spomenutog velikog priljeva on u 2017. formalno na razini 44,06% (odnosno 73,66% na ostale predstavke, bez spomenutih 176 po kojima se nije moglo postupati u izvještajnom razdoblju).

### **Razlozi podnošenja predstavki**

Podnositelji predstavki su se u 2017. u najvećem broju obraćali Povjereniku za informiranje zbog kršenja odredbi o rješavanju zahtjeva (334 ili 74,55%) te o nepoštivanje obveze o proaktivnoj objavi informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti (77 ili 17,58%). U manjoj mjeri podnositelji su podnosili predstavke zbog kršenja odredbi Zakona kojima je propisana obveza provedbe savjetovanja s javnošću (17 ili 3,88%) odnosno osiguravanja javnosti rada kolegijalnih tijela (8 ili 1,82%). Preostale predstavke podnesene su zbog nedostavljanja informacija po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija (1 predstavka) te neobjavlivanja kontakt podataka službenika za informiranje (1 predstavka).



**Podnositelji predstavki**

Građani (fizičke osobe) su najaktivniji u nadziranju tijela javne vlasti s obzirom da su podnijeli polovicu svih predstavki (200 ili 46%), a slijede novinari sa 183 predstavke (42%), od čega je 176 podneseno od jedne novinarku u posljednjim danima 2017. i to zbog nepostupanja JLP(R)S u vezi informacija o ugovorima sklopljenim s medijima. U manjem broju slučajeva predstavke su podnosile udruge (26 ili 6%), odnosno anonimni podnositelji (13 ili 3%), trgovačka društva (6), odvjetnici (3), sama tijela javne vlasti (2) i političke stranke odnosno lokalni vijećnici (1). Podaci se razlikuju u odnosu na 2016., utoliko što su u 2017. novinari podnijeli daleko veći broj predstavki.

**Tijela javne vlasti**

Polovica svih predstavki podnesena je u odnosu na postupanje JLP(R)S (243 ili 55%), a slijede predstavke na postupanje ustanova (77 ili 11% ustanove u kulturi, 18 ili 4% ustanove u obrazovanju te 9 ili 2% ostale ustanove). Slijede predstavke na tijela državne uprave (ministarstva i druga 47 ili 11%), te ostale skupine tijela s manje od 10%. U prosjeku, proizlazi da je po jedna predstavka kojom se ukazuje na nepoštivanje odredbi Zakona podnesena u odnosu na svaku drugu jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave (243 na 576 tijela) te po jedna na svako tijelo državne uprave (47 predstavki na 52 tijela). Podaci su prikazani u Tablici 10.3.

Tablica 10.3. Predstavke prema skupinama tijela u 2017.

Skupina tijela	Broj predstavki	Udio u ukupnom broju predstavki (%)	Udio predstavki u odnosu na broj tijela (%)
<b>Državna tijela</b>	8	1,82	44,44
<i>Hrvatski sabor</i>	0		
<i>Predsjednica RH</i>	2		
<i>Vlada RH</i>	2		
<i>Ostali</i>	4		
<b>Tijela državne uprave</b>	47	10,73	90,38
<b>Jedinice LP(R)S</b>	243	55,48	42,18
<b>Pravosudna tijela</b>	14	3,19	12,17
<b>Agencije, zavodi i dr.</b>	9	2,05	12,00
<b>Ustanove</b>	77	17,58	2,33
<i>Obrazovanje</i>	18		
<i>Zdravstvo</i>	3		
<i>Socijalna skrb</i>	1		
<i>Kultura</i>	50		
<i>Ostalo</i>	5		
<b>Trgovačka društva</b>	22	5,02	2,44
<i>RH</i>	4		
<i>JLP(R)S</i>	18		
<b>Udruge</b>	11	2,51	1,40
<b>Ostali (komore i dr.)</b>	7	1,59	17,50
<b>Ukupno</b>	438	100,00	

Podaci ukazuju da su pojedini podnositelji podnosili više predstavki na tijela iz određenih skupina, upozoravajući na iste propuste. Primjerice, 176 predstavki iste podnositeljice odnosile su se na

postupanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vezano za nerješavanje zahtjeva vezanih za traženje informacija o financiranju usluga medija. Podneseno je također 76 predstavke vezane za kršenje obveze objave proaktivne objave informacija koje su se u najvećoj mjeri odnosile na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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

### 10.3 Sankcije

#### **Pravni okvir**

Povjerenik za informiranje prema članku 35. ZPPI ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za prekršaje u članku 61. i 62. Postupak pokretanja prekršajnog postupka propisan je Prekršajnim zakonom (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17), prema kojem se prekršajni postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja. Prekršajni nalog kao posebna odluka o prekršaju može se izdati prije pokretanja prekršajnog postupka ili nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provedbe glavne rasprave, odnosno postupka.

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

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI iz 2015. osim promjene pravnih osnova prekršajnih sankcija, došlo je do dodatnih ograničenja u prekršajnom kažnjavanju, osobito u smislu ukidanja prekršajne odgovornosti tijela javne vlasti te mogućnosti da se prekršajni postupak može pokrenuti samo protiv (bilo koje) odgovorne osobe u tijelu javne vlasti, a ne više isključivo protiv čelnika tijela.

#### **Poslane obavijesti**

Povjerenik za informiranje je u slučaju utvrđivanja počinjenih prekršaja kao prvi korak slao odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona, nakon što je od Ministarstva unutarnjih poslova zatražen podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja. Tijekom 2017. upućeno je 25 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka u odnosu na 6 tijela javne vlasti, od kojih su svih 6 općine i gradovi. Obavijesti su upućene odgovornim osobama u vrijeme počinjenja prekršaja i to u Općini Baška Voda u 10 predmeta, Općini Čeminac u 10 predmeta, Općini Vir u 2 predmeta, Općini Stahoninec u 1 predmetu, Općini Sutivan u 1 predmetu te Gradu Trogiru u 1 predmetu.

Prilikom slanja obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, Povjerenik za informiranje je u slučajevima neuredne dostave ponavljao dostavu kako ne bi dolazilo do odbacivanja optužnog prijedloga, ali nije mogao utjecati na to da odgovorna osoba vlastoručno potpiše obavijest i da obavijest dostavi Povjereniku za informiranje kako bi je mogao priložiti uz optužni prijedlog. Niti jedna od 25 poslanih obavijesti nije se vratila potpisana. Potpisanu obavijest koja je upućena tijekom 2016. je naknadno dostavila predsjednica Hrvatske komore fizioterapeuta. Za usporedbu, u 2016. je poslano 13, 2015. je poslano 12, a tijekom 2014. je poslano 5 obavijesti.

U usporedbi s prethodnim razdobljem, došlo je do povećanja broja izdanih obavijesti, ali je vidljivo da je smanjen broj obavijesti u odnosu na broj tijela javne vlasti, te se Općina Baška Voda i Općina Čeminac ističu s ukupnim brojem predmeta u kojima se stekli uvjeti za slanje obavijesti iz članka 109.a Navedeni podaci ukazuju da kod ta dva tijela javne vlasti postoji višestruko kršenje odredbi ZPPI i time Ustavnog prava građana na informaciju podnošenjem zahtjeva.

### **Podneseni optužni prijedlozi**

U 2017. podneseno je ukupno 7 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba u 7 tijela javne vlasti, od kojih su 6 jedinice lokalne samouprave i jedna komora, i to protiv gradonačelnika Grada Obrovca, Grada Trilja i Grada Trogira te općinskih načelnika Općine Poveljana, Općine Sutivan i Općine Tisno, a koji su bili na toj dužnosti u vrijeme počinjenja prekršaja, te protiv predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta. U navedenim slučajevima radio se o kontinuiranim problemima u provedbi Zakona u navedenim tijelima, koja su nastala uslijed opetovanih odbijanja tijela da postupe po traženjima ili odlukama Povjerenika za informiranje odnosno sudskim presudama.

U usporedbi s 2016. kada je podneseno 6 optužnih prijedloga protiv čelnih osoba 5 tijela javne vlasti (Općine Baška Voda (2 prijedloga), općinskog načelnika Općine Tisno, gradonačelnika Grada Obrovca, predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta i predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza) nema značajnijih odstupanja. Optužni prijedlozi podnošeni su protiv čelnika tijela kao odgovorne osobe polazeći od predmnijeve da je čelnik odgovoran za provedbu zakona i propisa u cjelini, osim ako u konkretnom slučaju ne postoji osnovana sumnja da je za nepoštivanje odredbi Zakona odgovoran službenik za informiranje.

U odnosu na podnesene optužne prijedloge u 2017. i dalje su tijekom postupci pred nadležnim prekršajnim sudovima, osim u slučaju gradonačelnika Grada Trogira, koji je Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Trogiru, riješio na način da je odgovornu osobu proglasio krivom za počinjeni prekršaj i izrekao novčanu kaznu u siječnju 2018. (nije dio statistike odluka u 2017.).

### **Izrečeni prekršajni nalozi**

U 2017. izrečena su ukupno 2 prekršajna naloga protiv odgovornih osoba u 2 tijela javne vlasti, zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika (članak 62. stavak 1. točki 1. ZPPI), te je primjenom članka 33. Prekršajnog zakona izrečena prema općinskom načelniku Općine Vir (novčana kazna od 3.000,00 kn) i prema odgovornoj osobi ustanove u kulturi, ravnateljici Hrvatskog narodnog kazališta u Šibeniku (novčana kazna od 5.000,00 kn). Povjerenik za informiranje prilikom odmjeravanja novčane kazne uzeo je u obzir činjenicu nepostupanje po nalogu iz zaključka Povjerenice za informiranje, te spremnost u suradnji u primjeni odredaba ZPPI (očitovanje

ignoriranje zaprimljenih dopisa Povjerenika za informiranje). Podaci o optužnim prijedlozima i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 10.4.

Tablica 10.4. Prekršaji 2014-2017.

<b>Prekršaji 2014-2017.</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13	25
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6	7
Izrečeni prekršajni nalozi	0	0	0	2
Odluke prekršajnih sudova – ukupno	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>12</b>
presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1	0
rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1	7
rješenje o spajanju prekršajnih postupaka	0	0	0	1
izdan prekršajni nalog	2	1	0	0
presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1	4
Odluke Visokog prekršajnog suda	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	0	3	0
presuda kojim se odbija žalba kao neosnovana	0	0	0	4

### **Odlučivanje prekršajnih sudova**

U 2017. zaprimljeno je ukupno 12 odluka prekršajnih sudova, od kojih je jedna rješenje o spajanju prekršajnih postupaka u slučaju optužnih prijedloga podnesenih protiv odgovorne osobe Općine Baška Voda, a ostalih 11 se odnosi na meritorno rješavanje optužnih prijedloga, od kojih 3 u vezi optužnih prijedloga iz 2015., 4 iz 2016. te 4 iz 2017.

Od 11 zaprimljenih meritornih odluka, u 7 predmeta su nadležni prekršajni sudovi donijeli rješenje o odbacivanju optužnog prijedloga jer odgovorna osoba u Veleučilištu Marko Marulić, Gradu Trilju, Općini Poveljana, Hrvatskom nogometnom savezu i Hrvatskoj komori fizioterapeuta nije vlastoručno potpisala obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona. Na sva zaprimljena rješenja o odbacivanju optužnog prijedloga Povjerenik za informiranje je uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske.

Također, od 11 zaprimljenih meritornih odluka, u 4 predmeta su nadležni sudovi počinitelje proglasili krivim i izrekli novčane kazne:

- gradonačelnika Grada Obrovca (Prekršajnog suda u Zadru) – 2 presude
- općinskog načelnika Općine Baška Voda (Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Omišu)
- općinskog načelnika Općine Supetar (Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Supetru)

Tijekom 2017. zaprimljene su i 4 odluke Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske po žalbi Povjerenika za informiranje na odluke prekršajnih sudova protiv rješenja o odbacivanju optužnog prijedloga zbog toga što obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona nisu bile vlastoručno potpisane. U tim je slučajevima Visoki prekršajni sud RH odbio žalbe Povjerenika za informiranje izjavljene na 3 rješenja o odbacivanju optužnog prijedloga u predmetima Veleučilišta Marko Marulić i Grada Trilja.

### ***Učinkovitost i doseg sankcioniranja***

Iz opisanih podataka i primjera i nadalje se, kao i u prethodnom razdoblju ističe problem ograničenih mogućnosti i svrhovitosti sankcioniranja. Povjerenik za informiranje je zauzeo načelan stav da se pokretanje optužnih prijedloga ograniči na slučajeve eklatantnih kršenja odredbi ZPPI te izostanka suradnje s Povjerenikom, dok je težište stavljeno na edukacije i promociju te provedbu inspekcijskog nadzora i postupanja po predstavkama, kako bi se osigurao razvoj svijesti o potrebi transparentnosti te dugoročna pravilna primjena odredbi Zakona.

Ključni problem sustava sankcioniranja i time slaba učinkovitost prekršajnih postupaka proizlazi iz odbacivanja optužnih prijedloga zbog nepostojanja potpisa počinitelja na pisanoj obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona. Povjerenik je na ovaj proceduralni problem i prethodno upozoravao i Ministarstvo pravosuđa i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Međutim, i po tom pitanju sudska praksa prekršajnih sudova je neujednačena. Naime, praksa nekih sudova ukazuje uvažavanje uredne dostave koja nedvojbeno dokazuje da je okrivljena osoba zaprimila obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona, iako je nije potpisala, te je sud nastavio postupak i donio odluku (Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Omišu i Stalna služba u Supetru).

Ostali problemi proizlaze iz dugotrajnosti postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili žalbe pred Visokim prekršajnim sudom RH.

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

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

#### 10.4 Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona

U svrhu praćenja usklađenosti postupanja tijela javne vlasti s obvezama propisanim ZPPI, Povjerenik treću godinu zaredom provodi i stručno-analitička praćenja provedbe pojedinih segmenata Zakona, osobito u dijelu proaktivne objave informacija (članak 10.), s naglaskom na objavu otvorenih podataka, zatim provedbu savjetovanja s javnošću (članak 11.) te osiguravanja javnosti rada (članak 12.), i to za određene skupine tijela javne vlasti u odnosu na koja su uočeni posebni izazovi u primjeni Zakona, odnosno za koja postoji znatan interes javnosti. Uočeni izazovi u primjeni Zakona služe Povjereniku kao putokaz za rad i usmjeravanje dodatnih napora u promicanju, daljnjem praćenju provedbe Zakona i educiranju službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti.

Nastavno na 5 analitičkih studija iz 2015. te 6 iz 2016., u 2017. izrađeno je 9 izvješća o praćenju provedbe Zakona. Najveći broj studija (6) odnosi se na projekt praćenja provedbe članaka 10., 11. i 12. na razini JLP(R)S, u sklopu kojeg je u razdoblju lipanj-rujan praćeno 122 tijela javne vlasti s područja pet županija (Šibensko-kninska, Požeško-slavonska, Sisačko-moslavačka, zadarska i Ličko-senjska), odnosno 100 JLP(R)S i 22 odabrane pravne osobe. Ova je aktivnost predviđena u sklopu aktivnosti kojima je Povjerenik nositelj sukladno Akcijskom planu za 2017-2018. uz Strategiju suzbijanja korupcije 2015-2020.

Također, izrađene su 2 analitičke studije u čijem je fokusu provedba savjetovanja s javnošću, od čega se jedna odnosi na objavu informacija o postupcima savjetovanja na internetskim stranicama 32 središnja tijela državne uprave, a jedna na cjelokupnu primjenu članka 11. o savjetovanjima s javnošću za zakone i podzakonske propise objavljene u Narodnim novinama tijekom 2017..

Nastavno na zasebnu analitičku studiju praćenja zakona i podzakonskih propisa u 6 odabranih upravnih područja iz 2016., s ciljem identificiranja baza podataka i registara tijela javne vlasti na središnjoj razini, u 2017. izrađena je i objavljena studija za 3 upravna područja (socijalna skrb, zdravstvo te znanost, obrazovanje i sport) te dane preporuke za otvaranje podataka.

Ujedno, izrađena je metodologija i započeto praćenje objave informacija od strane 75 agencija, zavoda i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima RH, kao aktivnost u sklopu Akcijskog plana za 2017-2018. uz Strategiju suzbijanja korupcije.

Rezultati provedenih praćenja te preporuke za poboljšanje stanja distribuirani su tijelima koja su bila predmetom istraživanja, a za službenike za informiranje s područja Šibensko-kninske, Zadarske i Sisačko-moslavačke županije organizirane su i specijalizirane edukacije u suradnji sa Županijama (19. listopada u Šibeniku, 30. studenog u Zadru i 6. prosinca u Sisku). Dodatno, rezultati praćenja objave otvorenih podataka te objave informacija i provedbe postupaka savjetovanja s javnošću, kao i preporuke Povjerenika za informiranje, predstavljeni su i obrazloženi prilikom održavanja edukacija o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima te savjetovanjima s javnošću u Državnoj školi za javnu upravu, kao i webinaru na tu temu.

Studije su objavljene na internetskoj stranici Povjerenika, u rubrici 'Dokumenti i publikacije – Studije', a rezultati praćenja detaljnije su navedeni su u pripadajućim poglavljima ovog izvješća.

## 10.5 Izvještavanje

Povjerenica za informiranje, sukladno članku 60. stavku 4. i 5. te članku 35. stavku 3. alineji 8. Zakona o pravu na pristup informacijama, Hrvatskom saboru podnosi Izvješće o provedbi navedenog Zakona najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu. Predmetno izvješće izrađuje se temeljem podataka prikupljenih putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti dostavljenih Povjereniku, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona te putem stručno-analitičkih praćenja provedbe pojedinih odredbi Zakona i podataka o postupcima i aktivnostima koje provodi Povjerenik (žalbe, predstavke, inspekcijski nadzor i dr.). Tako su u 2017. prikupljena izvješća tijela javne vlasti za 2016., putem aplikacije *Pristupinfo*, kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom i lozinkom. U 2017. izvješće za 2016. je putem aplikacije dostavilo 4.759 ili 81% od ukupno 5.873 tijela koja su se tada nalazila na Popisu (u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2016. – 22. veljače 2017.). U sklopu aplikacije, osim servisa 'Godišnja izvješća', svakodnevno je korišten i servis 'Popis tijela javne vlasti', u okviru kojeg su ažurirani podaci o tijelima javne vlasti i službenicima za informiranje, bilo od strane samih tijela, bilo do strane službenika u Uredu povjerenice.

Izvješće o provedbi Zakona za 2016. je u okviru propisane procedure bilo upućeno na davanje mišljenja Vladi RH te saborskom Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, koji je u svojstvu matičnog radnog tijela raspravio o Izvješću i jednoglasno ga podupro, a Hrvatski sabor je nakon predstavljanja i rasprave na svojoj sjednici 14. srpnja 2017. sa 136 glasova „za“ i 1 glasom „protiv“ prihvatio predmetno Izvješće.

Ujedno je u 2017. izrađeno i dostavljeno izvješće koje temeljem članka 35. stavka 3. Povjerenik za informiranje podnosi Europskoj komisiji, o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, a osobito uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima u RH. S obzirom na propisani trogodišnji interval, povjerenica je tijekom 2017. prikupljala podatke od tijela javnih vlasti o stanju i dostupnosti otvorenih podataka te praksama omogućavanja dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, temeljem izrađenog upitnika o provedbi zakonskih odredbi o ponovnoj uporabi informacija te dobroj praksi.

Također, u svrhu praćenja i procjene zrelosti 28 država članica kad je riječ o objavi i korištenju otvorenih podataka, odnosno mjerenja statusa provedbe politika otvorenih podataka i zrelosti portala otvorenih podataka, Europska komisija je u studenom 2017. objavila rezultate prikupljane od strane tvrtke Capgemini Consulting, putem tzv. *landscaping reporta*, kojeg su za Republiku Hrvatsku ispunili i o stanju otvorenih podataka izvijestili Povjerenik za informiranje i Ministarstvo uprave. Izvješće je pokazalo da se Republika Hrvatska, s još 13 zemalja, pozicionirala kao jedan od trendsettera, budući da je s ostvarenih 1.145 bodova, od maksimalnih 1.500 (naspram 805 od maksimalnih 1.340 u 2016.), zauzela 14. mjesto.

