



[www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

## POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

---

Sažetak izvješća o provedbi  
Zakona o pravu na pristup informacijama  
za 2017. godinu

---

Zagreb, ožujak 2018. godine

# Sadržaj

Uvodna riječ .....	3
1. Tijela javne vlasti i njihove obveze .....	5
2. Proaktivna objava informacija na Internet stranicama .....	8
3. Ostvarivanje prava na pristup informacijama na zahtjev korisnika .....	10
Zahtjevi korisnika .....	10
Žalbeni postupci .....	11
Sudski nadzor .....	12
4. Savjetovanja s javnošću .....	13
5. Ponovna uporaba informacija .....	16
6. Kako smo štitili, pratili i promicali pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija u 2016. godini .....	18
Nadzor i praćenje .....	18
Promotivne i edukativne aktivnosti .....	19
Međuinstitucionalna suradnja, normativne i međunarodne aktivnosti .....	21
7. O Povjereniku za informiranje i Uredu .....	23
8. Ocjena stanja i preporuke .....	26

## Uvodna riječ

Ovaj dokument na sažet i pojednostavljen način daje pregled provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15) i pokazatelja rezultata rada Povjerenika za informiranje u 2017.

U odnosu na pojedine elemente sažetka cjelovit tekst dostupan je u Izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu kojeg kao povjerenica za informiranje podnosim Hrvatskom saboru sukladno članku 60. stavak 3. Zakona.

Izvješće sadrži opis i analizu postupanja tijela javne vlasti prema odredbama Zakona u području proaktivne objave informacija i javnosti rada, postupanja po zahtjevima korisnika, savjetovanja s javnošću te ponovne uporabe informacija, zatim ostvarivanje funkcija zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija od strane Povjerenika za informiranje te ocjenu stanja kao i prijedloge za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti u provedbi Zakona. Izvješće je izrađeno temeljem podataka prikupljenih putem godišnjih

izvješća tijela javne vlasti dostavljenih Povjereniku, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona, putem analitičkog praćenja provedbe pojedinih odredbi Zakona kao i podataka o postupcima i aktivnostima koje provodi Povjerenik.

Pravo na pristup informacijama kao Ustavom zajamčeno pravo daje široku mogućnost građanima i pravnim osobama tražiti i dobiti informacije koje su javnog karaktera. Tijela javne vlasti dužna su im to omogućiti, primarno objavom informacija na mrežnim stranicama, ali i pružanjem informacije na njihov zahtjev, u propisanom postupku. Tijela javne vlasti dužna su korisnicima omogućiti ponovnu uporabu informacija, objavom otvorenih podataka na mrežnim stranicama. Ujedno, građanima i interesnim

*U digitalno doba informiranje javnosti o svemu što nije zaštićeno posebnim propisima, participativno donošenje odluka i otvaranje podataka moraju postati zadana postavka rada i odlučivanja svih javnih tijela.*

skupinama treba omogućiti pravodobno uključivanje u transparentan proces odlučivanja, osobito kada se donose propisi i programski akti koji određuju smjer razvoja u budućnosti.

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. Transparentna i otvorena uprava i vlast dovode do veće odgovornosti, pažljive i ekonomične potrošnje javnih sredstava kao i suzbijanja korupcije. Informacije i komunikacija s građanima jača demokratske procese, podupire vladavinu prava te doprinose učinkovitom rješavanju problema koje muče građane, gospodarstvo i društvo u cjelini.

Nakon početnih godina primjene Zakona stekli su se uvjeti za supstancijalnu transformaciju vlasti, javne uprave i javnog sektora u Republici Hrvatskoj prema istinski transparentnom i otvorenom sustavu koji će služiti i biti odgovaran građanima.

Vaša povjerenica za informiranje  
Anamarija Musa

## PREGLED KLJUČNIH DOGAĐAJA U 2017.

<p>siječanj 2017</p> <p>Prikupljanje godišnjih izvješća od tijela javne vlasti</p>	<p>23/2/2017</p> <p>Konferencija europskih povjerenika za informiranje, Berlin</p>	<p>3/3/2017</p> <p>Obilježen Međunarodni dan otvorenih podataka</p>	<p>31/3/2017</p> <p>Podneseno Izvješće o provedbi ZPPI Hrvatskom saboru</p>	<p>20/4/2017</p> <p>Sastanak radne skupine Europske komisije za ponovnu uporabu informacija, Luksemburg</p>
<p>20/5/2017</p> <p>Stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima</p>	<p>14/7/2017</p> <p>Prihvaćeno Izvješće o provedbi ZPPI u Hrvatskom saboru</p>	<p>20/7/2017</p> <p>Stupio na snagu Pravilnik o dozvolama za ponovnu uporabu informacija. Objavljena hrvatska Otvorena dozvola.</p>	<p>kolovoz 2017</p> <p>Povjerenik za informiranje na Twitteru @Pristupinfo.hr</p>	<p>20-21/9/2017</p> <p>Međunarodna konferencija povjerenika za informiranje, Manchester</p>
<p>25/9/2017</p> <p>Obilježen Međunarodni dan prava na pristup informacijama tribinom 'Koristiš li svoje pravo na pristup informacijama'</p>	<p>1/10/2017</p> <p>Započela provedba ESF projekta 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, medija i udruga za provedbu ZPPI'</p>		<p>15/11/2017</p> <p>Sastanak radne skupine Europske komisije za ponovnu uporabu informacija, Luksemburg</p>	<p>12/12/2017</p> <p>Konferencija Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci: iskustva Njemačke i Hrvatske</p>
<p>22/12/2017</p> <p>Podneseno izvješće Europskoj komisiji o primjeni Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora</p>		<p>22/12/2017</p> <p>Objavljen cjelovit Popis mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva</p>		