Izvještavanje Povjerenika za informiranje uključuje i kontinuirano izvješćivanje o statusu provedbe brojnih mjera i aktivnosti koje su Povjereniku dodijeljene u sklopu ključnih strateških dokumenata, a prema traženju koordinacijskih tijela (Strategija suzbijanja korupcije, Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava, Strategija razvoja javne uprave, Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva, Partnerstvo za otvorenu vlast i dr.).

## **II Promicanje pristupa informacijama i otvorenosti tijela javne vlasti**

Iz dosadašnje prakse Povjerenika za informiranje proizlazi da je samo sustavnom edukacijom i razvijanjem svijesti o pravima korisnika te jačanjem znanja i vještina za provedbu Zakona od strane tijela javne vlasti moguće ostvariti transparentnu i efikasnu javnu upravu i vlast koja je na usluzi građanima, koja štiti njihova prava te jamči kvalitetno funkcioniranje javne uprave i vlasti u okviru vladavine prava, uz istovremeno suzbijanje korupcije. Stoga aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija predstavlja ključan segment djelovanja Povjerenika za informiranje u svrhu boljeg razumijevanja i jačanja svijesti o važnosti pristupa informacijama, kako tijela javne vlasti i službenika za informiranje, tako i korisnika prava na pristup informacijama (građana, udruga, medija, akademske zajednice, privatnog sektora, itd.).

### **II.1 Edukacija i promocija**

#### ***Edukacijske aktivnosti***

Edukacije se održavaju prema godišnjem planu, koji se za sljedeću godinu donosi krajem kalendarske godine i objavljuje na internetskoj stranici Povjerenika. Edukacije se provode samostalno ili u suradnji s Državnom školom za javnu upravu i drugim partnerskim organizacijama u čijem su djelokrugu pojedina pitanja važna za provedbu Zakona: edukacije o ponovnoj uporabi i otvorenim podacima u suradnji s Ministarstvom uprave, edukacije o savjetovanjima s javnošću s Uredom za udruge Vlade RH, edukacije o suzbijanju korupcije s Ministarstvom pravosuđa. Dio edukacija održava se prema traženju samih tijela ili prijedlogu Povjerenika u obliku krojenih edukativnih modula, usmjerenih na posebnosti pojedinih skupina tijela javne vlasti, obično nakon što Povjerenik izradi analitičko praćenje o provedbi pojedinih segmenata Zakona, kao edukacija nakon koje slijedi poziv na usklađivanje postupanja tijela sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Edukacije provode samostalno ili u suradnji s partnerima službenici Ureda povjerenika za informiranje, a za njihovo izvođenje razvijena je metodologija i edukativni materijali, s vježbama.

Pri godišnjem planiranju edukacija uzimaju se u obzir načela funkcionalne i teritorijalne raznolikosti, potrebe u nadolazećem razdoblju, kao i edukacijski ciklusi iz prethodnih godina. U planu za 2017. okosnicu edukacijskih aktivnosti čini edukacijski segment projekta *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama*, kojim je predviđeno u razdoblju od 1.10.2017.- 30.9.2018. održati 5 regionalnih edukacija, i to 5 za službenike u tijelima javne vlasti i 6 za korisnike.

Tijekom 2017. održano je ukupno 40 edukacija, od čega 11 online edukacija (webinara) (Tablica II.1.). Od ukupnog broja edukacija, 27 ih je održano za tijela javne vlasti (službenike za informiranje, odnosno za druge službenike u tijelima javne vlasti čije je djelovanje povezano s pristupom informacijama i ponovnom uporabom, kao što su službenici za odnose s javnošću, koordinatori provedbe savjetovanja, informatičari i dr.), dok je 13 edukacija bilo namijenjeno korisnicima – udrugama, novinarima i građanima. Na edukacijama je sudjelovalo ukupno 904 osoba, od čega 618 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti te 286 novinara,



predstavnik udruga i građana (osobito studenata). Broj edukacija nešto je veći nego broj edukacija održanih 2016. (38 edukacija), dok je broj polaznika nešto niži s obzirom da su se tijekom 2017. održavale edukacije za manje skupine polaznika i specijalizirane edukacije. Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2017. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / Državna škola za javnu upravu	9	221
ESF edukacija u Rijeci	1	28
Tijela javne vlasti/ Vlada RH, Ministarstvo pravosuđa– Suzbijanje korupcije, Ured za udruge	6	85
Lokalne jedinice/ Hrvatska zajednica županija, Krapinsko-zagorska županija, Sisak, Zadar, Šibenik	5	137
Webinari za tijela javne vlasti	6	147
<b>Ukupno edukacija za tijela javne vlasti</b>	<b>27</b>	<b>618</b>
Novinari / Hrvatsko novinarsko društvo – radionice 'Mediji u akciji	1	10
Građani (studenti) / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti /Pravni fakultet /Veleučilište Baltazar/Ekonomski fakultet Rijeka	5	150
ESF edukacije Moje pravo na informaciju	2	46
Webinari za korisnike	3	26
ESF webinar za korisnike	2	54
<b>Ukupno edukacija za korisnike</b>	<b>13</b>	<b>286</b>
<b>Ukupno</b>	<b>40</b>	<b>904</b>

Temeljne edukacije su one koje s održavaju u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, gdje se uz redoviti program *Pravo na pristup informacijama* (održano je 4 edukacija za 111 polaznika) izvodi još i program *Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci* (5 edukacija za 110 polaznika, u suradnji s Ministarstvom uprave) te *Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (3 radionice za 59 polaznika, u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH). Ujedno je nastavljeno održavanje ranije započetog programa *Suzbijanje korupcije* (2 edukacije za 23 polaznika, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa).

Svih 12 edukacija izvedenih okviru Državne škole za javnu upravu, održano je u Zagrebu, pa su u svrhu postizanja teritorijalne pokrivenosti, u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, održane su još i edukacije u Krapini, Sisku, Zadru i Šibeniku. Navedenim su edukacijama prethodila analitička izvješća o provedbi članaka 10., 11. i 12. Zakona o pravu na pristup informacijama, pa je na edukacijama službenicima u tijelima javne vlasti, kojih je bilo ukupno 122, ukazano na nalaze praćenja i izložene su preporuke za usklađivanje sa Zakonom.

Tijekom prosinca 2017. održane su prve regionalne radionice u okviru ESF projekta – u Zagrebu za korisnike prava na pristup informacijama – udruge, akademsku zajednicu, medije i građane, pod nazivom „Moje pravo na informaciju“ te još dvije u Rijeci – jedna za korisnike i još jedna za službenike pod nazivom „Za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti: uspješna primjena Zakona o pravu na pristup informacijama“.

Uzimajući u obzir važnost kontinuiranog rada na podizanju razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama među korisnicima ovog prava – građana, medija, udruga, akademske zajednice, privatnog sektora i drugih, i ove se godine u suradnji s Hrvatskim novinarskim

društvom održala jedna edukacija za novinare, a na Fakultetu političkih znanosti održano je predavanje u okviru radionice istraživačkog novinarstva za studente novinarstva kojima ZPPI u njihovom radu može poslužiti kao iznimno vrijedan alat. Ujedno, rad sa studentima kao budućim i/ili sadašnjim korisnicima ZPPI uključio je specijalizirana predavanja i na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci i Veleučilištu Baltazar.

Ako analiziramo broj održanih edukacija u razdoblju 2011-2017. vidljiv je trend povećanja broja edukacija, sa prosjekom unatrag tri godine od gotovo jedne edukacije tjedno, uz zamjetnu sadržajnu nadgradnju i tematsku diverzifikaciju, kako bi edukacije Povjerenika polaznicima pružile optimalan doprinos u izgradnji kapaciteta za primjenu i korištenje ZPPI. Pokretanjem *online* edukacija omogućena je bolja funkcionalna i teritorijalna pokrivenost edukativnim aktivnostima, koje su pak uvođenjem tematski obrađenih webinaru u kratkom vremenu u mogućnosti pružiti službenicima potrebnu ekspertizu, a građanima uvid u optimalne načine korištenja ostvarivanja njihovih prava.

Uz postojeće publikacije i priručnike Povjerenika za informiranje namijenjenih službenicima za informiranje i korisnicima koje su objavljene u 2016. (*Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama: Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama: Ostvari svoje pravo*) izrađene su i publikacije namijenjene korisnicima – udrugama, akademskoj zajednici, medijima i građanima - *Korak po korak – ostvari svoje pravo na informaciju* i *Aktivni građani – Sudjelujmo u donošenju odluka*, koji na korisnike na jednostavan i učinkovit način upućuju kako da efikasno dođu do informacije ili pak sudjeluju u procesu donošenja odluka. Osim tiskane verzije, sve su publikacije dostupne i u elektroničkoj verziji na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>. Ujedno, izrađene su i četiri infografike koje na sažet i vizualno pristupačan način prikazuju faze u rješavanju zahtjeva (za službenike za informiranje) odnosno pravo na pristup informacijama (za građane i druge korisnike) kao i ključne informacije o otvorenim podacima i savjetovanjima s javnošću. Infografike su dostupne na istoj poveznici te su dostupne sudionicima kao materijali na edukacijama i događanjima.

Kao nadgradnju na dosadašnje edukativne aktivnosti Povjerenika za informiranje, uz set alata koji su dostupni korisnicima i službenicima koji primjenjuju ZPPI, u okviru ESF projekta Povjerenika za informiranje „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana, za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“, Povjerenik za informiranje planira tijekom 2018. iz sredstava Europskog socijalnog fonda, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali financirati izradu trajno dostupnih tematskih edukativnih filmova o provedbi i korištenju prava na pristup informacijama, kao i izradu promotivnog audio spota i video spota koji će biti objavljeni na nacionalnim i lokalnim televizijskim i radijskim postajama. Ujedno, u okviru tog projekta započete su edukacijske aktivnosti te primjena nove sheme webinaru za ciljne skupine obuhvaćene projektom.

Napominjemo i da je dio službenika za informiranje pohađao i edukacije i radionice koje se nude naplatno na tržištu, o čijoj kvaliteti kao i stručnost izlagača nema odgovarajućih potvrda. Stoga upozoravamo tijela javne vlasti da javna sredstva svrhovito koriste i pohađaju besplatne edukacije nadležnog tijela, Povjerenika za informiranje.

### Promotivne aktivnosti

S ciljem podizanja razine razumijevanja i korištenja prava na pristup i ponovne uporabe informacija, kao i primjene ZPPI, nastavlja se aktivno promicanje nužnosti transparentnog postupanja tijela javne vlasti, putem organizacije, suorganizacije i sudjelovanja na javnim događanjima (konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima i sl.), koja su ujedno i prilika za ostvarivanje međuinstitucionalne i međunarodne suradnje, kao i izgradnju odnosa s medijima, udrugama civilnog društva i akademskom zajednicom. Događanja su dijelom bila i međunarodnog karaktera, čime se pružila mogućnost za razmjenu iskustava i pružanje međusobne pomoći srodnih institucija.

U 2017. su povjerenica i službenici Ureda sudjelovali na ukupno 37 javnih događanja (Tablica 11.2.), pri čemu je Povjerenik za informiranje organizirao 3 javna događanja (tribina, okrugli stol i konferencija), uz aktivno sudjelovanje putem izlaganja ili stručnom podrškom na 23 javna događanja, te sudjelovanje u dodatnih 7 događanja i 4 događanja u inozemstvu. U nastavku se prikazuju javna događanja u zemlji, a u poglavlju 12. prikazani su javni događaji u inozemstvu.

Tablica 11.2. Promotivne aktivnosti u Hrvatskoj – javna događanja

Vrsta promotivne aktivnosti	Broj aktivnosti
Javni događaji u organizaciji Povjerenika za informiranje	3
Javni događaji s aktivnim sudjelovanjem (partnerstvo, potpora, izlaganje) u organizaciji drugih institucija, organizacija i udruga	23
Javni događaji na poziv bez aktivnog sudjelovanja	7
Javni događaji u inozemstvu	4
<b>Ukupno promocija</b>	<b>37</b>
Edukacije (Tablica 11.1.)	40
<b>Ukupno promocija i edukacije</b>	<b>77</b>

Tijekom 2017. Povjerenik je organizirao 3 važna događanja vezano uz unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i promicanje potrebe transparentnog postupanja tijela javne vlasti.

- Povodom obilježavanja 28. rujna - Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, u Zagrebu je održana je tribina pod nazivom „Koristiš li svoje pravo na informaciju?“, u čijem su središtu bile potrebe i interesi korisnika prava na pristup informacijama, prije svega udruga i medija, ali i građana. Postupajući po žalbama i predstavkama korisnika prava na pristup informacijama uočeno je pak da su pretežiti korisnici ovog prava građani pojedinci, uglavnom iz privatnih interesa, dok se mediji i udruge nedovoljno često oslanjaju na mehanizme iz Zakona o pravu na pristup informacijama u svom svakodnevnom radu, a kojima bi pridonijeli općem društvenom napretku. Stoga je tribina kojom se 2017. bila usmjerena upravo na građane, udruge i medije, a ujedno je bila i prilika za najavu projekta Povjerenika za informiranje iz sredstava Europskog socijalnog fonda „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“.
- U okviru napora koje Povjerenik ulaže u promicanje otvaranja podataka javnog sektora i njihove ponovne uporabe, od 3-5. ožujka 2017. održani su *Dani otvorenih podataka (OpenDataDay Hrvatska)* u prostorijama Sveučilišnog računskog centra Sveučilišta u

Zagrebu, i u suorganizaciji s udrugama civilnog društva, te je prvoga dana održan okrugli stol Otvoreni podaci u organizaciji Povjerenika za informiranje. Okrugli stol okupio je preko 100 pripadnika stručne javnosti, uključujući državne dužnosnike i službenike, predstavnike tijela javne vlasti, pripadnike civilnog društva, privatnog sektora, akademske zajednice, medija, inozemne stručnjake i dr., s ciljem raspravljanja o pitanjima otvaranja podataka javnog sektora te društvenim i gospodarskim koristima koje proizlaze iz njihova ponovnog korištenja. Obilježavanje dana otvorenih podataka nastavljeno radionicama na kojima su mladi učili koristiti otvorene podatke.

- S ciljem popularizacije i širenja svijesti o gospodarskom i društvenom potencijalu koji otvoreni podaci imaju, u suradnji sa Zakladom Konrad Adenauer Povjerenik za informiranje 12. prosinca 2017. organizirao je u Novinarskom domu, u Zagrebu konferenciju *“Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci javne uprave - iskustva iz Njemačke i Hrvatske”*. Svrha okupljanja bila je razmjena iskustava iz Hrvatske i Njemačke o ponovnoj uporabi podataka te isticanje ideja i aktivnosti potrebnih kako bi se prevladalo prepreke i izazove koji onemogućavaju potencijal informacija javnog sektora. Istaknut je i napredak Republike Hrvatske kada je riječ o objavi i korištenju otvorenih podataka, s obzirom da se u izvješću Europske komisije Open Data Maturity 2017. Hrvatska pozicionirala kao trendsetter, odnosno iznad europskog prosjeka. Kao ključnu aktivnost u ostvarenju daljnjeg napretka, Povjerenica je navela potrebu izrade politike otvorenih podataka i uspostavu standarda sustava upravljanja podacima u tijelima javne vlasti kao i usvajanje novog Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast koji bi kao jedan od temeljnih ciljeva trebao uključiti objavu ključnih skupova podataka. U okviru panel diskusije koja je uslijedila na temu *“Otvoreni podaci i tijela javne vlasti: izazovi upravljanja podacima”*, nastojalo se doći do prijedloga i ideja za prevladavanje izazova u procesu objave podataka. U diskusiji su, uz Povjerenicu koja je moderirala panel, sudjelovali predstavnici Ministarstva uprave, Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, predstavnici udruga i privatnog sektora.

Kao jedno od važnijih javnih događanja ističemo održavanje Javnu raspravu Savjeta partnerstva za otvorenu 31. svibnja 2017., javne rasprave o ciljevima novog, trećeg po redu Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj 2017-2019., a čiji je cilj osigurati daljnji napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti i participacije građana u procesu odlučivanja. Na raspravi koju je organizirao Ured za udruge Vlade RH, sudjelovali su članovi Savjeta Partnerstva za otvorenu vlast, uključujući i povjerenicu za informiranje, predstavnici Vlade RH, Hrvatskog sabora i Ureda predsjednice Republike Hrvatske, predstavnici organizacija civilnog društva, kao i Jedinice za podršku Partnerstva za otvorenu vlast. Istaknuto je kako je tijekom pet godina sudjelovanja u provedbi inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, Hrvatska provela najviše 'zlatnih' mjera od svih 70 članica Partnerstva, u dva akcijska plana ukupno njih 14, što je najviše od svih zemalja uključenih u inicijativu. To znači da su provedene aktivnosti bile specificirane, da su vezane za neka od načela i ciljeva inicijative OGP, da uzrokuju konkretnu promjenu i da su u potpunosti provedene, što su i ciljevi odnosno standardi novog Akcijskog plana.

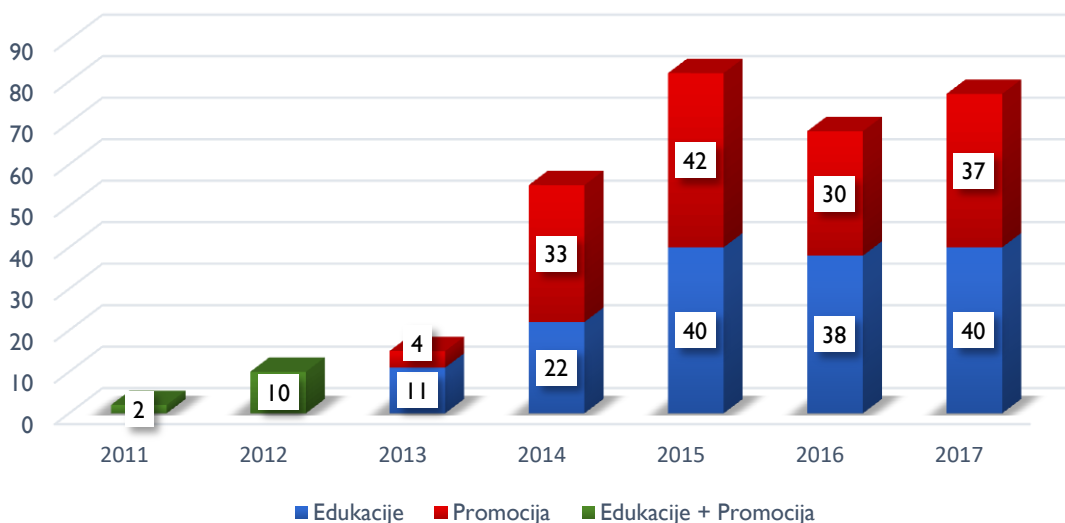
Osim gore opisanih događanja u organizaciji/suorganizaciji Povjerenika za informiranje, povjerenica i službenici Ureda aktivno su sudjelovali s izlaganjem ili kao uvodni govornici na 22 javna događanja u Republici Hrvatskoj (5 događanja u inozemstvu predstavljena su u poglavlju

13.). Događanja su promovirala transparentnosti i informiranje javnosti, otvorene podatke, reformu javne uprave i suzbijanje korupcije:

1. Znanstveno-stručni skup '*Građani, javna uprava i lokalna samouprava: jesu li mogući suradnja, povjerenje i potpora*', Institut za javnu upravu, Zagreb, 16. veljače 2017.
2. Okrugli stol *Otvoreni podaci kao resurs u JI Europi*, GONG i PROpuh, Zagreb, 18. veljače 2017.;
3. Regionalna konferencija Svjetske banke *Socijalno inkluzivni gradovi*, Zagreb, 26-28. ožujka 2017.;
4. Konferencija *Smart Public Sector*, tvrtka Proper, Zagreb, 29-30. ožujka, 2017.
5. Okrugli stol o *Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima*, Zagreb, 5. travnja 2017.;
6. Forum za javnu upravu: *Javne agencije u potrazi za reformom*, Institut za javnu upravu i Zaklada Fridrich Ebert, Zagreb, 12. travnja 2017.;
7. Panel konferencija Hrvatske zajednice županija *Otvoreno o Otvorenom proračunu*, Zagreb, 24. travnja 2017.;
8. *Sedmi festival hrvatskih digitalizacijskih projekata*, Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb, 27.-28. travnja 2017.;
9. Panel rasprava *Zašto transparentnost?*, Veleposlanstvo Republike Finske, Zagreb, 4. svibnja 2017.;
10. *Treći hrvatski forum o upravljanju Internetom CRO-IGF 2017.*, Zagreb, 16. svibnja 2017.
11. *Predstavljanje rezultata praćenja fiskalne transparentnosti lokalnih jedinica*, Institut za javne financije, Zagreb, 4. srpnja 2017.;
12. *Savjetovanje o lokalnoj samoupravi*, Udruga gradova, Rabac, 14. rujna 2017.
13. Konferencija *Dijalogom do transparentnog upravljanja prirodnim resursima*, IPA Projekt *Lokalna partnerstva za transparentno upravljanje prirodnim resursima*, Eko Pan, Zelena akcija i Žmergo, Opatija, 4.-6. listopada 2017.;
14. Peta međunarodna znanstvena konferencija Petar Šarčević *Informacije i podaci: pogled u budućnost*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, Opatija, 6.-7. listopada 2017.;
15. Konferencija *E-zdravstvo*, Akademija pravnih znanosti i Akademija medicinskih znanosti, Zagreb, 19. listopada 2017.;
16. Forum za javnu upravu *Lokalna demokracija u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 29. studenog 2017.;
17. Sjednica Nacionalnog vijeća za suzbijanje korupcije, Hrvatski sabor, Zagreb, 7. prosinca 2017.;
18. Izložba *Dobri stari zakoni – tradicija suzbijanja korupcije u Hrvatskoj*, Udruga Kultura i etika, Zagreb, 8. prosinca 2017.;
19. Tribina *Transparentnošću i odgovornim upravljanjem do društva bez korupcije*, Antikorupcijsko povjerenstvo Sisačko-moslavačke županije, Sisak, 9. prosinca 2017.;
20. Predavanje *Komore i profesije: kvaliteta putem transparentnosti*, 34. Skupština Hrvatske psihološke komore, Zagreb, 9. prosinca 2017.
21. Okrugli stol povodom Međunarodnog dana suzbijanja korupcije, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 11. prosinca 2017.
22. Konferencija *Indeks klijentelizma u medijima*, Partnerstvo za društveni razvoj, Zagreb, 15. prosinca 2017.

U cjelini, Povjerenik za informiranje je u izvještajnom razdoblju aktivno promovirao zakonski i institucionalni okvir prava na pristup informacijama, odnosno ponovne uporabe informacija na 77 događanja u Republici Hrvatskoj i inozemstvu, i to na 37 javnih događanja i 40 edukacija. Usporedbe radi, u 2016. te su se aktivnosti odvijale putem 30 javnih događanja i 38 edukacija, ukupno 68, a u 2015. kroz ukupno 82 aktivnosti.

Slika 11.1. Broj edukacijskih i promotivnih aktivnosti 2011-2017.



## 11.2 Informiranje javnosti

Komunikacijske aktivnosti Povjerenika za informiranje trajno su usmjerene na komunikaciju s korisnicima i širom javnosti kao i tijelima javne vlasti koja se odvija primarno putem medija, internetske stranice, informativnih biltena (newslettera), društvenih mreža, kao i pružanjem podrške odgovaranjem na upite, odgovaranjem na zahtjeve za pristup informacijama, te kroz edukacijske i promotivne aktivnosti.

U izvještajnom je razdoblju nastavljeno s redovitim ažuriranjem *internetske stranice* Povjerenika [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), koja je stavljena u funkciju u travnju 2014., i u proteklom je razdoblju postala svojevrsni dvojezični portal za sve relevantne teme i novosti u području pristupa informacijama, ponovne uporabe otvorenih podataka, transparentnosti, borbe protiv korupcije i drugih srodnih tema. Ona se redovito ažurira, a na njoj su deponirane i dvije aplikacije te jedna baza podataka koju službenici i korisnici prava na pristup informacijama često koriste - Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda – TOM, Popis tijela javne vlasti u otvorenom obliku i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća. Otvoreni formati informacija osigurani su u sklopu spomenutih aplikacija, ali i u slučaju ostalih informacija, osobito financijskih podataka (proračun, izvršenje proračuna i sl.).

Tijekom izvještajnog je razdoblja na internetskoj stranici Povjerenika u sklopu redovitog izvještavanja javnosti i ciljnih skupina objavljeno ukupno 81 vijesti i obavijesti, što u odnosu na 57 vijesti i obavijesti tijekom 2016. predstavlja povećanje od 42%. Internetska stranica bila je posjećena 138.718 puta (u 2016. bila je posjećena 195.852 puta). Stranicama je pristupalo, kao i

ranijih godina oko 30 tisuća korisnika. Tijekom 2017. posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice kroz 50.572 sesije, što je nešto slabiji rezultat u odnosu na prethodno razdoblje (60.064 sesije), a sesije su prosječno trajale oko 2.48 minuta (u odnosu na 3.3 minute tijekom 2016.) i u prosjeku su obuhvaćale 2,5 stranice. Oko dvije trećine pretraživanja odvijalo se na hrvatskoj inačici, od korisnika koji koriste hrvatski jezik, a od zemalja u okruženju stranice su posjećivali najčešće korisnici iz BiH, SAD, Srbije, Njemačke i Slovenije. Najčešće je, očekivano, otvarana naslovnica, a potom sadržaji koji se odnose na provedbu Zakona, i to vezano uz dostavu godišnjih izvješća i obveze tijela javne vlasti, potom sadržaje o instituciji Povjerenika za informiranje, postupku ostvarivanja prava i obrascima, tijelima javne vlasti, praksi Povjerenika te dokumentima i publikacijama te edukacijama.

Kao tijelo javne vlasti Povjerenik za informiranje pružao je informacije i na *zahtjeve za pristup informacijama*. Tijekom 2017. zaprimljeno je 27 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je 7 ustupljeno nadležnim tijelima javne vlasti. 21 zahtjev su postavile fizičke osobe, dok su 5 zahtjeva postavili novinari, a 1 udruga. U zakonskom roku riješeno je 19 zahtjeva dok je 1 prenesen u 2018. Zahtjevi su riješeni na način da je 9 zahtjeva u potpunosti usvojeno, 1 djelomično usvojen, 1 odbijen, a u 7 slučajeva izdana obavijest sukladno članku 23. stavku 1. Zakona, dok je 1 slučaju postupak je obustavljen zbog odustanka podnositelja zahtjeva. U slučajevima dostave informacija nisu naplaćeni troškovi.

Kao jedna od aktivnosti iz Komunikacijskog plana Povjerenika za informiranje, tijekom 2017. redovito se komuniciralo putem specijaliziranog *Newslettera*, kojim se važne novosti, obavijesti i najave priopćuju predbilježenima za ovu vrstu informiranja. Objavljena su 4 izdanja *Newslettera*, za 262 predbilježena korisnika (u odnosu na 173 predbilježena korisnika u 2016.), uglavnom službenika za informiranje. Dodatno, kao zasebnoj i izuzetno važnoj skupini korisnika, Povjerenik za informiranje se tijekom 2017. obratio specijaliziranim *Medijskim newsletterom* i novinarima, u nastojanju da im približi ZPPI kao vrlo koristan novinarski alat, kao i mogućnosti korištenja otvorenih podataka u istraživačkom novinarstvu.

U sklopu *informiranja putem društvenih mreža*, uz ranije izrađen i otvoren *Youtube* kanal Povjerenika za informiranje, kao iskorak u provedbi komunikacijskog plana u kolovozu 2017. otvoren je i *Twitter* profil @PristupinfoHR, kojim se komuniciraju kratke vijesti, najave i komentari. U manje od 5 mjeseci objavljeno 80 objava, a profil prati 78 pratitelja.

Cjelovita kampanja za podizanje razine znanja i svijesti o korištenju prava na pristup informacijama od strane korisnika (građana, udruga i medija), planirana je kao projektna aktivnost u ESF projektu *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama* čija je provedba započela u listopadu, ali se glavnina aktivnosti očekuje provesti u 2018. Predviđeno je izraditi novu, korisnički orijentiranu internetsku stranicu Povjerenika, te promotivni video i audio spot o pravu na pristup, uz edukativni video materijal spreman za pregled na internetskoj stranici [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), a koji bi trebali skupinama korisnika približiti ovo njihovo pravo. O razlozima za redefiniranje sadržaja i njihovo strukturno preslagivanje na pristupačniji način govore i ranije izneseni podaci o padu posjećenosti i zadržavanja na internetskoj stranici Povjerenika, iako je u istom razdoblju razvidno veliko povećanje opsega objavljenih sadržaja.

Pristup informacijama i institucija Povjerenika je u javnosti promovirana i putem *medija*, intervjuima i izjavama za medije najčešće vezano uz medijski eksponirane slučajeve. Tijekom

2017., povjerenica za informiranje dala je desetak intervjua televizijskim i radijskim postajama (Hrvatska radiotelevizija, RTL, NI, Slobodna Dalmacija, Faktograf), kao i niz izjava i komentara o predmetima koji su u specifičnom trenutku bili u interesu javnosti. Također, uspostavljena je redovita suradnja s novinarima vezano uz njihove upite o pojedinim za javnost interesantnim slučajevima, prethodnog upućivanja u način dobivanja informacija ili vezano uz konkretne predmete.

Unatoč činjenici kako Povjerenik za informiranje u izvještajnom razdoblju nije, radi financijskih ograničenja, mogao primati uslugu digitalnog press clippinga, koji bi omogućio analizu medijskog prostora koje su tijekom 2017. zauzimala teme vezane uz pristup informacijama, transparentnost, dobro upravljanje, učinkovitu javno upravu i slično, možemo kazati kako je općeniti dojam da se o pravu na pristup informacijama, otvorenim podacima, savjetovanjima s javnošću, ZPPI, kao i ulozi i radu Povjerenika piše i govori češće i cjelovitije nego ranije, što se može pripisati i naporima koji su uloženi u edukaciju i promociju ovog prava, koji se odražavaju kroz sve veću osviještenost građana i očekivanjima visoke razine transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

### 11.3. Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti

Povjerenik za informiranje redovito pruža pomoć korisnicima (građanima, pravnim osobama, novinarima) i tijelima javne vlasti (osobito službenicima za informiranje) i daje odgovore na pitanja u vezi primjene Zakona. Zainteresirani se o pojedinim pitanjima mogu informirati putem info-telefona otvorenog tri puta tjedno po dva sata, putem elektroničke pošte, pismeno poštom, telefonski ili dolaskom u Ured u uredovno vrijeme. Tijela javne vlasti mogu se obratiti povjereniku za davanje mišljenja o nekom pitanju. Ujedno, po potrebi se održavaju sastanci sa tijelima javne vlasti u pogledu pitanja provedbe Zakona.

#### *Upiti korisnika i tijela javne vlasti*

Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje zaprimio je pisanim putem (redovnom ili elektroničkom poštom) 413 upita, što je 16,06% manje u odnosu na prethodnu 2016., kada su zaprimljeno 492 pisana upita. Od toga je 136 upita (32,93%) bilo postavljeno od strane korisnika (od čega 26 novinarskih) te 277 (67,17%) upita od strane tijela javne vlasti, što je omjer sličan onome iz ranijeg razdoblja. Iz 2016. preneseno je 18 upita te je tijekom 2017. u radu bilo ukupno 431 upit, od čega je ukupno odgovoreno na 399 (92,58%) pisanih upita te je ostalo neodgovoreno 32 upita (7,42%), zaprimljenih krajem godine.

Tablica 11.3. Broj pisanih upita 2011.-2017.

Godina	Broj pisanih upita	Indeks
2013.	172	173,74
2014.	368	213,95
2015.	417	113,32
2016.	492	117,99
2017.	413	83,94
<b>Ukupno / Prosjek</b>	<b>1.862</b>	<b>140,58</b>



Za razliku od prethodnih godina koje je pratilo kontinuirano povećanje broja upita, od čega posljednje dvije godine za 13,32% (2015.) i 17,99% (2016.), a ranijih godina između 70 i 113%, ove je godine prvi put trend preokrenut smanjenjem broja upita. Razlog tome vidimo u kontinuiranom održavanju edukacija, objavi smjernica i newslettera, dostupnosti svih publikacija na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, a osobito objavi pretražive baze odluka i mišljenja putem koje se i korisnici i osobito tijela javne vlasti mogu informirati o dosadašnjoj praksi Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda.

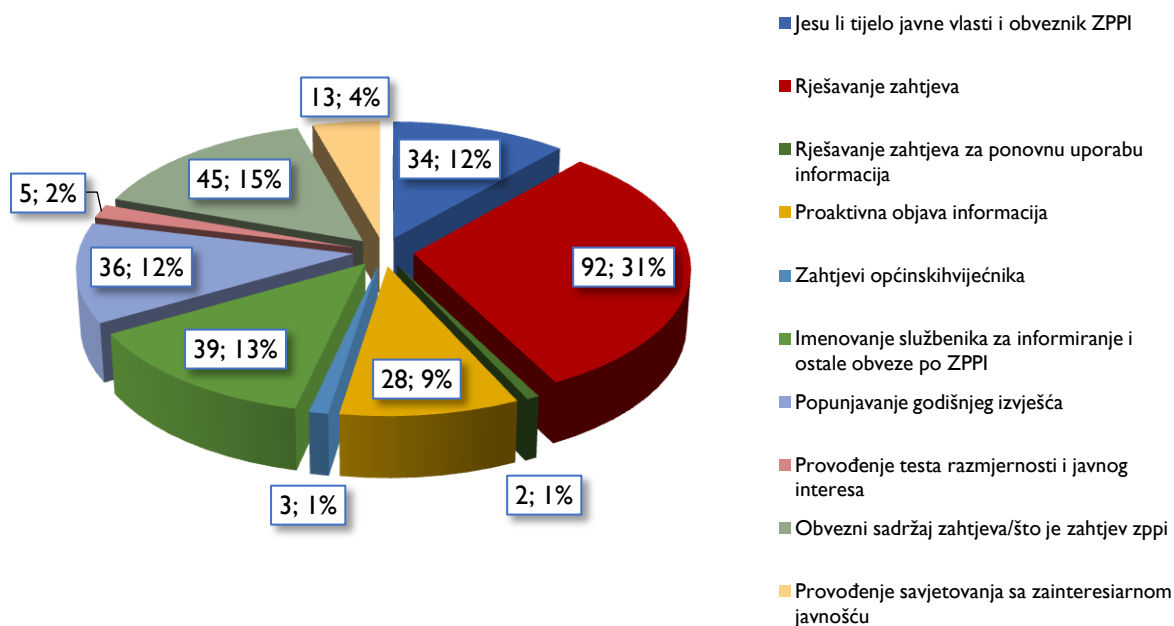
Ipak, kako i dalje daleko najviše upita dolazi od strane tijela javne vlasti, evidentna je potreba kontinuiranog educiranja tijela javne vlasti o provedbi Zakona.

U odnosu na sadržaj upita tematika se nije značajno promijenila u odnosu na ranije godine (Slika 11.2.). Teme koje su bile aktualne ranijih godina aktualne su i dalje što ukazuje na ključne probleme u provedbi Zakona. Stoga su i upiti jedan od pokazatelja u kojem smjeru treba i dalje educirati kako službenike za informiranje, tako i građane.

Službenici za informiranje u tijelima javne vlasti najčešće se obraćaju pisanim upitima (70,85 % svih upita), pri čemu najčešće traže pomoć u vezi postupanja po zahtjevima te primjene ograničenja pristupa informacijama propisanih člankom 15. Zakona, uključujući provedbu testa razmjernosti i javnog interesa. Potrebna im je pomoć u prepoznavanju informacije i razlikovanju zahtjeva od drugih vrsta traženja korisnika, vođenju službenog upisnika, u proaktivnoj objavi informacija i provedbi savjetovanja s javnošću kao i dostavi godišnjih izvješća. S druge strane, građani podnose 28,13% svih pisanih upita i najčešće se informiraju o konkretnoj primjeni zakonskih odredaba, kao što su pitanja o podnošenju zahtjeva, rokovima odlučivanja, obračunu naknade troškova te tijelima javne vlasti koja su obveznici provedbe Zakona. Novinari su postavili 1,02% svih pisanih upita i na njih je u cijelosti odgovoreno. Ipak, relativno malen broj novinarskih upita ukazuje da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im osigurava Zakon, što je već prepoznato kao problem koji se nastoji riješiti kroz edukacije za medije. U odnosu na veći broj općih pitanja građani se ujedno upućuju i na internetsku stranicu Povjerenika za informiranje te Tražilicu mišljenja i odluka.

*Materijali i publikacije.* Pružanje pomoći obuhvaća i pripremu smjernica, uputa, priručnika, vodiča i infografika koji se objavljuju na internetskoj stranici odnosno tiskaju. Tijekom 2017. izrađene su četiri smjernice (o javnosti rada, o vijećničkim pitanjima, o testu razmjernosti i javnog interesa, o zlouporabi prava) te četiri infografike (o postupanju sa zahtjevima za tijela javne vlasti, o pravu na pristup informacijama za korisnike, o otvorenim podacima i o savjetovanjima s javnošću). Ujedno, na internetskoj stranici redovito se objavljuju odluke i mišljenja povjerenika, vijesti i obavijesti te se distribuiraju newsletteri.

Slika 11.2. Broj upita po temama 2017.



### Info-telefon

Važno sredstvo informiranja korisnika i tijela javne vlasti o Zakonu o pravu na pristup informacijama jest i info-telefon, na kojem službenici u Uredu odgovaraju na upite tri puta tjedno u vremenu od 13 do 15 sati. U 2017. odgovoreno je na ukupno 392 poziva građana, novinara i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti. Novinari se ujedno učestalo obraćaju povjerenici za informiranje neposredno, što nije uključeno u navedeni broj poziva. Najviše poziva zabilježeno je od strane tijela javne vlasti tijekom siječnja i veljače vezano za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona, a od strane korisnika više upita je zabilježeno tijekom studenoga, dok je broj upita građana tijekom ostalih mjeseci podjednak. Teme telefonskih upita uglavnom se podudaraju s temama pisanih upita.

U cjelini, u pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, povrhu redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti i suradnje s tijelima i udrugama, Povjerenik za informiranje je tijekom 2017. odgovorio na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 380 pisanih upita i 392 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite kao i dolaske građana u Ured radi informiranja o predmetima ili pomoći. Vidljivo je smanjenje broja upita u odnosu na prošlu godinu, što upućuje na bolju informiranost korisnika o mehanizmima koje Zakon pruža te viši stupanj suradnje tijela s Povjerenikom.

## 12 Međuinstitucionalna suradnja, normativne i međunarodne aktivnosti

### **Međuinstitucionalna suradnja**

Trajna i tijesna suradnja Povjerenika za informiranje s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima normirana je Zakonom o pravu na pristup informacijama, a sastoji se i od formalnih i od neformalnih oblika suradnje. Kvalitativno i kvantitativno najintenzivnije se surađuje na provedbi mjera i aktivnosti iz pojedinih nacionalnih strateških dokumenata, pružanjem stručne pomoći temeljem upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, a osobito suradnjom na promotivnim i edukativnim događanjima.

Redovito se održava suradnja s Hrvatskim saborom, u pogledu podnošenja godišnjeg izvješća te u pitanjima postupanja po predstavkama građana. Suradnja se redovito ostvarivala i s drugim tijelima, osobito u okviru edukacijskih i promotivnih aktivnosti: s Ministarstvom uprave, Ministarstvom pravosuđa, Uredom za udruge Vlade RH, Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, Uredom Vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencijom za zaštitu osobnih podataka te Državnom školom za javnu upravu. Suradnja s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave odvijala se ponajviše kroz edukativne aktivnosti, kao i organizaciji i provedbi regionalnih radionica u okviru ESF projekta „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medij i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“ te putem njihovih udruga – Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova i Udruge općina.