## 1. Tijela javne vlasti i njihove obveze

U svrhu ostvarivanja Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, sva tijela javne vlasti ili dio njih određen posebnim odredbama ZPPI, dužna su osigurati:

- proaktivnu objavu informacija na internetskim stranicama
- dostavu informacija u Središnji katalog službenih dokumenata
- javnost rada kolegijalnih tijela
- provedbu savjetovanja s javnošću
- ponovnu uporabu informacija objavom otvorenih podataka na internetskim stranicama ili portalima
- postupanje po zahtjevima za pristup informacijama odnosno ponovnu uporabu informacija

Informacije koje se pružaju korisnicima moraju biti pravodobne, potpune i točne te korisnici s njima mogu slobodno raspolagati. Korisnici se moraju tretirati jednako. Očekuje se da odnosi između tijela i korisnika budu utemeljeni na suradnji i poštivanju ljudskog dostojanstva. Stoga su tijela javne vlasti dužna:

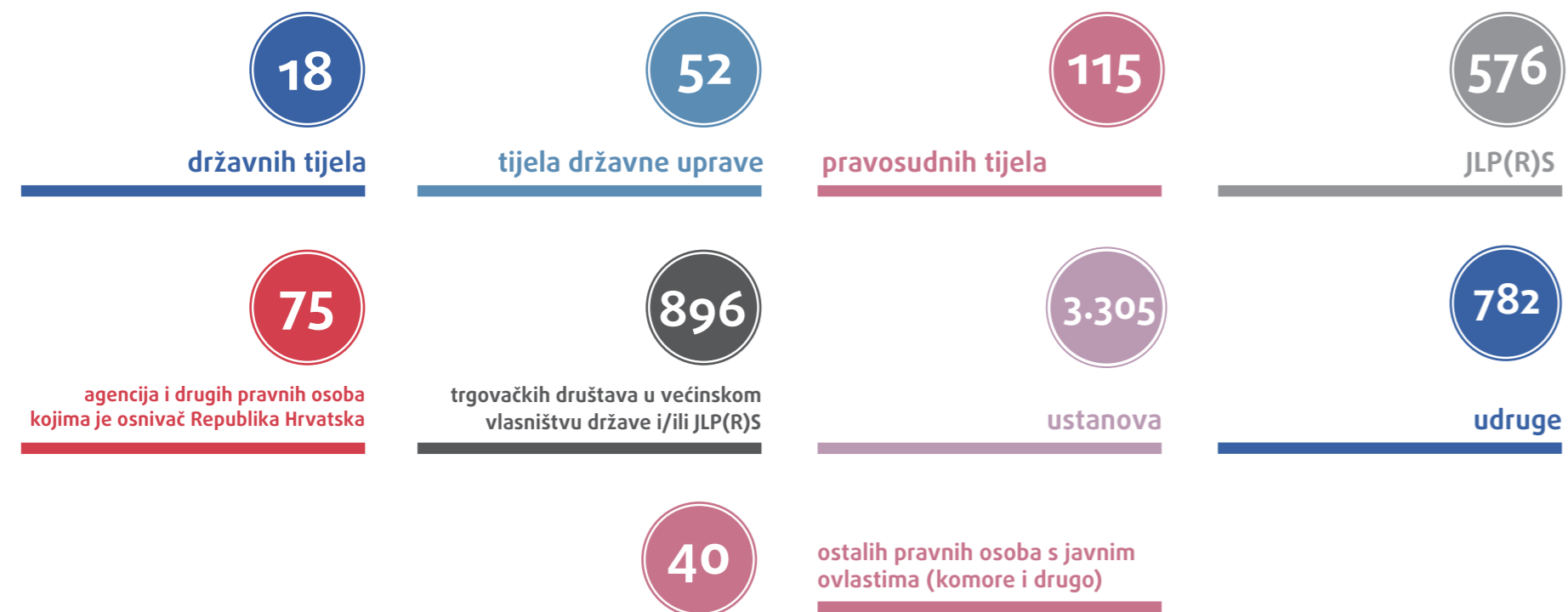
- odrediti službenika za informiranje koji se brine za provedbu ZPPI te o njemu obavijestiti javnost i Povjerenika za informiranje u roku od 30 dana
- voditi službeni upisnik svih podnesenih zahtjeva, što osobito nadziremo u postupku nadzora
- surađivati s Povjerenikom za informiranje
- podnijeti godišnje izvješće za proteklu godinu do 31. siječnja

Osim toga, u svrhu adekvatne provedbe, redovito preporučamo tijelima, čelnicima i službenicima da:

- osiguraju koordinaciju između različitih organizacijskih jedinica, radi ubrzanja postupka i učinkovite objave pravodobnih informacija, kao i korespondencije s nama
- redovito se educiraju putem edukacijskih modula koje nudimo samostalno ili u suradnji s drugim nadležnim tijelima, ali i putem interneta (webinari)
- primjenjuju instrument za samoprocjenu kvalitete provedbe ZPPI dostupan na našoj internetskoj stranici, zajedno s obrascem za akcijski plan

## Tijela javne vlasti

Popis tijela javne vlasti dostupan je javno u pretraživoj i ažuriranoj aplikaciji <http://tjv.pristupinfo.hr/> koja daje mogućnost preuzimanja podataka u strojno-čitljivom i otvorenom formatu. Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2017. (19. veljače 2018.) nalazilo 5.859 tijela javne vlasti, 14 manje nego 2016, a 81 manje nego 2015.