Povjerenik redovito sudjeluje u radu koordinacijskih tijela za izradu i provedbu strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova, kao i s tijelima koja predsjedavaju koordinacijama, a i članovima (tijelima državne uprave, drugim tijelima, udrugama, akademskom zajednicom) s kojima se surađuje na provedbi zajedničkih aktivnosti, uz redovito izvještavanje o postignutom.

Među najznačajnije valja izdvojiti Savjet za suzbijanje korupcije, radno tijelo Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (predsjedava Ministarstvo pravosuđa); Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (predsjedava Ministarstvo vanjskih i europskih poslova); te koordinacijsko tijelo za provedbu Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020., odnosno Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017.-2020. (predsjedava Ministarstvo uprave). U okviru navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova pravo na pristup informacijama, ponovna uporaba informacija te savjetovanja s javnošću identificirani su kao ključni instrumenti za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave, suzbijanje korupcije, zaštitu ljudskih prava te reformu i digitalizaciju javne uprave.

### **Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona**

*Inicijative.* U skladu sa člankom 35., stavak 3., podstavak 7., kojim se ovlašćuje Povjerenika za informiranje da inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija Povjerenik je povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama inicirao odnosno predložio Ministarstvu uprave pristupanje Republike Hrvatske Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (CETS no 205),

kao i za pristupanje Dodatnom protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti.

*Upute i smjernice za provedbu ZPPI.* U svrhu standardizacije postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama, izrađene su 4 smjernice – Smjernice za vijećnička pitanja, Smjernice za javnost rada (članak 12.), Smjernice za test javnog interesa te Smjernice za tijela javne vlasti – zlouporaba prava. Smjernice su objavljene na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje i Tražilici odluka i mišljenja te su distribuirane putem newslettera, a dodatno ih se prilaže uz odgovore i mišljenja tijelima javne vlasti.

*Sudjelovanje u radnim skupinama i davanje mišljenja na propise.* Povjerenik za informiranje sudjelovao je u radnim skupinama ili davanjem mišljenja na sljedeće propise i dokumente:

- Zakon o provedbi Opće direktive o zaštiti osobnih podataka (GDPR, Uredba EU/2016/679) (radna skupina)
- Zakon o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava te poslovnih informacija (Direktiva EU/2016/943) (radna skupina)
- Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma (Direktiva EU/2015/849)
- Zakon o procjeni učinaka propisa
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima
- Zakon o reviziji
- Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa
- Uredba o troškovima za ponovnu uporabu informacija (radna skupina)
- Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (radna skupina)

*Uključivanje u savjetovanje s javnošću.* Povjerenik za informiranje je predlagao poboljšice i dorade i sljedećih akata: Pravilnika o praćenju kvalitete zraka; Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o razinama onečišćujućih tvari u zraku; Strategije socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2017.- 2020.; Uredbe o raspisivanju javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi; Zakona o arhivskom gradivu i arhivima; Zakona o upravnoj inspekciji; Zakona o poljoprivrednom zemljištu; Zakona o lovstvu; Pravilnika o korištenju arhivskog gradiva; Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unapređenju poduzetničke infrastrukture; Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj djelatnosti i Pravilnika o Registru koncesija.

*Izrada strategija, akcijskih planova i izvještavanje.* Povjerenik za informiranje bio je tijekom 2017. aktivno uključen u izradu sljedećih strateških dokumenata, akcijskih planova odnosno izvještavanje u okviru istih:

- Akcijski plan za 2017.-2019. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (usvojen u lipnju 2017.); Povjerenik je nositelj provedbe 11 aktivnosti i sunositelj 13 aktivnosti, od kojih se 13 izvršava ili su izvršene.
- Akcijski plan za 2017-2020. Uz Strategiju razvoja javne uprave 2015.-2020. (provedba u tijeku)
- Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2018.-2020. (usvajanje planirano tijekom 2018.)
- Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2017.-2021.
- Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine s Akcijskim planom od 2017. do 2019. godine.

## **Međunarodna suradnja**

Međunarodna suradnja ostvaruje se kroz multilateralne europske i druge skupine te bilateralnim odnosima s tijelima nadležnima za pristup informacijama u drugim državama. Povjerenik za informiranje je tijekom 2017. sudjelovao na većem broju događanja i aktivnosti, te je ostvarivao suradnju kroz radne skupine i mreže, kao i bilateralnu suradnju.

*Europska komisija i PSI Direktiva.* Kao i prethodnih godina, Povjerenik za informiranje sudjelovao je u radu Radne skupine Europske komisije za podatke javnog sektora (PSI – *Public Sector Information*), koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija, i gdje države članice razmjenjuju informacije i utvrđuju dobru praksu, izvještavaju o napretku transpozicije Direktive i dr. Osim komunikacije tijekom godine, u okviru rada u skupini Povjerenik za informiranje sudjelovao je na redovitim sastancima radne skupine u Luksemburgu (PSI working group, 20. travnja i 15. studenoga 2017.). Sukladno članku 35. stavku 3. ZPPI Povjerenik za informiranje izradio je i Europskoj komisiji podnio Izješće o ponovnoj uporabi otvorenih podataka javnog sektora u Republici Hrvatskoj, odnosno o primjeni Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU). Uz to, provodi se i godišnje izvještavanje o stanju otvorenih podataka u Republici Hrvatskoj i informacije o događanjima i aktivnostima koje zajednički Europskoj komisiji dostavljaju Povjerenik za informiranje i Ministarstvo uprave (*Open Data Maturity*).

*Europska mreža povjerenika za informiranje.* Povjerenica za informiranje sudjelovala je na Međunarodnoj konferenciji europskih povjerenika i ombudsmana, koja se uz domaćinstvo njemačkog Saveznog povjerenika za zaštitu osobnih podataka i pristup informacijama, održala u Berlinu 23-24. veljače 2017. Na konferenciji održanoj 23. veljače uz neovisne institucije te predstavnike udruga koje se bave promicanjem transparentnosti sudjelovao je i zamjenik europske pučke pravobraniteljice (ombudsmana), koji je osobito istaknuo važnost pristupa informacijama kao jednog od načela Povelje o temeljnim pravima EU. Nakon konferencije održane su i radionice usmjerene na pojedina pitanja provedbe zakona. Skup je završio usvajanjem zajedničke rezolucije Osigurajte ostvarivanje prava na pristup informacijama- Ojačajte europske povjerenike za informiranje! Tim se aktom (Berlinska rezolucija) naglašava uloga pružanja podrške građanima od strane povjerenika za informiranje i drugih neovisnih institucija te osiguravanja zakonitosti i ostvarivanja prava kroz savjetovanje i praćenje tijela javne vlasti.

*Međunarodna mreža povjerenika za informiranje.* Povjerenica za informiranje sudjelovala je i na 10. međunarodnoj konferenciji povjerenika za informiranje (*International Conference of Information Commissioners*) u Manchesteru, 20-21. rujna 2017. pod nazivom 'Povjerenje, transparentnost i progresivna informacijska prava'. Konferencija je okupila povjerenike za informiranje iz 30-ak država te delegate, uz sudjelovanje predstavnika akademske zajednice, medija i udruga te javne uprave. Najznačajniji ishod konferencije jest usvajanje Rezolucije o pravu na pristup informacijama i odgovornosti javnih službi kojom se nastoji istaknuti važnost transparentnosti pružanja usluga od strane organizacija i pojedinaca privatnog sektora kroz različite sustave vanjskog ugovaranja, outsourcinga, koncesija, javno-privatnog partnerstva i slično. Rezolucija se poziva na standarde otvorenog ugovaranja Partnerstva za otvoreno ugovaranje kojima se nastoji uspostaviti kontrola i transparentnost ugovora i njihove provedbe.

*Međunarodne konferencije.* U prigodi obilježavanja Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, Povjerenica je sudjelovala na Međunarodnom simpoziju 'Zaštita osobnih podataka i pristup informacijama – kontradikcija ili komplementarnost?', u Postdamu, u Njemačka, u organizaciji Povjerenika za zaštitu osobnih podataka i pristup informacijama Savezne države Brandenburg. Na simpoziju su kao govornici sudjelovali predstavnici neovisnih tijela za zaštitu osobnih podataka i pristupa informacijama te predstavnici akademske zajednice i udruga koje se bave promicanjem transparentnosti. Povjerenica za informiranje prikazala je institucionalne modele za osiguravanje pristupa informacijama u Europi te hrvatsko iskustvo razvoja pravnog i institucionalnog okvira za pristup informacijama, uključujući i statističke pokazatelje rada Povjerenika za informiranje.

Također, povodom obilježavanja pola stoljeća primjene američkog saveznog zakona o slobodi informiranja u organizaciji Villanova Law Review i Charles Widger School of Law, Villanova University (Pennsylvania), Povjerenica za informiranje je 20. listopada 2017. sudjelovala na Simpoziju 'Fifty Years Under the Freedom of Information Act 1967-2017'. Simpozij je okupio relevantne govornike iz institucija, akademske zajednice, udruga i medija koji se bave pristupom informacijama, a kako bi se ocijenio pravni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama te njegove praktične implikacije. Američki je zakon prvi cjeloviti suvremeni pravni propis kojim je propisana mogućnost ostvarivanja prava na pristup informacijama (slobode informiranja), ograničenja tog prava kao i postupak ostvarivanja. On je, uz kasniju nadogradnju i izmjene koje su se periodički odvijale svakih desetak godina, predstavljao uzor i saveznim državama, kao i drugim demokratskim državama pri uređivanju tog prava od 1970-ih godina nadalje.

*Tehnička pomoć.* Djelatnici Ureda Povjerenika za informiranje su u okviru TAIEX programa pomoći 3-4. travnja 2017. sudjelovali na radionicama na poziv Agencije za zaštitu osobnih podataka i pristup informacijama u Crnoj Gori, a kako bi prenijeli hrvatska iskustva u razvoju i primjeni normativnog okvira za pristup informacijama.

*Studijske posjete.* U izvještajnom je razdoblju Povjerenik za informiranje bio domaćinom ili je sudjelovao kao suradna institucija u studijskim posjetima stranih delegacija – posjete delegacije Republike Srbije o okviru REC programa u svibnju 2017., delegacije Albanije u okviru OESS studijske posjete u travnju 2017. i delegaciju iz Socijalističke Republike Vijetnam u rujnu 2017.

*Međunarodne edukacije i studijske posjete.* Povjerenica za informiranje sudjelovala je u krojenoj studijskoj posjeti Pristup informacijama (*Access to Information*) u okviru *International Visitors Leadership Program* u organizaciji Department of State Sjedinjenih Američkih Država, u razdoblju 23-31. listopada 2017.

Djelatnici Ureda sudjelovali su na programu edukacije *Open Data Instituta* održanom u Ljubljani 31.1-1.2.2017.

Za djelatnike Ureda profesor Tuan Samahon sa Villanova University (PA, SAD) održao je in-house edukaciju o pravu na pristup informacijama u SAD-u.

## 13 Organizacija rada ureda

Godina 2017. četvrta je puna godina funkcioniranja Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, s vlastitim proračunom. Stoga se u ovom dijelu daje pregled informacija o pokazateljima rezultata rada, projektnim aktivnostima, kao i organizaciji i financiranju Ureda. U prilogu izvješća nalaze se vizualizirani podaci o osnovnim pokazateljima rada za razdoblje 2014-2017.

### 13.1 Osnovni pokazatelji rezultata rada

Povjerenik za informiranje je člankom 35. Zakona određen kao neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. U ostvarivanju svojih triju funkcija – zaštitne, nadzorne i promotivne, u dva temeljna područja – pristupu informacijama, uključujući savjetovanja s javnošću, te ponovnoj uporabi informacija, Povjerenik obavlja različite poslove, od provedbe žalbenog postupka, i s time povezanih drugih pravno-uređenih postupaka, inspekcijskog nadzora, postupanja po predstavkama građana, pružanja pomoći tijelima i korisnicima, praćenja stanja kroz prikupljanje i analizu podataka, obavljanja edukativnih i promotivnih aktivnosti, informiranja javnosti sl. U tu svrhu djeluje samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, udrugama civilnog društva i drugim partnerima, kako domaćim tako i međunarodnih, osobito u okviru Europske unije. Poslovi Povjerenika propisani su Zakonom, a dodatne aktivnosti poduzimaju se i provedbom mjera iz strateških dokumenata.

Kao najznačajnije pokazatelje rezultata rada tijekom 2017., a o kojima se detaljno govori u ovom izvješću, potrebno je istaknuti sljedeće:

- zaprimljeno je ukupno 2.999 predmeta, 46% više nego u 2016.;
- izrađeno je 6.885 izlaznih akata, 58,3% više nego u 2016.;
- korisnici su izjavili 1.172 žalbe, 84,57% više nego 2016., a riješeno je 1.188 žalbi, 76,3% više nego 2016.;
- tužitelji su pokrenuli 175 upravnih sporova, 414% više nego 2016., izrađeno 168 odgovora na tužbu, 354% više nego 2016., a zaprimljena 141 odluka upravnih sudova;
- podneseno je 7 optužnih prijedloga i 2 prekršajna naloga te poslano 25 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka;
- korisnici su podnijeli 438 predstavki na rad tijela javne vlasti, 35,2% više nego u 2016., od kojih su riješene 193;
- obavljeno je 26 neposrednih i 7 posrednih inspekcijskih nadzora;
- odgovoreno je na 399 pisanih upita, 18% više nego 2016., kao i na 392 upita putem info-telefona;
- izrađeno je 9 analitičkih studija temeljem praćenja provedbe Zakona;
- donesene su 4 smjernice kojima se tijelima javne vlasti daju upute za postupanje;
- uz 3 publikacije i 2 letka u 2016., u 2017. izrađene su 4 infografike s pojednostavljenim informacijama o pravu na pristup informacijama za tijela javne vlasti i korisnike;
- nastavljeno je svakodnevno ažuriranje Popisa tijela javne vlasti koje sadrži podatke o 5.864 tijela;

- na Tražilici mišljenja i odluka TOM tijekom 2017. objavljeno je 611 odluka, 4 mišljenja, 4 upute i smjernice te 62 sudske odluke, što čini ukupno oko 1300 objavljenih dokumenata;
- u siječnju 2017. prikupljena su godišnja izvješća za 2016. od 4.759 tijela javne vlasti (81,03%), dok je u siječnju 2018. prikupljeno 4.683 izvješća od 5.859 ili 79,93% tijela;
- izrađeno je i podneseno Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu, koje je Hrvatski sabor prihvatio sa 136 glasova 'za' i 1 glasom 'protiv';
- izrađeno je i Europskoj komisiji podneseno Izješće o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu;
- u okviru provedbe 3 strateška dokumenta, izvršene su ili se kontinuirano izvršavaju 32 aktivnosti;
- provedeno je 40 edukacija (od kojih 11 *online* edukacija) – 27 za tijela javne vlasti, na kojima je educirano 618 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti i 13 za korisnike prava na pristup informacijama, na kojima je educirano 286 novinara, predstavnika udruga i građana (osobito studenata);
- organizirana su 3 promotivna događanja, uz sudjelovanje na još 34 promotivna događanja u Hrvatskoj i inozemstvu;
- internetska stranica [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr) posjećena je 138.718 puta;
- na internetskoj stranici objavljena je 81 vijest i obavijest, 40% više nego 2016;
- objavljena su 4 izdanja *newslettera* (tromjesečni internetski bilten), za čije su primanje prijavljena 262 korisnika te pokrenut je specijalizirani medijski *newsletter*;
- otvoren je *Twitter* profil povjerenice za informiranje @Pristupinfo.hr ;
- započela je provedba ESF projekta „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“;
- zaprimljeno je 27 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je 7 ustupljeno nadležnim tijelima, 19 riješeno u zakonskom roku, a 1 prenesen u 2018. (zaprimljen 28.12.);
- redovito je odgovarano na upite novinara i medija, uz 10-ak intervjua i TV izjava;
- povodom obavljanja nadzora, edukacije i promotivnih aktivnosti odrađena su 24 službena putovanja, za koja je izdan 41 putni nalog;
- za obavljanje zadataka potrošeno je ukupno 2.984.248,90 kn (93,64% planiranog);
- povjerenici za informiranje u Uredu je pomagalo 12 stalno zaposlenih državnih službenika, 1 osoba na stručnom osposobljavanju i 1 osoba angažirana na ugovor o djelu, kao i vanjski suradnici za pojedine aktivnosti

### 13.2 Projekti

- *Projekt Povjerenika za informiranje u okviru Europskog socijalnog fonda, Prioritetna os: Dobro upravljanje, Operativni program 'Učinkoviti ljudski potencijali'*

U okviru projektnog financiranja Europskog socijalnog fonda, Prioritetne osi 'Dobro upravljanje' Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali' pripremljen je projekt 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama', ukupne vrijednosti 599.922,0 HRK, s nacionalnim sufinanciranjem od 15%. Projekt se provodi od 1. listopada 2016. do 30. rujna 2018. Cilj je projekta doprinijeti jačanju kapaciteta ključnih dionika prava na pristup informacijama – tijela javne vlasti te korisnika – udruga, medija, građana – da što efikasnije



primjenjuju i koriste Zakon o pravu na pristup informacijama i na taj način doprinose transparentnom, otvorenom i responsivnom radu vlasti i javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Projektne aktivnosti uključuju:

- izradu i objavu online edukativnih video materijala za tijela javne vlasti i korisnike;
- izradu video i audio spotova za javnost;
- izradu publikacija i letaka;
- izradu nove, korisnički orijentirane internetske stranice Povjerenika za informiranje s deponiranim video sadržajima u edukativnom media centru, te postojećim aplikacijama;
- održavanje 10 online edukacija (webinara) o pravu na pristup informacijama;
- održavanje međunarodne konferencije;
- održavanje 5 regionalnih edukacija *Za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti: uspješna primjena Zakona o pravu na pristup informacijama* (u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku i Dubrovniku) za tijela javne vlasti o svim važnim segmentima primjene Zakona o pravu na pristup informacijama;
- održavanje 6 radionica za korisnike prava na pristup informacijama *Moje pravo na informaciju* (2 u Zagrebu, po 1 u Splitu, Rijeci, Osijeku i Dubrovniku).

U razdoblju od listopada do kraja prosinca 2017., održane 3 projektne radionice - dvije u Rijeci 14.12. 2016. (za službenike u tijelima javne vlasti i za korisnike) i jedna Zagrebu 5.12.2016. (za korisnike). Izrađen je vizualni identitet projekta i izrađeni su promotivni materijali projekta. Također su tijekom prosinca održana dva tematska webinara – *Postupanje sa zahtjevima za pristup informacijama* i *Poslovna, profesionalna i porezna tajna*. Ostale aktivnosti su započete.

- *Suradnja sa Zakladom Konrad Adenauer*

U suradnji sa Zakladom Konrad Adenauer u Zagrebu je tijekom 2017. realiziran projekt *Ponovna uporaba otvorenih podataka*, čiji je cilj bio podizanje razine znanja i svijesti o potencijalu koji objava otvorenih podataka tijela javne vlasti i njihova ponovna uporaba imaju u postizanju transparentne i odgovorne javne vlasti, ali i kao gospodarski potencijal otvorenih podataka. Središnji segment suradnje bila je konferencija “Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci javne uprave-iskustva iz Njemačke i Hrvatske”, održana 12. prosinca 2017. u Novinarskom domu, u Zagrebu. Svrha okupljanja bila je razmjena iskustava iz Hrvatske i Njemačke o ponovnoj uporabi podataka te isticanje ideja i aktivnosti potrebnih kako bi se prevladalo prepreke i izazove koji onemogućavaju potencijal informacija javnog sektora.

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

Povjerenik za informiranje aktivno se uključio u provedbu IPA 2012 projekta „Jačanje integriteta javnog sektora“ kojeg Ministarstvo uprave Republike Hrvatske od veljače 2017. provodi u suradnji s Državnim institutom za javnu upravu Republike Finske (HAUS) i Visokom školom za javnu upravu Republike Francuske (ENA). Suradnja se provodi kroz program trening trenera s ciljem podizanja razine znanja i svijesti o potrebi jačanja integriteta u javnom sektoru, putem kojeg će se educirati povjerenici za etiku u javnom sektoru, budući je pravo na pristup informacijama i transparentnost sastavni dio napora koji se ulažu u borbu protiv korupcije čime se aktivno pridonosi projektnim ciljevima.