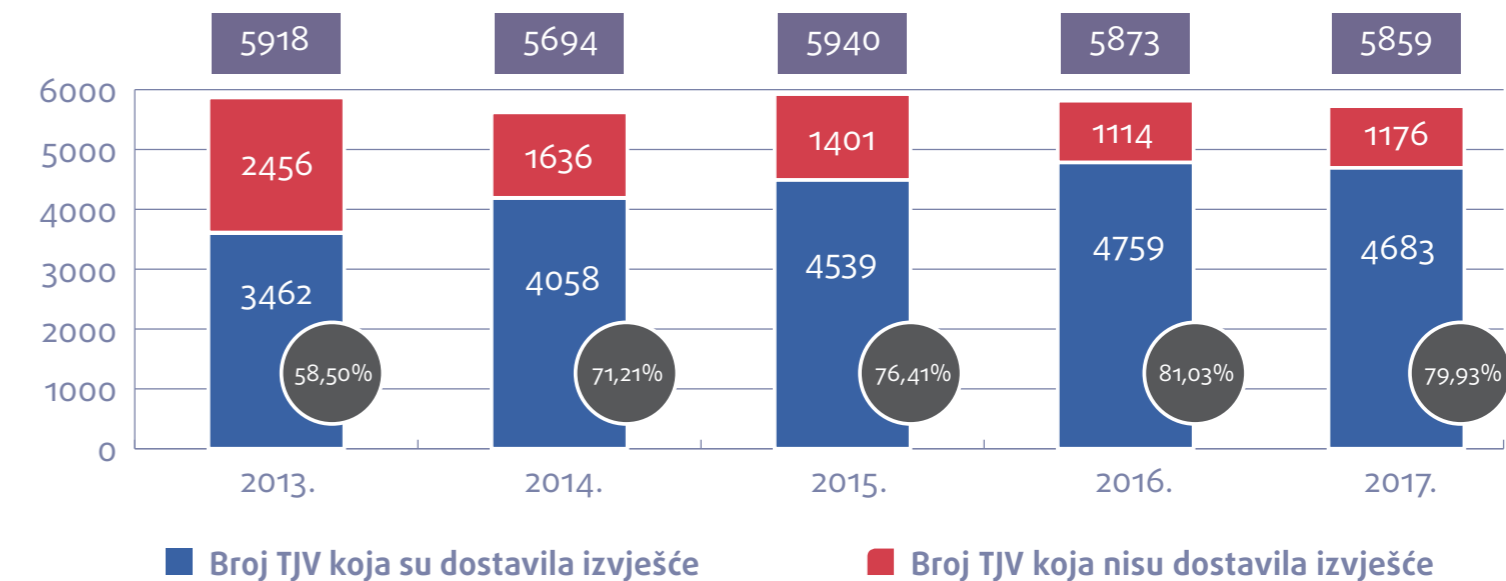


## Službenici za informiranje

Putem internetske aplikacije [Pristupinfo.hr](http://Pristupinfo.hr) tijela javne vlasti dostavljaju podatke o službenicima za informiranje i druge podatke o tijelima javne vlasti te nam podnose godišnja izvješća. Od 5.873 tijela njih 726 ili 12,39% nije imenovalo službenika za informiranje ili nas o tome nije obavijestilo, što je 2,1% manje nego u 2016. kada to nije učinilo 854 ili 14,5% tijela i čak 14,6% manje nego u 2015. kada više od četvrtine tijela nije imalo službenika za informiranje. Tijekom 2017. temeljem posrednog nadzora i predstavki višekratno smo upozoravali tijela na ispunjenje ove ključne obveze. Stoga iako nezadovoljavajući, rezultat je bolji nego 2015. kada 1.620 tijela ili 26,8% nije imalo službenika.

## Godišnja izvješća za 2017.

Izvješće nam je dostavilo 4.683 ili 79,93%, oko četiri petine kao i prošle godine kada je to učinilo 81,03% tijela. Kao rezultat naših napora broj dostavljenih izvješća je povećan, ali ova ključna obveza i dalje nije u potpunosti ostvarena.



Ključne obveze tijela javne vlasti su imenovanje službenika za informiranje, vođenje službenog upisnika te dostava godišnjeg izvješća Povjereniku za informiranje. Od 5.859 tijela javne vlasti službenika nije imenovalo 726 (12,39%), izvješće nije dostavilo 1.176 (20,07%), a internetsku stranicu nema 890 (15,2%) tijela javne vlasti

**Napredak u provedbi**  
 Godišnje izvješće za 2017. dostavilo je četiri petine od 5.859 tijela, kao i u 2016., za razliku od izvješća za 2013. koje je dostavilo samo 58,50% tijela.

**Saznajte više**  
 Uputa o primjeni članka 13. o službenicima za informiranje dostupna je na [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

**Jeste li znali**  
 Izradili smo prvi [Popis mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva](#) u RH koji sadrži podatke o 3.809 tijela

**Sljedeći koraci**  
 Kontinuirano ažuriranje Popisa tijela javne vlasti

## 2. Proaktivna objava informacija na Internet stranicama

➔ Objava informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti (proaktivna objava) ključni je način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti. ZPPI u članku 10. obvezuje tijela javne vlasti da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju određene dokumente i informacije, s ciljem transparentnosti u donošenju odluka, transparentnosti rada i planiranja, financijske transparentnosti te transparentnosti u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima. Na taj način smanjuje se potreba podnošenja zahtjeva od strane korisnika i time opterećenje za tijelo javne vlasti te ujedno osigurava veća jednakost građana u pristupu informacijama.