- *Suradnja na IPA FFRAC 2012 "Razvoj i implementacija IT sustava za nadzor Zakona o općem upravnom postupku" s Ministarstvom uprave*

Povjerenik za informiranje nastavio je sa sudjelovanjem u provedbu projekta IPA FFRAC 2012 „Razvoj i implementacija IT sustava za nadzor Zakona o općem upravnom postupku“, čiji je korisnik Ministarstvo uprave i čija je provedba započela u posljednjem tromjesečju 2016. Cilj je projekta uspostaviti sustav pisarnica i pratećih modula u tijelima koja postupaju prema Zakonu o općem upravnom postupku i doprinijeti poboljšanju upravnih kapaciteta i transparentnosti javne uprave te osiguranju pravodobne, pouzdane i kvalitetne javne usluge građanima korištenjem IT sustava koji će biti razvijen i implementiran kroz ovaj projekt.

Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje je u okviru projektne aktivnosti 2.2. Izrada pristupnih korisničkih podataka odabranim institucijama i provođenje testiranja, prisustvovao edukaciji o korištenju ZUP IT Sustava, te je sudjelovao u testiranju ZUP IT sustava.

### 13.3 Ustrojstvo Ureda

Tijekom 2017., u okviru financijskih i operativnih mogućnosti, nastavljeno je ustrojavanje ureda i unaprjeđenje organizacije rada. Unutarnje ustrojstvo i način rada uređeni su Poslovníkom Povjerenika za informiranje (NN 41/16) te Pravilnikom o unutarnjem redu (objavljen na internetskoj stranici Povjerenika).

Sukladno pozitivnim propisima, tijekom izvješčajnog razdoblja doneseni su Strateški plan za razdoblje 2018.-2020., Godišnje izvješčaj o provedbi Strateškog plana za razdoblje 2016.-2018. te Polugodišnje izvješčaj o provedbi Strateškog plana za razdoblje 2017-2019.. kao i ostali propisani akti, dokumenti i izvješčaj u području financijskog upravljanja, upravljanja ljudskim potencijalima, javnih nabava, uredskog poslovanja i dr. Svi relevantni dokumenti objavljeni su na internetskoj stranici [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr). Nastavljene su aktivnosti započete u prethodnom periodu, u smislu ispunjavanja mjera i preporuka prema izvršenim nadzorima u području informacijske sigurnosti te evaluacije u području arhiva, kao i sudjelovanje u projektu Ministarstva uprave „Razvoj i implementacija IT sustava za nadzor Zakona o općem upravnom postupku (ZUP).“

U svrhu poboljšanja funkcioniranja unutarnjih i vanjskih procesa, uz nastavak započelih aktivnosti i izvršenje mjera, za 2017. je bila planirana primjena europskog modela upravljanja kvalitetom za tijela javne vlasti - Zajedničkog okvira za procjenu (*Common Assessment Framework*), ali je ista zbog povećanog opsega poslova prolongirana na 2018.

#### **Zaposlenici**

Stručnost i raznovrsne specijalizacije zaposlenih, kao i predanost u kontinuiranom usavršavanju i jačanju kapaciteta, jamstvo su kvalitete i učinkovitosti rada Ureda.

Ured je organiziran kroz 3 službe, sa sistematizirana ukupno 23 radna mjesta, a 31. prosinca 2017., uz Povjerenicu za informiranje kao državnu dužnosnicu, popunjeno je bilo 12 radnih mjesta državnih službenika (52,17%) i to:

- 8 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - 1 voditeljica službe, 3 savjetnika povjerenice, 2 savjetnika-inspektora, 1 upravna savjetnica i 1 samostalna upravna referentica,
- 2 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama – 1 savjetnica povjerenice, 1 stručna suradnica,
- 2 u Službi za opće poslove – 1 stručna suradnica, 1 viša upravna referentica.

U Uredu je 10 žena i 2 muškarca, u rasponu dobi od 26 do 47 godina, s prosjekom 38,5 godina. Prema razini obrazovanja, 11 službenika su VSS/mag. struke (od toga dvije magistre znanosti), a 1 službenica VŠS/bacc. S obzirom na struku, najviše je pravnik (7 osoba), a slijede politolozi (2), informatolog (1) i komunikolog (1) te prvostupnik javne uprave (1). U odnosu na 2016., tijekom 2017. broj zaposlenih povećao se za 1 (s 11 na 12, od 15. veljače 2017.), a na radna mjesta dviju službenica angažirane su zamjene na određeno vrijeme. Temeljem plana prijma krajem 2017. započet je postupak popunjavanja 1 radnog mjesta savjetnika.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i ove godine vanjskim izvođačima. Dodatno, ugovorom o djelu osigurano je obavljanje povećanog opsega poslova u Službi za opće poslove. Za pojedine aktivnosti privremeno su angažirani vanjski suradnici ugovorom o djelu (moderiranje, prijevodi, pojedine projektne aktivnosti).

U skladu sa zakonskim obvezama i potrebama Ureda, financijskim sredstvima te vlastitom inicijativom, službenici su poticani na edukaciju i usavršavanje pa su tako pohađali 15 programa usavršavanja, uključujući posebne edukacije o otvorenim podacima te etike u javnoj službi. Dvoje službenika pohađa poslijediplomske programe. Ujedno, službenici su nazočili brojnim javnim događanjima iz područja pristupa i ponovne uporabe informacija te drugih specijaliziranih događanja iz šireg područja informacijskog upravnog prava.

### 13.4 Financiranje i sredstva za rad

Sredstva osigurana u državnom proračunu za 2017. prema konačnom planu iznosila su 3.186.887 kn, 8,9% više nego u 2016. Sredstva uključuju financiranje na A874001 Administracije i upravljanja u iznosu 2.901.687 kn, kao i dvije projektne aktivnosti – A874006 Promicanje prava na pristup informacijama od 50.000 kn te A874007 ESF Projekt Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga i medija za provedbu ZPPI od 200.000 (uključuje 15% nacionalnog financiranja, 30.000 kn). Na raspolaganju su na Izvoru 52 bila i sredstva pomoći i donacija prenesena iz ranijih godina u iznosu od 35.831,08 kn te sredstva doprinosa za stručno osposobljavanje u iznosu 7.057,92 kn.

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku za informiranje i u 2017. su bila ograničena, s obzirom na zakonom propisan krug obaveza i potrebu za službenicima koji bi te poslove obavljali, iako je situacija u odnosu na prethodno razdoblje znatno bolja. U cjelini, sa svih izvora (11, 12, 51 i 52) realizirano je ukupno 2.984.248,90 kn odnosno 93,64% predviđenih sredstava (ne računajući prihode na izvoru 52). Usporedbe radi, u 2016. utrošeno je 2,68 mil kn, a u 2015. 2,16 mil kn. Najveći dio neutrošenih planiranih sredstava odnosi se na sredstva ESF projekta koji je zbog usporenog procesa pripreme započeo tek krajem godine umjesto kako je planirano u 2. kvartalu. Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu 208.348,94 kn, dok je iznos od 37.178,16 kn prenesen u 2018. za aktivnosti promidžbe i praćenja.

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom nastavljeno je, kao i prethodne godine, izrazito racionalno i pažljivo. Od značajnijih izdataka, a s obzirom da je osnovna djelatnost Povjerenika vezana za rješavanje žalbi i predstavki, pružanje pomoći, praćenje i izradu promotivnih materijala, za bruto plaće i ostale rashode za zaposlene utrošeno je 2.172.391,95 kn (72,8%), na intelektualne usluge 149.936 kn (4,79%), mahom na računovodstvene i informatičke usluge te ugovore o djelu do zapošljavanja novih službenika, za zakupnine 172.927,53 kn (poslovni prostor od 204 m<sup>2</sup> za 9 eur/m<sup>2</sup>) te je na informatizaciju utrošeno 30.238,03 kn uz trošak računalnih usluga od 87.933,76 kn, što je gotovo upola niži iznos nego prethodne godine kada je trošak po tim osnovama iznosio ukupno 208.690 kn zbog izrade aplikacija.

Za 24 službena putovanja (41 putni nalog) u svrhu postupanja i inspekcijskog nadzora te promocije utrošeno je ukupno 55.000 kn, za petinu manje nego u 2016. kada je potrošeno 66.792,50 kn. Za reprezentaciju je utrošeno 22.531 kn, otprilike na istoj razini kao i 2016., i to za organizaciju promotivnih događanja. Korišten je I mobitel, a umjesto službenog automobila, s obzirom na godišnju kilometražu, koriste se osobni automobili ili rent-a-car.

U nastavku se nalazi pregled sredstva i izvršenja tijekom 2016. (Tablica 13.1. pregledno i Tablica 13.2. detaljno), a isti je otvorenom obliku objavljen i na internetskoj stranici Povjerenika.

Tablica 13.1. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2017.

25805	Povjerenik za informiranje 2017.	Plan 2017	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
<b>A874001</b>	Administracija i upravljanje	2.901.687,00	2.855.121,97	98,40%	46.565,03
<b>A874006</b>	Promicanje prava na pristup informacijama	50.000,00	41.032,18	82,06%	8.967,82
<b>A874007</b>	OP Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti ...	200.000,00	52.145,28	26,07%	147.854,72
<b>K874004</b>	Informatizacija	35.200,00	30.238,63	85,91%	4.961,37
	<b>Ukupno</b>	<b>3.186.887,00</b>	<b>2.978.538,06</b>	<b>93,46%</b>	<b>208.348,94</b>
	Ostale pomoći Izvor 52		5.710,84		37.178,16
	<b>Ukupno</b>	<b>3.186.887,00</b>	<b>2.984.248,90</b>	<b>93,64%</b>	<b>245.527,10</b>

Tablica 13.2. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2017.

258	POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2017.	Plan	Izvršeno	Izvršenje (%)	Preostalo
Izvor 11 i 51					
<b>A874001</b>	<b>ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE</b>	<b>2.901.687,00</b>	<b>2.855.121,97</b>	<b>98,40%</b>	<b>46.565,03</b>
<b>31</b>	<b>Rashodi za zaposlene</b>	<b>2.181.069,00</b>	<b>2.172.391,95</b>	<b>99,60%</b>	<b>8.677,05</b>
<b>311</b>	<b>Plaće (bruto)</b>	<b>1.824.079,00</b>	<b>1.819.555,76</b>	<b>99,75%</b>	<b>4.523,24</b>
<b>3111</b>	Plaće za redovan rad	1.815.079,00	1.804.639,44	99,42%	10.439,56
<b>3113</b>	Plaće za prekovremeni rad	9.000,00	14.916,32	165,74%	-5.916,32
<b>312</b>	<b>Ostali rashodi za zaposlene</b>	<b>40.000,00</b>	<b>39.872,58</b>	<b>99,68%</b>	<b>127,42</b>
<b>3121</b>	Ostali rashodi za zaposlene	40.000,00	39.872,58	99,68%	127,42
<b>313</b>	<b>Doprinosi na plaće</b>	<b>316.990,00</b>	<b>312.963,61</b>	<b>98,73%</b>	<b>4.026,39</b>
<b>3132</b>	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	284.693,00	282.031,11	99,06%	2.661,89
<b>3133</b>	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	32.297,00	30.932,50	95,78%	1.364,50
<b>32</b>	<b>Materijalni rashodi</b>	<b>719.618,00</b>	<b>682.372,86</b>	<b>94,82%</b>	<b>37.245,14</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>113.118,00</b>	<b>111.957,09</b>	<b>98,97%</b>	<b>1.160,91</b>
<b>3211</b>	Službena putovanja	35.118,00	42.118,59	119,93%	-7.000,59
<b>3212</b>	Naknade za prijevoz, rad na terenu	55.000,00	45.311,50	82,38%	9.688,50
<b>3213</b>	Stručno usavršavanje zaposlenika	20.000,00	22.625,00	113,13%	-2.625,00
<b>3214</b>	Ostale naknade troškova zaposlenima	3.000,00	1.902,00	63,40%	1.098,00
<b>322</b>	<b>Rashodi za materijal i energiju</b>	<b>84.000,00</b>	<b>72.119,97</b>	<b>85,86%</b>	<b>11.880,03</b>
<b>3221</b>	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	45.000,00	45.614,03	101,36%	-614,03
<b>3223</b>	Energija	27.000,00	19.579,64	72,52%	7.420,36

3224	Materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje	0,00	0,00	0,00%	0,00
3225	Sitni inventar i auto gume	12.000,00	6.926,30	57,72%	5.073,70
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>506.500,00</b>	<b>486.882,60</b>	<b>96,13%</b>	<b>19.617,40</b>
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	55.000,00	61.039,19	110,98%	-6.039,19
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	15.000,00	9.033,38	60,22%	5.966,62
3233	Usluge promidžbe i informiranja	10.000,00	14.871,79	148,72%	-4.871,79
3234	Komunalne usluge	9.000,00	8.315,56	92,40%	684,44
3235	Zakupnine i najamnine	199.000,00	172.927,53	86,90%	26.072,47
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	1.500,00	660,00	44,00%	840,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	95.000,00	116.266,39	122,39%	-21.266,39
3238	Računalne usluge	105.000,00	87.933,76	83,75%	17.066,24
3239	Ostale usluge	17.000,00	15.835,00	93,15%	1.165,00
<b>324</b>	<b>Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa</b>	<b>2.000,00</b>	<b>1.670,96</b>	<b>83,55%</b>	<b>329,04</b>
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	2.000,00	1.670,96	83,55%	329,04
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>14.000,00</b>	<b>9.742,24</b>	<b>69,59%</b>	<b>4.257,76</b>
3292	Premije osiguranja	0,00	0,00	0,00%	0,00
3293	Reprezentacija	13.000,00	9.622,24	74,02%	3.377,76
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.000,00	120,00	12,00%	880,00
<b>34</b>	<b>Financijski rashodi</b>	<b>1.000,00</b>	<b>357,16</b>	<b>35,72%</b>	<b>642,84</b>
<b>343</b>	<b>Ostali financijski rashodi</b>	<b>1.000,00</b>	<b>357,16</b>	<b>35,72%</b>	<b>642,84</b>
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	800,00	331,86	41,48%	468,14
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	25,30	12,65%	174,70
<b>A874006</b>	<b>PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFO</b>	<b>50.000,00</b>	<b>41.032,18</b>	<b>82,06%</b>	<b>8.967,82</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>15.000,00</b>	<b>7.938,18</b>	<b>52,92%</b>	<b>7.061,82</b>
3211	Službena putovanja	15.000,00	7.938,18	52,92%	7.061,82
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>27.000,00</b>	<b>26.184,13</b>	<b>96,98%</b>	<b>815,87</b>
3233	Usluge promidžbe i informiranja	4.000,00	1.118,75	27,97%	2.881,25
3235	Zakupnine i najamnine	4.000,00	0,00	0,00%	4.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	10.000,00	9.928,05	99,28%	71,95
3239	Ostale usluge	9.000,00	15.137,33	168,19%	-6.137,33
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>8.000,00</b>	<b>6.909,87</b>	<b>86,37%</b>	<b>1.090,13</b>
3293	Reprezentacija	8.000,00	6.909,87	86,37%	1.090,13
<b>A874007</b>	<b>OP PROJEKT JAČANJE KAPACITETA TIJELA VLASTI, UDRUGA I MEDIJA ZA PROVEDBU ZPPI</b>				
Izvor 12 i 561		<b>200.000,00</b>	<b>52.145,28</b>	<b>26,07%</b>	<b>147.854,72</b>
<b>321</b>	<b>Naknade troškova zaposlenima</b>	<b>9.200,00</b>	<b>4.940,09</b>	<b>53,70%</b>	<b>4.259,91</b>
3211	Službena putovanja	9.200,00	4.940,09	53,70%	4.259,91
<b>323</b>	<b>Rashodi za usluge</b>	<b>176.500,00</b>	<b>41.205,19</b>	<b>23,35%</b>	<b>135.294,81</b>
3233	Usluge promidžbe i informiranja	3.000,00	0,00	0,00%	3.000,00
3235	Zakupnine i najamnine	7.000,00	0,00	0,00%	7.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	30.000,00	13.801,69	46,01%	16.198,31
3239	Ostale usluge	136.500,00	27.403,50	20,08%	109.096,50
<b>329</b>	<b>Ostali nespomenuti rashodi poslovanja</b>	<b>14.300,00</b>	<b>6.000,00</b>	<b>41,96%</b>	<b>8.300,00</b>
3293	Reprezentacija	14.300,00	6.000,00	41,96%	8.300,00
<b>K874004</b>	<b>INFORMATIZACIJA</b>	<b>35.200,00</b>	<b>30.238,63</b>	<b>85,91%</b>	<b>4.961,37</b>
<b>412</b>	<b>Nematerijalna imovina</b>	<b>3.500,00</b>	<b>2.801,13</b>	<b>80,03%</b>	<b>698,87</b>
4123	Licence	3.500,00	2.801,13	80,03%	698,87
<b>422</b>	<b>Postrojenja i oprema</b>	<b>16.500,00</b>	<b>16.187,50</b>	<b>98,11%</b>	<b>312,50</b>
4221	Uredska oprema i namještaj	15.000,00	16.187,50	107,92%	-1.187,50
4222	Komunikacijska oprema	1.500,00	0,00	0,00%	1.500,00
4223	Oprema za održavanje i zaštitu	0,00	0,00	0,00%	0,00
<b>426</b>	<b>Nematerijalna proizvedena imovina</b>	<b>15.200,00</b>	<b>11.250,00</b>	<b>74,01%</b>	<b>3.950,00</b>
4262	Ulaganje u računalne programe	15.200,00	11.250,00	74,01%	3.950,00
<b>Izvor 52</b>	<b>Ostale Pomoći / donacije</b>	<b>35.831,08</b>	<b>2.940,79</b>		<b>32.890,29</b>
3237	Intelektualne i osobne usluge		2.940,79		
<b>Izvor 52</b>	<b>Doprinosi za stručno osposobljavanje / HZZ</b>	<b>7.057,92</b>	<b>2.770,05</b>		<b>4.287,87</b>
3241	Naknade troškova osoba izvan radnog odnosa	7.057,92	2.770,05		4.287,87

## 14 Ocjena stanja i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Pravovremeno i efikasno ostvarivanje prava građana na pristup informaciji kao i njihovo uključivanje u donošenje odluka ključna je pretpostavka svakog demokratskog društva, vladavine prava i učinkovite javne vlasti u koju građani imaju povjerenje. Osim toga, otvaranje podataka javnog sektora za ponovnu uporabu koja dovodi do stvaranja novih proizvoda, usluga i spoznaja, omogućava važan doprinos gospodarstvu i društvu te olakšava rad i ostvarivanje ciljeva malim i srednjim poduzetnicima i poslovnoj zajednici u cjelini, znanstveno-istraživačkim ustanovama, udrugama, ali i pojedincima, a što je prepoznato na razini Europske unije te uobičajeno europskim propisima. Bez transparentnosti i otvorenosti vlasti i čitavog javnog sektora nije moguće suzbiti korupciju niti efikasno rješavati društvene probleme, ali niti ostvarivati individualna prava građana u svrhu društvenog napretka, gospodarskog rasta i samoostvarenja svakog pojedinca.

Pravo građana na pristup informaciji osigurava se pružanjem informacija o odlukama, radu i financiranju tijela javne vlasti (putem interneta i drugih oblika informiranja, odnosno putem zahtjeva samih građana), uključivanjem građana u proces donošenja propisa i odluka (putem savjetovanja s javnošću) te otvaranjem podataka za ponovnu uporabu kako bi društveni i gospodarski subjekti inovacijom i kreativnošću kreirali nove proizvode i usluge. Tijela javne vlasti imaju dužnost omogućiti pravodobno i efikasno ostvarivanje tih prava, na način da su transparentnost i otvorenost integralni dio njihova rada i postupanja kao i temeljna vrijednost i usmjerenje kojim javna vlast svih razina djeluje u društvu, ostvarujući zadatke u javnom interesu. Zakonom o pravu na pristup informacijama ta su pitanja pomno uređena uspostavljanjem mehanizma koji osigurava ostvarivanja prava građana, a nadzor nad ostvarivanjem zakonskih obveza povjereno je Povjereniku za informiranje, neovisnom tijelu za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama.

Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje je sukladno odredbama Zakona, obvezama iz strateških dokumenata te svojeg strateškog i godišnjeg plana, štitio, pratio i promicao pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija odlučivanjem po žalbama, provedbom nadzora i drugih oblika praćenja provedbe Zakona te edukacijama i promotivnim aktivnostima.

*Opća je ocjena* Povjerenika za informiranje da usprkos većem intenzitetu objavljenih informacija na internetu, povećanom broju savjetovanja s javnošću te nešto kvalitetnijem rješavanju zahtjeva korisnika, a koji su rezultat bolje osposobljenosti tijela javne vlasti za provedbu Zakona i veće svijesti službenika i korisnika, ostaje značajan prostor u jačanju transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti kao temeljnih principa na kojima se temelji javni sektor, a osobito u jačanju svijesti korisnika o njihovom pravu na informaciju i sudjelovanju u odlučivanju.

S obzirom na intenzivne aktivnosti praćenja i promicanja, uz redovite zaštitne postupke po žalbama i predstavkama, tijela javne vlasti postaju svjesnija svojih obaveza i vještija u provedbi Zakona. Međutim, ukupna razina transparentnosti i otvorenosti još nije zadovoljavajuća i očekivani napredak nije dovoljno brz, a građanima je često nedovoljno vidljiv. Tome svjedoči i nedostatak povjerenja u institucije, kao i visoka percepcija korupcije. Pozitivni pomaci nisu

dovoljno jasno komunicirani prema javnosti, a osobito je nedovoljno proaktivno informiranje javnosti, pa i povrh onoga što pojedini korisnik zahtjeva.

Na svim razinama i u svim skupinama tijela uočeni su propusti u objavljivanju informacija putem internetske stranice, kao i nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da u preko dvije trećine slučajeva tijela javne vlasti donosila nezakonita ili nepravilna rješenja, a informacije se objavljuju na procijenjenoj razini 60-70%. Osobito su značajna odstupanja uočena na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijela pravnih osoba s javnim ovlastima te trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu, iako i među njima postoje primjeri dobre prakse u provedbi Zakona. Ipak, najkritičniji elementi provedbe Zakona, unatoč evidentnom poboljšanju u odnosu na ranije godine, odnose se na nedostatno uključivanje javnosti u proces odlučivanja putem savjetovanja s javnošću, osobito na lokalnoj razini i od strane ustanova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, nedovoljno otvaranje javnosti sjednica tijela javne vlasti, kao i omogućavanje ponovne uporabe informacija (otvorenih podataka) te time i provedbe dijela Zakona kojim je preuzeta europska pravna stečevina.

S obzirom na dosad postignute rezultate u edukaciji, stvoreni su preduvjeti za aktivnije promicanje prava na pristup informacijama među građanima, a osobito udrugama, akademskom zajednicom i medijima, i privatnom sektoru, što je obveza kako Povjerenika tako i svakog tijela javne vlasti, koja su dužna informirati javnost o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava i osobito uključivanja u procese donošenja propisa i strateških dokumenata te omogućiti javnosti pristup svim informacijama za koja ne postoje zakonska ograničenja. Samo aktivan angažman građana i drugih korisnika može potaknuti tijela javne vlasti na jačanje transparentnosti i otvorenosti, što je evidentno u svakodnevnoj praksi primjene ovoga Zakona.

I dalje se naponi moraju usmjeriti na nastavak jačanja kapaciteta tijela javne vlasti na svim razinama za provedbu Zakona, uključujući usvajanje vrijednosti transparentnosti i otvorenosti u svakodnevnom radu i postupanju te razvijanje znanja i vještina za efikasno postupanje po zahtjevima, te osobito poticanje proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i ponovne uporabe informacija. Transparentnost i otvorenost trebaju biti zadane postavke procesa u javnoj upravi i javnom sektoru u cjelini, na način kojim se ostvaruje maksimalna zakonski moguća javnost rada i time odgovornost i kontrola od strane građana i drugih korisnika kojima vlast, javna uprava i javni sektor služe.

Na temelju analize podataka o provedenim žalbenim postupcima, postupanjem po predstavkama građana, odgovorima na upite građana i tijela javne vlasti, praćenjem internetskih stranica tijela javne vlasti, analizom dostavljenih pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti te upitnika za samoprocjenu, analizom objavljenih istraživanja i izvješća drugih tijela javne vlasti ili organizacija civilnog društva, kao i neposrednim kontaktom i praćenjem medijskih sadržaja, u pojedinim segmentima uočeni su sljedeći nedostaci te se utvrđuju prijedlozi za poboljšanje stanja.

## **Proaktivna objava informacija na internetskoj stranici i javnost rada tijela javne vlasti**

### **Ocjena stanja**

Proaktivna objava zakonom propisanih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti predstavlja temeljni način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti rada. Iako je situacija nešto bolja nego prethodne godine, ipak još 15,2% tijela javne vlasti (890 od 5.859) nema internetsku stranicu, a uočeni su i redoviti problemi oko redovitog ažuriranja internetske stranice, arhiviranja podataka, kao i problemi glede formata dokumenata, pristupačnosti i preglednosti stranice, te jasnoće informacija. Naime, razni registri i financijski dokumenti, poglavito financijski izvještaji koji se ispunjavaju u XLS formatu te registri sklopljenih ugovora, redovito se objavljuju u nekom od zatvorenih, strojno nečitljivih oblika.

U pogledu vrste informacija, evidentirani su određeni pozitivni pomaci u odnosu na prethodnu godinu s obzirom da tijela javne vlasti u nešto većoj mjeri objavljuju zakone i druge propise, opće akte, informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakte, godišnje planove i programe rada, obavijesti o pristupu informacijama, informacije o natječajnim postupcima te financijske planove i izvješća, ali dalje znatno zaostaju u pogledu informiranja javnosti o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, donacijama i sponzorstvima, otvorenim podacima, kao i informacijama o radu formalnih tijela. Primjerice, na lokalnoj razini u okviru istraživanja provedenog na 122 tijela javne vlasti, mahom općina i gradova, utvrđeno je da se obveza objave informacija na internetskoj stranici ispunjava na razini od 65%, dok je na državnoj razini objava nešto, ali ne znatno bolja. Primjerice, samo petina tijela državne uprave objavljuje informacije o otvorenim savjetovanjima s javnošću o propisima iz svog djelokruga, a dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata povećala se za samo 5% u odnosu na godinu ranije. S druge strane, poboljšava se i fiskalna transparentnost pa se prosječna transparentnost lokalnih i županijskih proračuna iz godine u godinu poboljšava – s 1,8 u 2014., na 2,4 u 2015. te 3,1 u 2017. (ocjena od 1 do 5). Međutim, rijetkost je da tijelo javne vlasti ispunjava obvezu objave svih propisanih informacija u potpunosti.

U odnosu na osiguravanje javnosti rada predstavničkih tijela, vijeća i drugih kolegijalnih tijela, još uvijek nije općeprihvaćeno shvaćanje, a time i provedba jasne zakonske odredbe, da bi sjednice u pravilu trebale biti otvorene za javnost, koja se može isključiti samo u zakonom predviđenim slučajevima odnosno ako je to potrebno radi zaštite zaštićenih interesa. Tome svjedoči i primjer lokalnih jedinica koje samo u 10% slučajeva informiraju javnost o mogućnosti nazočnosti na sjednici, iako poslovnici redovito predviđaju takvu obavezu. Ipak, postoje i primjeri dobre prakse prijenosa sjednica i objave video zapisa kako u nekim lokalnim jedinicama, tako i na najvišoj razini (Hrvatski sabor, Vlada RH).

U cjelini, provedbom aktivnosti praćenja, nadzora, postupanja po predstavkama i kontinuiranim edukacijama uočeni su pozitivni pomaci u proaktivnoj objavi informacija te osiguravanju javnosti rada su vidljivi, primarno na razini državnih tijela, državne uprave, agencija te gradova i županija, dok su u nešto manjoj mjeri zamjetni u pogledu općina, ustanova i drugih tijela javne vlasti. Međutim, ti pomaci nisu dovoljni da bi se razina osiguravanja pristupa informacija putem interneta, a osobito javnosti rada kolegijalnih tijela, mogla smatrati zadovoljavajućom.



**Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti**

1. Na internetskoj stranici tijela javne vlasti dužna su sustavno, pravovremeno i u potpunosti objavljivati sve Zakonom propisane informacije i dokumente, na lako pretraživ način i strojno čitljivom obliku. To se odnosi i na tijela koja nemaju vlastite stranice i koje bi svoje informacije trebale objavljivati na podstranicama osnivača (najčešće lokalnih jedinica). *Objava informacija na internetskoj stranici treba biti redoviti dio postupka izrade dokumenta odnosno informacije za koje je zakonom propisana proaktivna objava* i to na način da su tog koraka svjesni svi zaposleni u tijelu javne vlasti. Transparentnost mora posatati dio redovitog postupanja unutar tijela javne vlasti, a ne tek puka obveza za koju je zadužen samo službenik za informiranje. Tijela se upućuju na Smjernice o proaktivnoj objavi informacija.
2. Unutar tijela javne vlasti potrebno je osigurati *efikasnu suradnju između službenika za informiranje i ustrojstvenih jedinica*, poglavito osoba zaduženih za mrežne sadržaje kako bi sve potrebne informacije bile objavljene što je prije moguće i na odgovarajući način. U svrhu ispunjavanja zakonskih obveza, tijelo treba provoditi *periodičnu analizu internetske stranice* (npr. dvomjesečno, kvartalno, polugodišnje, svakako godišnje pri podnošenju godišnjeg izvješća Povjereniku za informiranje), pri čemu se preporuča korištenje upitnika za samoprocjenu i izrada akcijskog plana za poboljšanje razine objave informacija, a koji su objavljeni na internetskim stranicama Povjerenika za informiranje.
3. Posebnu pažnju treba obratiti na *strukturu i pristupačnost informacija na stranici, sustavno prikazivanje informacija u vremenskim sljedovima, kao i odgovarajuće, strojno čitljive formate* (primjerice, izbjeći korištenje PDF skeniranih dokumenata koji nemaju mogućnost pretraživanja, a zauzimaju velik prostor). Osim obveza proaktivne i strojno čitljive objave prema ZPPI i posebnim zakonima (u pogledu specifičnih informacija, npr. javne nabave i sl.), potrebno je uzeti u obzir nadolazeće obveze prema Direktivi EU 2016/2102 o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora
4. Tijela javne vlasti obveznici članka 10a. ZPPI pozivaju se na ispunjenje svoje zakonske obveze i *dostavu službenih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata* Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, a kako bi bili trajno dostupni u digitalnom obliku kako sada, tako i za buduće generacije. Na taj način smanjuje se i potreba da građani podnose zahtjeve za pristup informacijama.
5. Otvorenost sjednica za javnost u pravilu treba biti integralni dio procesa odlučivanja. U tu svrhu, tijela javne vlasti, a osobito nositelji vlasti i predstavnička tijela JLP(R)S, kao i komore te pravne osobe s javnim ovlastima trebaju *objavljivati dnevne redove sjednica, omogućiti javnosti sudjelovanje na sjednicama, uz prethodno određivanje broja osoba koje mogu prisustvovati sjednicama, sukladno prostornim mogućnostima i zakonskim ograničenjima*. Također treba objaviti način na koji se zaprimaju pozivi za sudjelovanje, a redosljed prijavljenih treba odrediti po datumu prijave. Trebaju se objavljivati zaključci i službeni dokumenti usvojeni na sjednicama, a tijela koja bez zakonskog uporišta u svojim općima aktima propisuju da su sjednice zatvorene za javnost trebaju uskladiti opće akte s odredbama Zakona i ispraviti navedene povrede. Tijela se upućuju na Smjernicu o javnosti rada tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje.

## Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

### Ocjena stanja

S obzirom na višegodišnju primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama i uložene napore Povjerenika za informiranje u pružanju stručne pomoći u primjeni Zakona putem edukacija, izrade smjernica, priručnika, davanja mišljenja i odgovora na upite, te osobito objave svih meritornih odluka kao i prakse Visokog upravnog suda u pretraživoj Tražilici odluka i mišljenja, zamjetna su određena poboljšanja u postupanju po zahtjevima korisnika, osobito na razini državne uprave, agencija i dijela županija, gradova i općina, kao i drugih tijela javne vlasti. Međutim, iz istog razloga su očekivanja u pogledu zakonitosti, brzine i kvalitete rješavanja zahtjeva građana povećane, te su stoga opetovane greške sve manje prihvatljive.

Iako su na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, općenito je evidentirano blago poboljšanje kvalitete postupanja. Broj zahtjeva u 2017. bio je nešto veći (22.226) nego prethodne dvije godine (18.007 i 17.059), čime je u prosjeku tijelo javne vlasti dobilo jedan zahtjev više nego prethodne godine (4,7 po tijelu, u odnosu na 3,6 u 2016.), što ukazuje na veće korištenje zakonskim pravom od strane građana. Tijela javne vlasti usvajaju zahtjeve u cijelosti ili djelomično u 85% slučajeva, kao i ranijih godina.

U pogledu pravovremenosti odlučivanja, i ove godine se oko 95% zahtjeva rješava u roku, ali su građani svjesniji prava na žalbu u slučaju tzv. šutnje uprave. Podnošenje žalbe zbog šutnje uprave predstavlja važan signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev, što ukazuje na ključnu ulogu Povjerenika kao nadzornog tijela kao i važnost svijesti građana o njihovim pravima. Nakon što se tri godine broj takvih žalbi kretao oko 400, u 2017. porastao je na 498. Ipak, zamjetan je pad udjela žalbi zbog šutnje uprave – sa 60-65% u prethodnim godinama na 42,49% u 2017. Razlog tome je i u sve većem broju redovnih žalbi, odnosno pravilnom donošenju rješenja s uputom o pravnom lijeku koja građanima osigurava mogućnost zaštite prava.

Za razliku od prethodnog razdoblja kada se broj žalbi kretao između 620 i 660, u 2017. došlo je do znatnog povećanja broja žalbi te je njihov broj porastao za 84,57%, podnošenjem 1.172 žalbe, pri čemu se broj redovnih žalbi utrostručio u odnosu na prethodne godine (sa 200-250 na 674 žalbe). Razlog povećanja broja žalbi prije svega je u velikom broju podnesenih žalbi od strane jednog korisnika koji je izjavio 39,59% svih žalbi. Najveći broj žalbi upućen je pravosudnim tijelima, oko 30% (dominantno od jednog korisnika), a slijede jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (20%) i trgovačka društva (13%).

U pogledu zakonitosti odlučivanja, postupanje tijela javne vlasti je u nešto više od dvije trećine slučajeva ocijenjeno kao nezakonito (434 ili 68,56%), što je poboljšanje u odnosu na 2016. kada je nezakonito bilo oko 82% odluka. Osobito je povećan udio odbijenih zahtjeva zbog zlouporabe prava kojih je bilo 139 (22,06%), a slijede klasificirani podaci (128 ili 20,32%), osobni podaci (93 ili 14,76%), nije informacija u smislu Zakona (90 ili 14,29%) te poslovna ili profesionalna tajna 49 ili 7,78%). Zbog visokog udjela žalbi na pravosudna tijela podaci nisu usporedivi s prethodnim godinama, ali u odnosu na žalbe na odluke ostalih tijela i dalje pretežu zaštita osobnih podataka i poslovna tajna te sve učestalije odbijanje zbog zlouporabe prava.

U odnosu na postupanje po zahtjevima, ali i postupanje tijela u žalbenom postupku uočeno je nekoliko ključnih problema, a odnose se na sporost i odugovlačenje u rješavanju zahtjeva,

nedovoljne kapacitete tijela javne vlasti, osobito u tijelima koja imaju mali broj zaposlenih kao i česte izmjene službenika zbog čega se ne akumulira stručno znanje za rješavanje zahtjeva, neodgovarajuće procese u tijelima javne vlasti zbog čega se zahtjevi ne dostavljaju službeniku za informiranje (što potvrđuje velik udio obustava postupka po žalbi zbog šutnje uprave), nedovoljnu stručnost službenika (od kojih mnogi ne pohađaju ponuđene programe usavršavanja koje organizira Povjerenik za informiranje, iako su im dostupni, čak i online) ili čak animoziteti između tijela i korisnika, osobito na lokalnoj razini. Osim toga, i dalje je prisutna slabost u provedbi upravnog postupka, a osobito onih tijela koja ne spadaju u krug javnopravnih tijela temeljem Zakona o općem upravnom postupku. Ipak, većina ovih problema u osnovi izvire iz načelnog stava tijela javne vlasti da transparentnost i ostvarivanje prava građana na pristup informaciji nije prioritet, a učestalo se kao razlog otkriva i neprihvatanje transparentnosti kao načela djelovanja od strane čelnika tijela, osobito lokalnih dužnosnika koji su ujedno i najčešće prekršajno kažnjavana skupina.

U odnosu na korisnike, i dalje dominiraju građani pojedinci koji su podnijeli četiri petine svih žalbi (981 ili 83,70%), a znatno manje novinari (35 ili 2,99%) i udruge (64 ili 5,46%), za koje bi bilo opravdano očekivati da se više koriste zakonskim pravom kako bi informirali javnost ili se zalagali za promicanje neke specifične vrijednosti ili javne politike. Vidljivo je i da pojedinci dominiraju kao žalitelji u žalbenom postupku, pa je 10 najučestalijih žalitelja podnijelo je većinu svih žalbi (629 ili 53,67%) unutar kojeg broja 1 korisnik 464 žalbe (39,59%). Predstavke također podnose dominantno građani.

Iz odbijenih zahtjeva za pristup informacijama i žalbenih postupaka vidljivo je da korisnici izražavaju sumnju u zakonitost donesenih odluka, osobito onih u kojima se radi o poslovnoj ili profesionalnoj tajni, osobnim podacima i zlouporabi prava te podnose žalbe kako bi se preispitala odluka prvostupanjskog tijela. U tim slučajevima korisnici su uglavnom opravdano izjavljivali žalbe te je oko 68% žalbi usvojeno. Stoga tijela javne vlasti trebaju obratiti veću pažnju prilikom korištenja tih zakonskih ograničenja te ispravno primjenjivati odredbe Zakona koristeći se smjernicama i objavljenom praksom Povjerenika i Visokog upravnog suda.

U posljednje vrijeme uočeno je i odugovlačenje s izvršenjem odluke Povjerenika za informiranje kojom se nalaže pružanje informacije korisniku, u cijelosti ili djelomično, čak i kada su potvrđene presudom Visokog upravnog suda. Nepoštivanje sudskih i upravnih odluka neoprostiv je udarac vladavini prava, kao i transparentnosti i otvorenosti koji čine temelje djelovanja tijela javne vlasti.

S obzirom na navedeno stanje koje u principu, usprkos određenim poboljšanjima značajno ne odudara od prethodnog razdoblja, Povjerenik za informiranje je nastavno na ranije napore u 2017. izradio dodatne smjernice za postupanje po zahtjevima, prije svega nastojeći pomoći tijelima u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa te pri ocjeni zlouporabe prava. Ujedno, redovito se objavljuju po ključnim riječima, ograničenjima i ishodima pretražive odluke i mišljenja kako bi tijelima poslužila kao orijentir u postupanju na [Tražilici odluka i mišljenja](#).

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

6. U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o općem upravnom postupku, konzultirati javno dostupnu praksu Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda, smjernice i upute te priručnike i druga pomoćna sredstva koje je u svrhu pravilne primjene Zakona izradio Povjerenik za informiranje.