### Poboljšana, ali još uvijek polovična proaktivna objava informacija

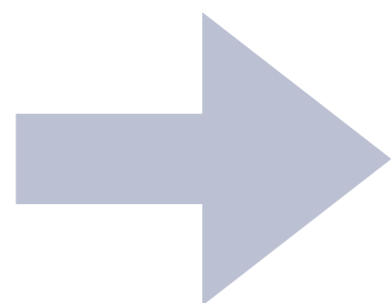
Tijela javne vlasti ne ispunjavaju obvezu proaktivne objave u potpunosti i nije uočen značajniji napredak u odnosu na prethodno razdoblje. Iz podataka dostavljenih putem izvješća uočeno je da je najviša, ali još uvijek nedovoljna, razina objave informacija od 71-76%, utvrđena je u odnosu na zakone i 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. U najmanjoj se mjeri objavljuju popisi korisnika i iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava, donacija, sponzorstava i drugih pomoći (31,5%), zatim zaključci sa sjednica, usvojeni dokumente kao i informacije o radu formalnih radnih tijela (zaključci 44%, radna tijela 33%). Usprkos povećanju od 5%, i dalje se bilježi nezadovoljavajuća razina dostave propisanih informacija u Središnji katalog službenih dokumenata.

### Transparentnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

I ove godine smo osobitu pažnju poklonili transparentnosti JLP(R)S i proveli praćenje proaktivne objave, savjetovanja s javnošću i javnosti rada u 5 županija i ukupno 122 tijela javne vlasti (općine, gradovi, županije, odabrane ustanove). Praćenje je pokazalo zabrinjavajuće rezultate, s razinom ispunjenosti zakonskih obveza od 65% , pri čemu je kritično stanje u pogledu savjetovanja s javnošću (18%), otvorenih podataka (21%) te informacija o dodijeljenim donacijama i sponzorstvima (43%).

Rezultat objave informacija općina gradova i županija te ustanova na području županija

- Šibensko-kninska 71%,
- Sisačko-moslavačka županija 69%
- Ličko-senjska županija 65%
- Zadarska županija sa 64%
- Požeško-slavonska županija 58%



Periodično istraživanje transparentnosti proračuna u JLP(R)S pokazuje da se prosječna transparentnost lokalnih proračuna mjerena ocjenama 1-5 iz godine u godinu poboljšava – s 1,8 u prvom, na 2,4 u drugom te 3,1 u posljednjem ciklusu istraživanja. Općine su i dalje najmanje transparentne (2,8).

### Građani upozoravaju!

U 2017. građani su 77 puta predstavkama upozorili na informacije koje nedostaju, poglavito na stranicama ministarstava, ureda državne uprave u županijama, općina, gradova, škola, komora te ustanova u kulturi (muzeji i centri za kulturu). Velik broj predstavki podnesen je radi neobjavlivanja informacija na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, pri čemu je format objave posebno važan kod objave pojedinih adresara i registara. U svim slučajevima reagirali smo nalažanjem objave informacija koje je sukladno ZPPI potrebno objaviti.

### Najčešće predstavke na izostanak objave informacija

- Kontakti i imena čelnika i voditelja
- Natječajni postupci
- Informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama
- Bespovratna sredstva, sponzorstva i donacije
- Proračun
- Zaključci sa sjednica

Od tijela javne vlasti zahtijeva se redovito objavljivanje i kontinuirano osvježavanje informacija na internetskim stranicama, na pristupačan način i u najvećoj mogućoj mjeri u strojno-čitljivom formatu. Objava informacija mora postati zadana postavka rada tijela javne vlasti.



#### Napredak u provedbi

Proaktivna objava informacija procjenjuje se na 60-70%.



#### Saznajte više

Uputa o proaktivnoj objavi i Smjernice za proaktivnu objavu podataka u JLP(R)S objavljeni su na [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)



#### Jeste li znali

Sjednice tijela javne vlasti u pravilu trebaju biti javne, osim ako postoje zakonski utemeljena ograničenja javnosti



#### Sljedeći koraci

Uputa za financijsku transparentnost....



### 3. Ostvarivanje prava na pristup informacijama na zahtjev korisnika

#### Zahtjevi korisnika

➔ Svatko ima pravo podnijeti zahtjev za pristup informacijama tijelu javne vlasti, koji o istome mora odlučiti pravovremeno i u zakonom propisanom postupku.

Nakon višegodišnjeg trenda smanjenja broja zahtjeva korisnika za informacijama u posjedu tijela javne vlasti, u 2017. je vidljivo ponovno povećanje broja zahtjeva – podneseno je 22.226 zahtjeva, oko 25% više u odnosu na 2016., kada je zaprimljeno 17.059. 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. Oko polovice tijela nije zaprimilo niti jedan zahtjev. Tijela su riješila 96,4% zahtjeva, o od kojih 94,95% u roku.

U 2017. usvojeno je nešto manje zahtjeva nego prethodne godine - 85,42% nasuprot 93,21% u 2016., a naplaćeno 84.630,75 kn stvarnih materijalnih troškova, u prosjeku 4,02 kn po zahtjevu. Za usporedbu, u 2016. naplaćeno je 50.000 kn, u prosjeku 3,34 kn po zahtjevu.

#### 6 tijela s najvećim brojem zahtjeva za pristup informacijama

● Hrvatke vode	835
● Grad Zagreb	484
● Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	318
● Hrvatska poljoprivredna agencija	204
● Ministarstvo unutarnjih poslova	170
● Vlada RH	143

U odnosu na mogućnost podnošenja zahtjeva od strane korisnika ističemo portal [www.imamopravoznati.org](http://www.imamopravoznati.org) putem kojeg je u 2017. podneseno ukupno 2.290 zahtjeva za pristup informacijama, s time da je 1.537 zahtjeva (67,12%) uspješno riješeno, odnosno korisnicima je pružena informacija, u cijelosti ili djelomično, što je 17% više nego u 2016.



#### Saznajte više

Tražite li informacije?  
Provjerite na: [www.imamopravoznati.org](http://www.imamopravoznati.org)

### Žalbeni postupci



Povjerenik za informiranje je drugostupanjsko tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, kao i postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu te pristupa informacija u arhivima.

U 2017. nezadovoljni korisnici podnijeli su ukupno 1.172 žalbe, od kojih se 1.161 (99,06%) odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, 9 (0,77%) na ponovnu uporabu informacija te 2 (0,17 %) na dostupnost arhivskog gradiva. Broj žalbi se značajno povećao – za 84,57% u odnosu na 2016. kada je izjavljeno 635 žalbi.

Udio žalbi zbog šutnje uprave je manji nego prethodnih godina – sa oko 60-65% pao je na 42,49%, ali je porastao u apsolutnom iznosu – sa oko 390-400 žalbi na gotovo 500 žalbi zbog šutnje uprave.

#### Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2013-2017.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno		Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Indeks	Broj	%
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
Ukupno	<b>3.604</b>	-	<b>2.015</b>	
Prosječno	720,80	123,24	403	58,48

Žalbe su najčešće podnosili građani, više od četiri petine svih žalbi (981 ili 83,70%). Suprotno očekivanjima, novinari i udruge nisu osobito aktivni u korištenju zaštite prema Zakonu osobito uzme li se u obzir da je pristup informacijama ključni alat u ostvarivanju njihove uloge u informiranju javnosti - novinari su podnijeli samo 35 (2,99%), a udruge 64 (5,46%) žalbe. S druge strane, pojedinci su osobito aktivni: od ukupnog broja žalbi 10 najaktivnijih žalitelja podnijelo je 629 ili 53,67% svih žalbi, a jedan žalitelj podnio je sam 464 ili 39,59% žalbi. Za razliku od 2016., u 2017. su se korisnici najčešće žalili na odluke ili nepostupanje pravosudnih tijela, uglavnom državnih odvjetništava

Tijela javne vlasti	Broj žalbi 2017.	Udio žalbi (%) 2017.
● Pravosudna tijela	349	29,79
● JLP(R)S	228	19,45
● Ustanove	140	11,94
● Tijela državne uprave	138	11,77
● Trgovačka društva – RH	81	6,91
● Trgovačka društva –LPRS	71	6,06
● Agencije, zavodi, fondovi, centri	68	5,80
● Udruge i komore	49	4,18
● Ostali	13	1,11
● <b>Ukupno</b>	<b>1.172</b>	<b>100</b>



#### Jeste li znali

Korisnik koji izjavi žalbu u pravu je u dva od tri puta. 68,56% rješenja tijela javne vlasti biva poništeno u žalbenom postupku.



#### Jeste li znali

Samo 8,5% žalbi podnose novinari i udruge.

I ove godine povećali smo učinkovitost u rješavanju žalbi i time u većoj mjeri zaštitili pravo građana na informaciju. Za razliku od 2016. kada smo riješili 674 žalbe ili 66,40% svih žalbi, u 2017. riješili smo 1.188 žalbi ili 78,52% svih žalbi u radu. S obzirom na broj izjavljenih žalbi i usprkos izuzetnom povećanju broja žalbi zadržali smo stopu rješavanja iznad 100% - ove godine ona je 101,36, a u 2016. bila je 106,14%. Drugim riječima, maksimalno smo iskoristili sve naše kapacitete kako bismo odgovorili na potrebe korisnika.

S obzirom na kvalitetu odluka tijela javne vlasti utvrdili smo da tijela javne vlasti pri odbijanju ili odbacivanju zahtjeva (633 žalbi) postupaju u skladu sa zakonom u nešto manje od trećine slučajeva. S obzirom da je poništeno 68,56% rješenja, situacija je nešto bolja nego u 2016. kada je u 79,46% slučajeva utvrđena je povreda prava građana na pristup informaciji. Slično tome, u otprilike polovici slučajeva šutnje uprave tijela javne vlasti ponukana žalbenim postupkom i prije donošenja naše odluke sama riješe zahtjev za pristup informacijama. Time naša zaštitna funkcija postaje to važnija, a kako bismo mogli zaštititi pravo građana i osigurati pristup informacijama u mjeri u kojoj je to Zakonom propisano.

Tijela javne vlasti i ove godine najčešće odbijaju zahtjev korisnika jer smatraju da se radi o zlouporabi prava. Nakon višegodišnjeg primata osobnih podataka i poslovne tajne, kao razlog odbijanja istaknuli su se klasificirani podaci, uglavnom zbog velikog broja žalbi na pravosudna tijela. S obzirom da tijela javne vlasti imaju problem u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa kao i ocjeni što se smatra zlouporabom prava, Povjerenik za informiranje donio je odgovarajuće smjernice.