7. Ključno je osigurati da se službenici za informiranje kontinuirano educiraju te redovito i pravovremeno upoznavati i izvještavati čelnike i ostale zaposlenike s obvezama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, s obzirom da upravo otpor u vrhu i ostalim dijelovima organizacije otežava ostvarivanje ovog prava građana. Sažetak godišnjeg izvješća o provedbi Zakona treba biti dio općih izvješća o radu tijela javne vlasti.
8. Nužno je uskladiti organizaciju rada kako bi se na najbrži, najefikasniji i sa zakonom usklađen način ostvarivao pristup informacijama. Treba osigurati brzinu u rješavanju, kapacitet službenika za informiranje, suradnju ustrojstvenih jedinica u dostavi informacije i provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, maksimalnu dostupnost informacija proaktivnom objavom, kao i kontinuitet izbjegavanjem čestih izmjena službenika.
9. U slučaju pružanja informacije na zahtjev, potrebno je razmisliti je li ista informacija pogodna za javnu objavu te je u tom slučaju objaviti, kako bi se izbjeglo ponovno odlučivanje o istom zahtjevu drugog korisnika. Podnošenje zahtjeva korisnika treba biti podređeni način pristupa informacijama, maksimalnom proaktivnom objavom, u koordiniranom procesu suradnje unutar tijela javne vlasti, tako da korisnici prema načelu jednakosti imaju pristup svim potrebnim informacijama na internetskoj stranici, koje su strukturirane na pristupačan i korisnički orijentiran način.
10. Provedba testa razmjernosti i javnog interesa zahtijeva značajan napor od tijela javne vlasti, uključujući formiranje radne skupine te detaljno obrazlaganje razloga za uskratu, odnosno javnu objavu. Dosadašnja praksa pokazala je da tijela javne vlasti susreću s poteškoćama u provedbi testa te ga uglavnom ili ne provode ili provode nepravilno. Stoga je potrebno konzultirati Smjernice Povjerenika za informiranje o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa izrađene temeljem dobre prakse i sličnih dokumenata iz drugih zemalja.
11. U postupanju po zahtjevima tijela javne vlasti se moraju rukovoditi odredbom da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti, osim ako se radi o klasificiranim informacijama, a ostatak informacija je podložan primjeni testa razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti trebaju imati na umu da je srž njihove odgovornosti pravilno i zakonito raspolaganje javnim sredstvima i da za isto polažu račune građanima.
12. Odbijanje zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe prava treba koristiti iznimno imajući u vidu da je pravo na pristup informacijama ustavno pravo građana kao i da su tijela javne vlasti dužna poštivati načelo transparentnosti u svom radu i odlučivanju. Pri odlučivanju tijela javne vlasti trebaju konzultirati Smjernice Povjerenika o zlouporabi prava, izrađene temeljem dosadašnje prakse i sličnih dokumenata drugih zemalja.
13. U žalbenim postupcima, kao i drugim postupcima koji se vode prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti dužna su surađivati s Povjerenikom i pravovremeno dostavljati potpunu dokumentaciju, kako se postupak ne bi nepotrebno odugovlačio. Osobito je važno pravovremeno izvršenje odluke Povjerenika za informiranje odnosno postupiti po presudi Visokog upravnog suda. Nepoštivanje sudskih i upravnih odluka krajnji je čin nepoštivanja pravnog poretka što je nedopustivo osobito kada se radi o tijelima javne vlasti i osobama koje obavljaju javne funkcije.

## Ponovna uporaba informacija

### Ocjena stanja

Od usvajanja Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. Tijela javne vlasti u dužna su omogućiti korisnicima ponovnu uporabu njihovih informacija u komercijalne i nekomercijalne svrhe i objavljivati otvorene podatke (informacije u strojno čitljivom i otvorenom formatu). Ta obveza proizlazi iz EU Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU). Naime, Europska unija otvorene podatke smatra značajnim resursom za razvoj digitalnog europskog društva i tržišta, koji doprinosi inovaciji, razvoju radnih mjesta te poboljšanju usluga za građane i gospodarstvo.

Značajniji naponi u tom smislu učinjeni su od 2015. kada je noveliran ZPPI u skladu s PSI Direktivom iz 2013., uspostavljen Portal otvorenih podataka, usvojen podzakonski propis koji regulira evidenciju isključivih prava te pokrenute brojne aktivnosti na promicanju otvorenih podataka. Tijekom 2017. važan iskorak učinjen je donošenjem nacionalne licence otvorenih podataka (uređena Pravilnikom o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija, NN 67/17) čime se Hrvatska svrstala uz bok državama koje imaju vlastitu licencu. Ujedno, nastavilo se praćenje otvorenih podataka te su praćenim tijelima upućene preporuke u pogledu otvaranja njihovih baza, održana su dva specijalizirana događanja – obilježavanje Dana otvorenih podataka početkom ožujka te konferencija o otvorenim podacima u prosincu 2017., te se redovito održavaju edukacije u suradnji s Ministarstvom uprave u okviru Državne škole za javnu upravu. Dostavljeni su podaci za praćenje otvorenih podataka na razini EU (Open Data Maturity) te izrađeno izvješće za Europsku komisiju o provedbi PSI Direktive u Republici Hrvatskoj. Korisnike i tijela se o ponovnoj uporabi redovito informira putem web stranice, newslettera, a izrađen je i promotivni materijal.

U Republici Hrvatskoj postignut je značajan napredak u posljednje tri godine otkako je obveza ponovne uporabe uređena Zakonom. Prema [analizi Europske komisije](#), Republika Hrvatska je i u 2017., kao i 2016., na 14. mjestu među članicama EU (+ Norveška), čime je postignut napredak od 10 mjesta u odnosu na 2015. Time se Hrvatska smjestila među tzv. trendsettere u otvorenim podacima. Naime uz Portal, nekoliko portala na lokalnoj razini, promotivne aktivnosti, te nekoliko dalekosežnih primjera korištenja otvorenih podataka, aktivnosti na poticanju otvorenih podataka sadržane su i u nekim strateškim dokumentima, kao što je Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije 2017-2018 (planirana je objava 20-ak skupova otvorenih podataka), Strategija razvoja javne uprave 2015-2020, te raniji Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast. Međutim, zamjetan je nedostatak politike otvorenih podataka na nacionalnoj razini, a podredno i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, što rezultira nedovoljno usmjerenim razvojem otvorenih podataka, nedovoljno razvijenom svijješću tijela javne vlasti o potrebi i načinima otvaranja podataka, a posljedično će dovesti do zaostajanja u odnosu na druge europske zemlje, koje su sve usvojile takve politike.

Osim politike otvorenih podataka, prostor za poboljšanja postoji i u drugim segmentima. Pozitivan pomak učinjen putem [Portala otvorenih podataka](#) na kojem je objavljeno 515 skupova podataka, zasjenjen je činjenicom slabog povećanja broja skupova te nedovoljnom kvalitetom objavljenih podataka (dio skupova podataka nije objavljen u strojno čitljivim formatima kao što su CSV, JSON, XML). Ističemo da su nacionalni portali država članica povezani u Europski portal

otvorenih podataka na kojem je vidljivo koliko koja država otvara podatke. Također, potrebno je povećati broj skupova podataka objavljenih na lokalnim portalima (Rijeka, a osobito Zagreb i Virovitica). Ujedno, samo petina tijela javne vlasti u izvješćima navodi da objavljuje otvorene podatke (3% više nego 2016.), iako se radi o obvezi za sva tijela javne vlasti i za sve vrste informacija (osobito tablično prikazane podatke). Nužno je poštivati zakonske obveze kao i smjernice o preporučenim skupovima otvorenih podataka Europske komisije.

I mali broj zahtjeva i žalbi ukazuje da su korisnici nedovoljno upoznati s mogućnostima ponovne uporabe i aktivni oko traženja otvorenih podataka. U 2017. bilo je 467 takvih zahtjeva, trećinu više nego 2016. kada ih je bilo 353. Istovremeno, Povjereniku je podneseno samo 9 žalbi i 1 predstavka, manje nego proteklih godina, s obzirom da je npr. u 2016. bilo 14 žalbi i 13 predstavki. Smanjenje broja žalbi može upućivati i na manju potrebu za podnošenje zahtjeva i žalbi, zbog proaktivnog otvaranja podataka, ali i veći stupanj usvajanja zahtjeva od strane tijela javne vlasti te time njihovih znanja i vještina za rješavanje zahtjeva.

U odnosu na otvorene podatke u kulturi (muzeji, knjižnice, arhivi), nakon duljeg razdoblja rascjepkanog i nekoordiniranog digitaliziranja informacija, najavljeni su koraci za sveobuhvatnu digitalizaciju u kulturi. Upravo u tom području postoji važan potencijal za razvoj, kako u obrazovanju i očuvanju kulturne baštine te promociji Republike Hrvatske u svijetu, tako i u gospodarstvu i osobito turizmu.

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

14. Tijela javne vlasti trebaju format otvorenih podataka postaviti kao redoviti format za objavu dokumenata kad god je to moguće, a sve baze, registre, evidencije, upisnike i druge skupove podataka objavljevati u otvorenom formatu ukoliko pristup informaciji (u dijelu ili u cijelosti) nije ograničen propisima. Ukoliko se podaci iz registara objavljuju u obliku aplikacija potrebno je osigurati mogućnost preuzimanja u strojno čitljivom formatu (u cijelosti i, ako je moguće, prema odabranim kriterijima);
15. Tijela javne vlasti na državnoj razini dužna su objavljevati podatke na Portalu otvorenih podataka, a lokalne jedinice i druga tijela javne vlasti potiču se na objavu na Portalu ili na vlastitim portalima (gradskim, županijskim);
16. Sva tijela javne vlasti trebaju izraditi popis baza i registara (upisnika, evidencija, očevidnika, popisa itd.) s metapodacima i informacijama pristupa podacima kako bi se javnost, ali i druga tijela javne vlasti informirala o postojanju podataka, te izbjeglo dupliciranje poslova između tijela javne vlasti;
17. Tijela javne vlasti trebaju koristiti hrvatsku Otvorenu dozvolu kako bi utvrdila uvjete korištenja, a iznimno, kod specifičnih skupova podataka, mogu koristiti druge dozvole, sukladno Pravilniku;
18. Tijela javne vlasti trebaju posebnu pažnju posvetiti kvaliteti podataka i objavljevati ih u skladu s najvišim standardima, kako bi se omogućila potpuna iskoristivost i interoperabilnost;
19. Tijela javne vlasti otvorene podatke ne smiju naplaćivati, a kada omogućuju ponovnu uporabu putem zahtjeva, mogu naplatiti samo granične troškove (dostava, nosač

podataka). Samo iznimno, u skladu sa zakonskim uvjetima, moguće je naplatiti i više troškove korisnicima, u skladu s Uredbom koja će biti donesena tijekom 2018.

20. Od uobičajenih skupova podataka koje treba objavljivati u strojno čitljivom formatu, ističemo financijske podatke (financijske planove, izvršenja plana, planove javne nabave, strateške planove i sl.) kao i druge podatke koji se mogu prikazati tablično (npr. organizacijske podatke, statističke podatke o radu tijela, popise sjednica i dnevnih redova, popise objavljenih propisa i odluka u službenim glasnicima, i dr.).
21. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da usvoji cjelovitu i dugoročnu politiku otvorenih podataka, u skladu s dobrom europskom praksom i standardom, a kojom će se na učinkovit način potaknuti i osigurati otvaranje podataka i senzibilizirati korisnike, osobito poduzetništvo, na iskorištavanje podataka u svrhu razvoja novih proizvoda i otvaranja radnih mjesta. Preporuča se i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da usvoje vlastite politike (primjerice, u okviru svojih udruga, na razini županija ili samostalno), kako bi potakle razvoj i otvorenost u lokalnim zajednicama.
22. Pozivaju se tijela javne vlasti da objave podatke koje je kao prioritetne identificirao Povjerenik za informiranje u suradnji s drugim tijelima, a temeljem praćenja, prijedloga korisnika te predstavki i žalbi. Prioritetni skupovi podataka koje treba objaviti u otvorenom formatu uključuju registre i popise državne i lokalne imovine, upisnike koncesija, popise i registre sklopljenih ugovora, financijske podatke (proračun, izvršenje), subvencije i donacije, projekti i programi u pojedinim sektorima ili lokalnim jedinicama, informacije vezane uz javni prijevoz, okoliš, upravljanje prirodnim resursima i otpadom, gospodarstvo i poduzetništvo te lokalne ustanove. Europska komisija ujedno kao preporučene skupove podataka utvrđuje statističke gospodarske podatke, geoprostorne podatke, podatke o poduzećima (financijska izvješća i vlasništvo), okolišne podatke i dr., a implementiranje smjernica očekuje se od svih država članica. Nužno je intenzivirati napore na digitalizaciji arhiva, knjižnica i muzeja.
23. U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, kao i propise kojima se reguliraju ograničenja ponovne uporabe, s time da se na odgovarajući način primjenjuju odredbe o postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama.
24. Tijela javne vlasti trebaju osobito paziti na zakonska ograničenja povjeravanja isključivih prava na ponovnu uporabu informacija te, ako iz zakonom propisanih razloga takvu odredbu unesu u ugovor ili drugi akt kojim povjeravaju isključiva prava korištenja podataka određenim osobama, isti dostave Povjereniku u roku od 15 dana. Pitanju isključivih prava Povjerenik će nastaviti posvećivati osobitu pažnju i u 2018.
25. Tijela javne vlasti trebaju osigurati podršku usavršavanju službenika u području otvorenih podataka i ponovne uporabe, a osobito suradnju između službenika za informiranje i drugih službenika i organizacijskih jedinica, kao što su voditelji baza i registara te urednici internetskih stranica, odnosno informatičke službe.

## Savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata

### Ocjena stanja

Tijela javne vlasti obvezna su provoditi savjetovanja s javnošću kada donose zakone, provedbene propise, opće akte te strateške i planske dokumente kojima se utječe na interese korisnika, i to putem interneta i u pravilu u trajanju 30 dana. U odnosu na ranije godine, broj provedenih savjetovanja s javnošću raste: prema podacima samih tijela koja navode da su tijekom 2017. provela ukupno 2.779 savjetovanja, oko 35% više nego u 2016. kad je provedeno 2.092 savjetovanja, i 60% više nego u 2015. Podaci iz analitičkog praćenja Povjerenika za propise i akte koji se objavljuju u Narodnim novinama pokazuju porast od 5,02% (276 od 608 ili 45,39% propisa u usporedbi s 2016. kada je bilo provedeno 174 od 431 ili 40,37% savjetovanja). Prema podacima Ureda za udruge, putem portala e-savjetovanja provedeno je 706 savjetovanja ili 9,96% više nego u 2016. (642) odnosno 16,12% više nego u 2015. (608). Iako je broj provedenih savjetovanja za ključne propise – zakone, uredbe i pravilnike povećan u odnosu na prethodnu godinu za 16,26%, ostaje činjenica da su savjetovanja provedena za samo 52,87% tih najvažnijih propisa koji uređuju prava i obveze građana i provedbu javnih politika (258 od 488). Isto tako, iako se porast provedenih savjetovanja bilježi i na razini JLP(R)S – 1.721 odnosno 43% savjetovanja više nego u 2016. (1.198) odnosno gotovo trostruko više nego u 2015. (604), ostaje porazna činjenica da u nekim županijama lokalne jedinice nisu provele niti jedno savjetovanje, a i tamo gdje se provode to je sporadično i nesustavno.

U cjelini, usprkos određenim poboljšanjima, razina provedbe savjetovanja je i dalje nedovoljna. Savjetovanja postupno postaju dio redovitog postupka donošenja propisa na državnoj razini (pa se provode i u nekim slučajevima kad to nije potrebno), dok na razini lokalne samouprave još uvijek ne postoji praksa provedbe savjetovanja, te je ona, usprkos zakonskoj obavezi, samo sporadična i s nedostacima. Samo 20% savjetovanja provodi se u roku od 30 dana ili duže (u 2016. to je bio slučaj sa samo 7,6% savjetovanja). Prihvaća se oko četvrtina prijedloga sudionika, a zamjetan je velik broj komentara koji su primljeni na znanje (6.430 ili 28,49%) i na koje nije odgovoreno (11.322 ili 5,02%). Plan savjetovanja objavljuje samo manji dio tijela javne vlasti: 86,67% tijela državne uprave, 58,82% agencija i 43,54% JLP(R)S.

Na kraju, usprkos velikom sudioniku u savjetovanjima na portalu e-savjetovanja (5.821), u cjelini je sudjelovanje građana i druge zainteresirane javnosti (korisnici, pravne osobe, stručna javnost) i dalje nedostatno, za što dio odgovornosti leži na samim tijelima koja bi putem plana savjetovanja te pravodobnim informiranjem javnosti i poticanjem na uključivanje trebala osigurati aktivnu ulogu javnosti u poboljšanju kvalitete i učinkovitosti propisa. Posebno valja istaknuti da za razliku od ostvarivanja pristupa informacijama temeljem zahtjeva, propušteno savjetovanje s javnošću pri donošenju propisa ili općeg akta ne može biti ispravljeno osim eventualno reakcijom suda odnosno Ustavnog suda kojom se ukida sam propis.

### Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

26. Tijela javne vlasti obveznici provedbe savjetovanja s javnošću trebaju se upoznati sa zakonskom odredbom članka 11. i Smjernicama za provedbu savjetovanja Povjerenika te uskladiti svoje postupanje sa Zakonom. Kao dodatna pomoć, preporuča se korištenje drugih publikacija i dokumenata te pohađanje edukacija Povjerenika za informiranje i Ureda za udruge Vlade RH.



27. Osobito se predlaže tijelima javne vlasti da u svoje normativne aktivnosti uračunaju vrijeme za provedbu savjetovanja od 30 dana te obradu prispjelih mišljenja i prijedloga i izradu izvješća. Savjetovanje s javnošću mora biti dio redovitog procesa donošenja propisa, akata i dokumenata, koje doprinosi kvaliteti propisa te vraća povjerenje između tijela javne vlasti i korisnika. Ujedno treba biti dio redovitog godišnjeg planiranja, izraženog kroz planove savjetovanja.
28. Prilikom provedbe savjetovanja, a osobito ako se savjetovanje ne provodi zbog razloga hitnosti, potrebno je objavljivati i informacije o sastavu radnih skupina koje su sudjelovale u pripremanju nacrtu zakona, drugog propisa ili akta (odluku ili popis članova). Informacija o sastavu radne skupine, formalne ili neformalne, predstavlja javno dostupnu informaciju, što je izraženo u odlukama Povjerenika te presudama Visokog upravnog suda.
29. U svrhu poticanja provedbe savjetovanja s javnošću te ostvarivanje demokratičnosti procesa, jačanja odgovornosti tijela javne vlasti i poboljšanja kvalitete postupka, preporuča se Hrvatskom saboru i Vladi RH, osobito njihovim stručnim službama i uredima koji sudjeluju u procesu donošenja propisa, da potiču i prate provedbu odredbi Poslovnika Hrvatskog sabora i Poslovnika Vlade RH, a koje zahtijevaju da predlagatelj uz prijedlog propisa, odnosno akta priloži i izvješće o provedenom savjetovanju.
30. Zbog nesuglasja između Zakona i Kodeksa Vlade, predlaže se Vladi RH da stavi izvan snage postojeći Kodeks i po potrebi usvoji novi, koji će uvažiti zakonske odredbe (o roku, planu savjetovanja, izvješću o provedenom savjetovanju, o portalu) te unijeti dobre prakse savjetovanja s javnošću koje su se razvile od donošenja posljednjeg Kodeksa.
31. Predlaže se Vladi RH da osigura tehničko unaprjeđenje performansi portala e-Savjetovanja, tim više što se očekuje pojačano korištenje portala u budućnosti. Predlaže se ujedno da se, u nedostatku zakonske odredbe, odgovarajućim rokom za objavu izvješća na portalu e-Savjetovanja, ovisno o broju prispjelih prijedloga i mišljenja, smatra vrijeme od 8, 15, 30 ili više dana te da se savjetovanje ne smatra završenim bez objave izvješća, s obzirom da isto daje supstancijalnu kvalitetu savjetovanjima i pruža mogućnost i tijelu i sudionicima da dobiju uvid u rezultat sudjelovanja.
32. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, posebno se preporuča da u svoje statute te poslovničke o radu vijeća i skupština uvrste odredbe o savjetovanjima s javnošću, kao i da u odnosu na svoje planiranje proračuna uvedu dobru praksu participativnog budžetiranja u kojem će odluku o dijelu sredstava za pojedine potrebe donijeti temeljem prijedloga građana o prioritetima financiranja. Posebno se ukazuje da se provedba javne rasprave prema posebnim zakonima (o okolišu, prostornom uređenju, održivom gospodarenju otpadom) ne može smatrati ispunjenjem obveze iz članka 11., ako savjetovanje nije održano putem interneta i ne traje 30 dana te ako nisu dana očitovanja na prijedloge i mišljenja u formi izvješća o provedenom savjetovanju. Stoga i uz obveze prema posebnim propisima treba provesti internetsko savjetovanje.
33. Sva tijela javne vlasti trebaju aktivno poticati uključivanje građana u proces savjetovanja, prije svega provedbom ostalih oblika savjetovanja (javnih rasprava, slanja obavijesti o nacrtu propisa e-poštom, i sl.) te adekvatnim informiranjem o provedbi savjetovanja na internetskoj stranici: svako tijelo javne vlasti treba na internetskoj stranici uspostaviti kategoriju 'savjetovanja s javnošću' u kojoj će redovito informirati javnost o

savjetovanjima koja se provode, ali i savjetovanjima koja provode drugi donositelji ili stručni nositelji izrade propisa, a koja su od interesa za njihove korisnike (npr. unutar pojedinog resora savjetovanja od interesa za korisnike mogu provoditi ministarstvo ili agencije u resoru ili srodna ministarstva). Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito županijama ili većim gradovima, predlaže se uspostava lokalnih portala za savjetovanja s javnošću kojima bi se osiguralo pravodobno informiranje i uključivanje javnosti u donošenje općih akata i strateških i planskih dokumenata.