Razlozi zbog kojih tijela javne vlasti najčešće odbijaju korisniku omogućiti pristup informacijama

- zlouporaba prava na pristup informacijama- 139 ili 22,06%
- klasificirani podaci- 128 ili 20,32%
- osobni podaci- 93 ili 14,76%
- ne radi se o informaciji u zakonskom smislu- 90 ili 14,29%
- poslovna ili profesionalna tajna- 49 ili 7,78%

**?** Jeste li znali

Visoki upravni sud u 108 slučajeva je potvrdio rješenje Povjerenika, a samo u 1 slučaju poništio rješenje.

## Sudski nadzor

➔ Protiv rješenja Povjerenika za informiranje tijelo javne vlasti i korisnik imaju pravo pokrenuti podnijeti tužbu pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Korisnik može pokrenuti upravni spor i kada Povjerenik za informiranje ne odluči o njegovoj žalbi u zakonskom roku

U 2017. pokrenuto je 175 upravnih sporova, 141 ili 414,70% više nego u 2016. Nezadovoljni našim odlukama ili radom bili su korisnici u 133 ili 76% slučajeva, a tijela javne vlasti u 42 ili 24% slučajeva. Tužitelji su bili 17 fizičkih osoba i 20 tijela javne vlasti, s time da je jedan korisnik podnio 115 ili 65,71% svih tužbi.

Visoki upravni sud donio je 141 odluku, od čega je u samo 1 slučaju poništio naše rješenje, a u 108 slučajeva potvrdio naše odluke.

### Napredak u provedbi

Stopa rješavanja žalbi zadržana je iznad 100% Povjerenik uspijeva riješiti i više od pristiglog broja žalbi, ali još uvijek nadoknađuje zaostatke iz 2013-2015

### Saznajte više

Odluke Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda dostupne su na [tom.pristupinfo.hr](http://tom.pristupinfo.hr)

### Jeste li znali

Najčešći razlog odbijanja zahtjeva je zlouporaba prava (22%). Pročitajte Smjernice Povjerenika za informiranje o zlouporabi prava

### Sljedeći koraci

Praćenje primjene smjernica o primjeni testa razmjernosti i javnog interesa

## 4. Savjetovanja s javnošću

Sudjelovanjem javnosti u postupku donošenja odluka promiče se transparentnost i otvorenost vlasti i uprave, podiže kvaliteta i učinkovitost propisa te u konačnici jača povjerenje između građana, civilnog društva i gospodarstva s jedne strane, te vlasti i uprave s druge strane.

➔ Prema članku 11. ZPPI tijela državne uprave, druga državna tijela, JLP(R)S te pravne osobe s javnim ovlastima dužne 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. O provedenim savjetovanjima dužna su sastaviti izvješće koje će sadržavati sve prispjele primjedbe i komentare, te očitovanja tijela o istima u smislu prihvaćanja ili neprihvaćanja. Putem izvješća jasno se navode zaprimljeni prijedlozi i mišljenja sudionika te daje odgovor tijela, a time i pokazuje otvorenost i responsivnost tijela javne vlasti na prijedloge građana. Izvješća predstavljaju oblik kontrole samog procesa savjetovanja i ključni su instrument provedbe. Tijela državne uprave obvezna su savjetovanja provoditi putem središnjeg portala [e-Savjetovanja](#). Poslovníkom Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.) i Poslovníkom Vlade RH (čl. 30. st. 4.) navedena obveza dostave izvješća o provedenim savjetovanju uz prijedlog propisa ili akta predlagatelja.

### Povećava se broj provedenih savjetovanja

U 2017. tijela javne vlasti izvijestila su o provedenih 2.779 savjetovanja, 35% više nego u 2016. i gotovo dvostruko više nego u 2015. Najviše savjetovanja - 1.722 provele su JLP(R)S, 43% više nego u 2016. Prema podacima iz našeg analitičkog praćenja, u 2017. je u odnosu na 608 propisa i drugih akata objavljenih u Narodnim novinama, savjetovanje provelo za 276 ili 45,39%. To predstavlja povećanje od oko 5% u odnosu na 2016., kada je savjetovanje bilo provedeno u 174 od 431 ili 40,37% slučajeva za koje je postojala zakonska obveza. Povećanje je osobito vidljivo za najvažnije propise - 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%. Zamjetan je i 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.

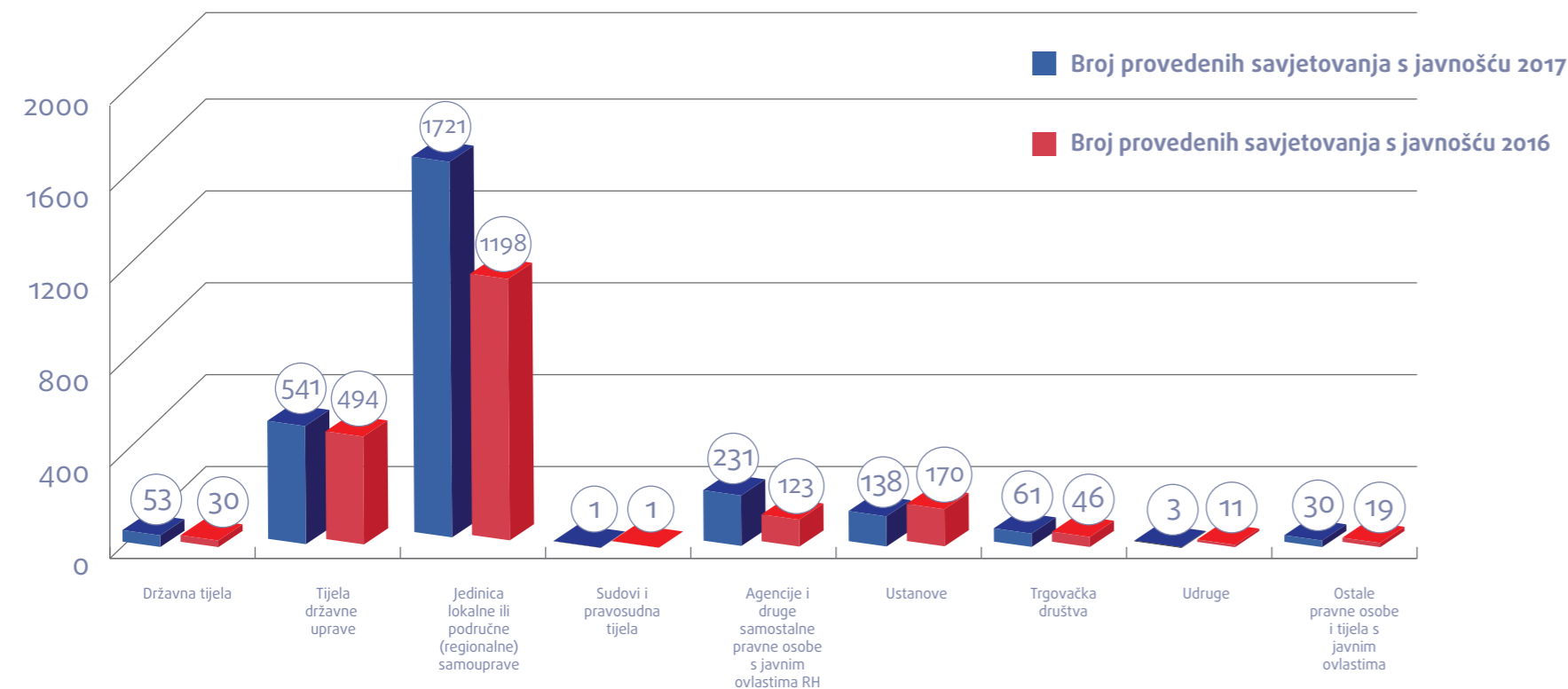
Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH u okviru portala e-Savjetovanja u 2017. provedeno je 706 savjetovanja, 9,96% više nego u 2016. (642), odnosno 16,12% više nego u 2015. (608). Tijekom 2017. komentare, mišljenja i prijedloge je davalo 5.216 osoba fizičkih i pravnih osoba.

Najveći broj savjetovanja s javnošću proveli su:

- Ministarstvo poljoprivrede - 92
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava - 41
- HANFA - 92
- Ministarstvo pravosuđa - 30
- Ministarstvo zaštite okoliša i energetike - 51
- Ministarstvo financija - 30
- Ministarstvo gospodarstva - 30

Tijela javne vlasti sve više informiraju javnost o planiranim savjetovanjima, ali to još uvijek nedovoljno čine

Tijela javne vlasti i dalje učestalo ne objavljuju planove savjetovanja s javnošću kojima bi upoznala javnost o namjeravanom donošenju propisa, akata i drugih dokumenata te savjetovanjima koja će u odnosu na njih biti provedena. Prema podacima tijela javne vlasti, plan savjetovanja objavilo je 86,67% tijela državne uprave (81% u 2016.), 58,82% agencija (55% u 2016.) i 43,54% JLP(R)S (32% u 2016.). Plan savjetovanja pruža putokaz građanima i drugim zainteresiranim osobama o namjeravanom donošenju propisa i općih akata te omogućava pripremu za sudjelovanje. Ispunjenjem te obveze tijela bi mogla povećati broj sudionika i kvalitetu njihova doprinosa u postupku savjetovanja.



Vrijeme ostavljeno javnosti za davanje prijedloga se povećava, ali je još uvijek ispod zakonom propisane razine

Prema podacima iz izvješća, savjetovanja se u 2017. provode 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. Prema analitičkom praćenju, u odnosu na propise objavljene u Narodnim novinama, 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. U usporedbi s 2016., vidljiv je porast broja savjetovanja u trajanju propisanom Zakonom, od 7,23% na 20,40%.

Prema podacima s portala, samo 166 ili 23% savjetovanja trajalo je 30 dana ili duže, više nego npr. 2015., kada su savjetovanja trajala više od 30 dana u samo 12% slučajeva. Tri četvrtine savjetovanja provodi se u roku kraćem od 30 dana (540 ili 76,27%). Upravo na trajanje savjetovanja najčešće upozoravaju građani svojim predstavkama. Problem trajanja savjetovanja povezan je i s neodgovarajućim upravljanjem procesom donošenja propisa, odnosno neuračunavanja roka za savjetovanja u plan izrade propisa.

Potrebno je osigurati povratnu informaciju o prijedlozima građana i provedenom savjetovanju

Prema podacima s portala, u 2017. pristiglo je 22.566 komentara, od kojih je prihvaćeno oko 20% (4.288), djelomično prihvaćeno oko 10% (2.382), a nije prihvaćeno oko jedne trećine (7.545 ili 33,44%). 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 predstavi Povjereniku za informiranje. Tijela javne vlasti još uvijek ne izrađuju u potpunosti niti pravovremeno objavljuju izvješća o provedbi savjetovanja, usprkos tome što obveza o dostavi izvješća proizlazi i iz poslovnika državnih tijela, Hrvatskog sabora i Vlade.