## **Obveze tijela javne vlasti u svrhu osiguravanja provedbe zakona**

### **Ocjena stanja**

U svrhu osiguravanja efikasne provedbe Zakona osnovne obveze tijela javne vlasti uključuju imenovanje službenika za informiranje (uz objavu kontakata na internetskoj stranici i dostavljanje odluke Povjereniku), zatim vođenje službenog upisnika o podnesenim zahtjevima sukladno posebnom Pravilniku te dostava izvješća o provedbi Zakona do 31. siječnja za proteklu godinu. Ujedno, sva su tijela dužna surađivati s Povjerenikom u provedbi žalbenog postupka, postupanja po predstavkama i provedbi inspekcijskog nadzora te drugim aktivnostima.

Na Popisu tijela javne vlasti u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2017. (19. veljače 2018.) nalazilo 5.859 tijela javne vlasti, čime se nastavio trend smanjenja broja (5.873 u 2016., 5.940 u 2015.) uglavnom zbog spajanja, prestanka rada ili promjene vlasništva ili pravnog statusa. Pri tome 726 tijela javne vlasti (12,39%) u nije imalo podatke o službeniku za informiranje, što je na razini prethodne godine (736 od 5.873 tijela ili 12,53% u 2016.). Dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje ne smatrajući se obveznikom Zakona. Tijekom 2018. je u planu daljnji rad na posrednim inspekcijskim nadzorima koji se odnose na imenovanje službenika za informiranje. Dodatno, izrađen je i posebni popis čime su po prvi put u Republici Hrvatskoj na jednom mjestu popisani mjesni odbori, gradske četvrti, ukupno 3.809 jedinica mjesne samouprave (127 gradskih četvrti ili kotareva, 3.680 mjesnih odbora).

Usprkos višegodišnjim naporima Povjerenika za informiranje usmjerenim na edukaciju o provedbi Zakona, i dalje se u dijelu tijela javne vlasti nastavlja problem nedovoljne kompetentnosti službenika, često potenciran i učestalim izmjenama službenika za informiranje. Obavljanje poslova službenika za informiranje u pravilu je dodatni posao nekog radnog mjesta, u manjim tijelima službenici su preopterećeni, dok u većim tijelima postoji problem komunikacije i koordinacije u sustavu, osobito između službenika za informiranje, glasnogovornika, koordinatora za savjetovanje te općenito ustrojstvenih jedinica, u situacijama kada se zaprimaju upiti novinara, upiti građana i zahtjevi za pristup informacijama, odnosno provode savjetovanja s javnošću

U pogledu dostave izvješća, nakon trenda porasta broja dostavljenih izvješća u posljednje dvije godine razina ispunjenja te obaveze kreće se oko četiri petine svih tijela javne vlasti. Izvješće za 2017. dostavilo je 4.683 ili 79,93% od ukupno 5.859 evidentiranih tijela javne vlasti, a njih 1.176 ili 20,07% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu. Slično je bilo i 2016. (4.759 ili 81,03%), dok je ranijih godina udio bio nešto niži (2015. – 76,41%, 2014. – 71,2%, 2013. – 58,50%). Razlozi su uglavnom vezani za neimenovanje službenika za informiranje, tehničke poteškoće ili pogrešan stav tijela da nema potrebe za dostavom izvješća ako tijekom godine nije bilo zaprimljenih zahtjeva. Ujedno, i

ove godine je zamijećena slabost u kvaliteti izvješća, osobito što iz razloga nepoznavanja propisa podaci u izvješćima ne odražavaju pravo stanje provedbe Zakona.

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

34. Odgovornost je čelnika tijela javne vlasti osigurati nesmetanu i punu provedbu Zakonom utvrđenih obaveza i prije svega imenovati službenika za informiranje, obavijestiti Povjerenika i javnost o podacima i redovito ih ažurirati. Potrebno je za taj posao odabrati osobu odgovarajuće stručnosti i radnog mjesta te omogućiti educiranje. Preporuča se konzultirati Smjernice o službenicima za informiranje.
35. Vođenje Upisnika o zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika (NN 83/14) od ključne je važnosti za provedbu Zakona. U Upisnik se ne upisuju podnesci koji nisu zahtjevi za pristup ili ponovnu uporabu informacija. Preporuča se tijelima da Upisnik objave u tabličnom obliku na internetskoj stranici i redovito ga ažuriraju, uz zaštitu osobnih podataka. Na taj način korisnici mogu provjeriti status svoga zahtjeva.
36. Sva tijela javne vlasti dužna su dostaviti godišnje izvješće Povjereniku za informiranje, pazeći na kvalitetu dostavljenih podataka, u skladu s obrascem koji svake godine izrađuje Povjerenik za informiranje. Preporuča se tijelima da izvješće objave na svojoj internetskoj stranici te da o njegovom sadržaju provedu raspravu na svojim radnim tijelima i sjednicama, a podatke uvrste u svoja godišnja izvješća o radu.
37. U svrhu jačanja transparentnosti i otvorenosti i osiguravanja sustavnog pristupa provedbi Zakona, tijelima javne vlasti preporuča se primjena Upitnika za samoprocjenu usklađenosti te izrada akcijskog plana s aktivnostima.
38. Sva tijela javne vlasti pozivaju se na korištenje aplikacije *Pristupinfo.hr* na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, a u svrhu dostave ili izmjene podataka o tijelu i službeniku za informiranje, kao i podnošenja godišnjeg izvješća.

### **Normativni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama**

Sukladno članku 35., stavak 3., alineja 7. Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. U sklopu provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, uočeni su problemi u provedbi koji proizlaze iz zastarjelosti ili neodgovarajućeg tumačenja drugih propisa.

Smatrajući da se radi o ključnim međunarodnim dokumentima koji osnažuju pravni okvir i modalitete transparentnosti i otvorenosti, Povjerenik za informiranje je u 2017. inicirao postupak pristupanja *Konvenciji o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe* te *Protokolu o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi*. Stoga se i ove godine potiče Vladu Republike Hrvatske da pokrene postupak pristupanja tim dokumentima.

Potaknuti neefikasnim sustavom prekršajnih sankcija, kao i posljedicama koje postojeće odredbe *Prekršajnog zakona* donose za osiguranje provedbe zakona (npr. Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i budućeg Zakona o zaštiti osobnih podataka) zbog neodgovornosti države i lokalnih jedinica, ističemo potrebu razmatranja vraćanja osnove za prekršajno kažnjavanje tijela javne vlasti, kao i tretiranje dostavljene obavijesti o pokretanju prekršajnog postupka koja je evidentno dostavljena počinitelju, ali nije potpisana. Unatoč shvaćanju da je novčano kažnjavanje tijela javne vlasti pretakanje iz jednog proračuna u drugi, smatramo da je upravo to najefikasniji način sankcioniranja za prekršaje počinjene u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, s obzirom da se ne veže uz promjenjivu osobu čelnika ili službenika za informiranje koji djeluje po njegovu nalogu, kao i da povlači za sobom potrebu opravdavanja trošenja sredstava poreznih obveznika za neizvršavanje obveza određenih Zakonom, a na korist svih građana.

I ove godine pozivaju se nadležna tijela da unaprijede i izmijene *Zakon o medijima*, a kako bi se povećala dostupnost informacija za novinare, kao i transparentnost vlasništva nad medijima.

Ujedno, potrebno je razmotriti i osuvremeniti pravno uređenje poslovne tajne kako je ona uređena *Zakonom o zaštiti tajnosti podataka* iz 1996., pa i proširiti na povjerljive podatke tijela koja ne djeluju na tržištu.

S obzirom na novu *Direktivu 2016/2012/EU o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora*, a koju države članice trebaju preuzeti u svoja nacionalna zakonodavstva do 23. rujna 2018., ukazujemo na potrebu inkluzivnog i participativnog pristupa u usvajanju zakonskog propisa kojim će se preuzeti Direktiva, u kontekstu osiguravanja jednakosti i suzbijanja diskriminacije, osobito u odnosu na osobe s invaliditetom.

Vezano uz propise u kojima se utvrđuje obveza vođenja registara, evidencija ili drugih baza podataka, odnosno nalaže javna objava nekih skupova podataka, smatramo potrebnim ukazati na obveze iz Direktive o ponovnoj uporabi informacija koje zahtijevaju objavljivanje informacija u otvorenom formatu, ako one nisu zaštićene od oka javnosti. Stoga preporučamo stručnim nositeljima izrade nacrt propisa da pri uređenju te materije uvrste i odredbu o obveznoj objavi otvorenog oblika informacije, u dijelu koji nije zaštićen propisima.

U pogledu ostalih propisa koji su ključni za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, valja ukazati da su mnogi od njih nedavno bili ili će biti u procesu izmjena ili usklađivanja (*Zakon o zaštiti osobnih podataka*, *Zakon o arhivskom gradivu i arhivima*), pri čemu treba voditi računa da se pojedinim odredbama ne zadire u ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama, izvan mjere u kojoj je to nužno da bi se osigurala zaštita legitimnih interesa.

Smatramo potrebnim naglasiti da je s obzirom na ulogu Povjerenika za informiranje u zaštiti i promicanju prava na pristup informacijama te ponovne uporabe informacija, u slučajevima pripreme propisa kojima se, između ostalog, uređuje način objavljivanja informacija ili ograničava pristup informacijama (javna objava, zaštita podatka i sl.), svrsishodno u postupak davanja mišljenja na nacrt uključiti i Povjerenika, kako bi u okviru svog djelokruga pridonio kvaliteti propisa i zaštiti ustavnog prava građana na informaciju.

Na kraju, od ključne važnosti za provedbu zakonskog okvira jest poticanje proaktivne objave i otvorenih podataka kroz strateške dokumente, osobito Strategiju suzbijanja korupcije, Strategiju razvoja javne uprave te Strategiju e-Hrvatska. Sva tri dokumenta su u funkciji, uz različitu uspješnost provedbe. Međutim, 2017. je ujedno bila i prva godina u kojoj Republika Hrvatska nije

provodila Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast, koji je od 2011. bio ključni dokument koji je poticao transparentnost i otvorenost vlasti i uprave, u partnerskom ozračju kojeg čine tijela javne vlasti, civilno društvo i privatni sektor. S obzirom da obveze iz globalne inicijative, potrebno je usvojiti novi Akcijski plan i osigurati njegovu punu primjenu.

### **Prijedlozi**

39. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da pokrene postupak pristupanja Konvenciji o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe te Protokolu uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.
40. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da predloži izmjene propisa na način koji olakšava sankcioniranje tijela javne vlasti za povrede Zakona o pravu na pristup informacijama.
41. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske pripremiti novi i suvremeni Zakon o medijima, kojim bi se posebno uredila i osigurala dostupnost informacijama za novinare te transparentnost vlasništva na medijima.
42. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske pripremiti novi i suvremeni zakon kojim će se urediti pitanje poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka
43. Podsjeća se Vladu Republike Hrvatske na potrebu transpozicije Direktive 2016/2012/EU o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora.
44. Potiče se stručne nositelje izrade propisa na obavezu objave registara, baza, evidencija u strojno čitljivom formatu, o čemu valja voditi računa pri izradi pravilnika kojima se utvrđuje sadržaj i način objave registara, baza, evidencija i dr.
45. Potiče se stručne nositelje izrade propisa uključiti Povjerenika za informiranje u postupak davanja mišljenja na nacrt prijedloga propisa kada se istima regulira pristup informacijama, odnosno uključivanje u radne skupine za izradu nacrta propisa ako se propis supstancijalno bavi dostupnošću informacija.
46. Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da usvoji Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje 2018-2020. i osigura njegovu punu primjenu, uz odgovarajuće koordinativne, ljudske i financijske kapacitete.

### **Povjerenik za informiranje i institucionalni okvir provedbe zakona**

#### **Ocjena stanja**

Od uspostave institucije Povjerenika za informiranje krajem 2013., u tijeku je izgradnja i jačanje kapaciteta za provedbu širokog raspona obveza i zadataka dodijeljenih Povjereniku koji nadzire gotovo 6.000 tijela javne vlasti. U usporedbi s prvom godinom rada (2014.) u kojoj je Ured raspolagao s (uz povjerenicu) 4 zaposlena državna službenika i proračunom od 1,92 mil. kn (1,39 mil. kn utrošeno), 2017. je završena s 12 zaposlenih i proračunom od 3,19 mil. kn (2,98 mil. kn utrošeno).

Napredak i jačanje vidljivi su iz predstavljenih pokazatelja rada prikazanih detaljno u poglavlju 14. ovog Izješća, pa je tako zaprimljeno 46% više predmeta i izrađeno 58,3% više akata nego u 2016.

Najveći pomak zabilježen je u rješavanju žalbi – riješeno je ukupno 1.188 žalbi, 76,3% više nego prethodne godine kada su riješene 674 žalbe. Znatno je povećan broj upravnih sporova, s prosječno 30 u proteklim godinama na 175 u 2017., što je porast od 414%. Inspekcijski nadzor, rješavanje predstavlki i odgovori na upite na razini su prethodne godine, u skladu s postojećim ljudskim i financijskim kapacitetima Ureda. Osobito značajno je kontinuirano jačanje i promoviranje internetskih aplikacija Popis tijela javne vlasti i s njome povezanog sustava za podnošenje godišnjeg izvješća, kao i Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika i odluka Visokog upravnog suda, koja sadrži gotovo 1.200 dokumenata. Navedeni sustavi znatno olakšavaju postupanje tijelima javne vlasti, osobito pri odlučivanju i donošenju odluka te podnošenju godišnjeg izvješća, olakšavaju korisnicima pristup informacijama, te predstavljaju vrijedne instrumente u radu Povjerenika.

Također, od velikog doprinosa za jačanje provedbe Zakona su naponi koji se čine u dijelu praćenja i promocije, osobito velik broj edukacija (40) i promotivnih događanja (3 organizirana i 34 ostala) čija se razina održava od osnivanja Ureda, otvaranje opcije online edukacija putem webinara kako bi se povećao odaziv i educiranost (10 godišnje), izrada uputa i smjernica (4 smjernice u 2017., uz ranijih 6 smjernica), intenziviranje analitičkih praćenja, osobito na razini JLP(R)S, pokretanje newslettera (5 newslettera), izrada infografika (4) te jača prisutnost u medijima i društvenim mrežama. Vrlo važan korak u 2017. jest početak ESF projekta 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, medija i udruga za provedbu ZPPI' koji bi svojim rezultatima do kraja 2018. trebao omogućiti znatan napredak u svijesti građana o pravu na pristup informacijama kao i vještinama službenika za informiranje, a posredno i promijeniti strukturu podnositelja zahtjeva i žalitelja, proširenjem broja korisnika, te značajnijom zastupljenosti novinara i udruga.

Prostor za jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje i dalje postoji, osobito u dijelu žalbenih postupaka i to rješavanja zaostataka, nagomilanih zbog nedovoljnih kapaciteta ranijih godina, a kako bi se postigla pravovremenost i učinkovitost. Ujedno, potrebno je osigurati jače kapacitete za praćenje i promicanje, kao i osiguravanje obavljanja općih poslova. Valja istaknuti da provedba Zakona o pravu na pristup informacijama ovisi i o kapacitetima i predanosti drugih tijela, a koje je potrebno dalje jačati, osobito Ministarstva uprave, u dijelu ponovne uporabe informacija, Ureda za udruge Vlade RH, u dijelu osiguravanja provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave i urede Vlade RH, kao i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, u dijelu otvorenih podataka te dostave dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH.

Prostori za poboljšanje osobito postoje u dijelu prekršajnog sankcioniranja te izvršenja odluka Povjerenika za informiranje, s obzirom da su u 2017. uočeni problemi oko (ne)izvršenja, ali i nepreciznosti uređenja instituta izvršenja u specifičnim situacijama kao što je ona Povjerenika za informiranje. Ujedno, ta specifična situacija izaziva i dodatni problem kod novog uređenja troškova upravnog spora prema kojoj stranka koja izgubi spor nadoknađuje troškove drugoj strani. Naime, Povjerenik za informiranje je uvijek tuženik u upravnom sporu kojeg pokreću ili tijela javne vlasti ili korisnici, a u sporu u pravilu sudjeluje i zainteresirana osoba (druga strana), s time da su u mnogim slučajevima svi sudionici zastupani od strane odvjetnika. Iako je u protekle 4 godine broj poništenih rješenja Povjerenika zanemariv, s ovako znatnim povećanjem broja žalbi i broja žalbi zbog šutnje uprave, povećava se rizik od pogreški te mogućnosti opterećenja Povjerenika dodatnim troškovima. Također, povećanje posrednih nadzora može pridonijeti jačanju proaktivne objave informacija, otvorenih podataka i savjetovanja s javnošću.

Ističemo i da je zahvaljujući predanom i učinkovitom radu Povjerenik za informiranje prepoznat i u međunarodnim i posebno europskim okvirima te svoja znanja i iskustva aktivno prenosi i novoosnovanim institucijama u širem okruženju.

S obzirom na nalaze i zaključke izvješća, u 2018. osobiti napori usmjerit će se na sljedeće:

- efikasnost u rješavanju žalbenih predmeta i intenzivnu provedbu inspekcijskog nadzora, osobito posrednih nadzora;
- osiguravanje kontinuiranog usavršavanja službenika za informiranje, u suradnji s relevantnim tijelima te izradu uputa i smjernica za provedbu pojedinih odredbi Zakona i općenito pružanje pomoći tijelima javne vlasti;
- nakon razdoblja jačanja kapaciteta tijela javne vlasti i osobito proaktivne objave informacija, Povjerenik u 2018. i nadolazećim godinama namjerava usmjeriti napore na jačanje svijesti korisnika o pravu na pristup informacijama, savjetovanjima s javnošću te otvorenim podacima;
- nastavak ažuriranja Popisa tijela javne vlasti i kontinuirano ažuriranje Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i presuda Visokog upravnog suda;
- poticanje tijela javne vlasti i jačanje praćenja provedbe Zakona u dijelu koji se odnosi na proaktivnu objavu informacija, javnost rada i savjetovanja s javnošću;
- poticanje tijela javne vlasti na objavu informacija za ponovnu uporabu, osobito utvrđenih prioriteta, putem edukacija, smjernica i priručnika za ponovnu uporabu i otvorene podatke;
- jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje u cjelini.

**Povjerenik za informiranje**

**Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu**

**Zagreb, ožujak 2018.**

Pravna osnova

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

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16)

Broj stranica: 134