Sve su učestaliji novi oblici sudjelovanja javnosti u odlučivanju

Okolo petine tijela javne vlasti izvješćuje da provode i druge oblike savjetovanja s javnošću (javne rasprave, slanje elektroničke pošte), a sve je popularnije participativno budžetiranje, kojim općine, gradovi i županije omogućavaju građanima da se izjasne o prioritetima financiranja javnih potreba.

Potrebno je povećati razinu uključivanja javnosti u donošenje propisa

Sudjelovanje građana i druge zainteresirane javnosti (korisnici, pravne osobe, stručna javnost) i dalje je slabo, sa zamjetnim udjelom savjetovanja bez ijedne primjedbe. 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. Ključno je pri tome da građani vjeruju da će njihove primjedbe biti ozbiljno razmotrene i da će se proces voditi načelima međusobnog poštivanja i suradnje. Još 2016. u svrhu jačanja svijesti i vještina, a time i provedbe savjetovanja s javnošću izradili smo Smjernice o savjetovanjima s javnošću, te Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za JLP(R)S, s pripadajućim letkom za građane, a koji su objavljeni na stranici Povjerenika za informiranje. Ove godine izradili smo infografiku koja na vizualan i jasan način daje osnovne informacije o savjetovanjima. Ujedno, nastavili smo edukacijski ciklus o savjetovanjima s javnošću započeo 2016. u suradnji s Uredom za udruge, a putem Državne škole za javnu upravu, te započeli s online edukacijom.

Od tijela javne vlasti zahtijeva se redovito održavanje savjetovanja s javnošću, temeljem usvojenog i po potrebi ažuriranog plana savjetovanja, i to u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu izvješća o provedenom savjetovanju. Potrebno je aktivno poticati sudjelovanje javnosti, kako bi se povećala kvaliteta i učinkovitost propisa.



#### Napredak u provedbi

U 2017. provedeno je 2.779 savjetovanja s javnošću, 35% više nego u 2016. i 65% više nego u 2015.



#### Saznajte više

Uputa i Priručnik za savjetovanja s javnošću te infografika objavljeni su na [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)



#### Jeste li znali

Prosječno trajanje savjetovanja povećano je na 19,3 dana, ali samo 20% savjetovanja traje 30 dana i dulje



#### Sljedeći koraci

Participativno budžetiranje u lokalnim jedinicama osnažit će kvalitetu odnosa s građanima



## 5. Ponovna uporaba informacija

➔ Ponovna uporaba informacija je 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 koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Informacije za ponovnu uporabu - u strojno čitljivom, otvorenom formatu, koji omogućuje korištenje podataka preradom, kombiniranjem, i sl., mogu biti ili pružene na zahtjev korisnika ili, preporučljivo, objavljene na Internet stranici te na portalu koji sadrži skupove takvih podataka (otvoreni podaci).

Obveza omogućavanja ponovne uporabe informacija proizlazi iz Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU) koja je preuzeta u ZPPI. 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. Procjenjuje se da će europsko tržište podataka u 2020. iznositi najmanje 72 mil eura. Prema [analizi Europske komisije](#), Republika Hrvatska i ove, kao i prošle godine, zauzima 14. mjesto među članicama EU (+ Norveška), s uspjehom iznad europskog prosjeka čime se svrstala u tzv. trendsetter. Radi se o značajnom napretku u odnosu na početak primjene u 2014., kada smo bili na začelju. U 2017. Povjerenik za informiranje podnio je Europskoj komisiji izvješće o provedbi PSI Direktive u Republici Hrvatskoj, koje je ocijenjeno vrlo kvalitetnim. Izvješće je dostupno na [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

### Objava otvorenih podataka

Prema izvješćima tijela javne vlasti za 2017., 996 ili 21,27% tijela na svojim stranicama objavljuje registre i baze podataka ili informacije o istima, s metapodacima te načinom njihove ponovne uporabe, što je za oko 2% više nego u 2016. [Portal otvorenih podataka](#) Republike Hrvatske 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. Prema podacima s Portala, kojeg administriraju Ministarstvo uprave i Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, objavljeno je 515 skupova podataka, od kojih se 297 nalazi u strojno čitljivim formatima kao što su CSV, JSON, XML, njih 176 u XLS formatu, a 42 nisu u prikladnim formatima namijenjenima za ponovnu uporabu. Na portalu su objavljene i poveznice na aplikacije koje su izrađene temeljem otvorenih podataka.

### Tijela s najviše skupova otvorenih podataka na Portalu otvorenih podataka

#### Državna razina

- Državni zavod za statistiku
- Hrvatska agencija za okoliš i prirodu
- Ministarstvo uprave
- Hrvatska narodna banka
- Agencija za mobilnost i programe EU

#### Lokalne jedinice

- Grad Zagreb
- Grad Pula

Od 2017. U primjeni je hrvatska licenca za otvorene podatke – Otvorena dozvola, koja u skladu s preporukama Europske komisije dozvoljava najveću moguću razinu ponovne uporabe, s obzirom da je jedini uvjet imenovanje izvora. Dozvola je dostupna na [www.data.gov.hr/otvorena-dozvola](http://www.data.gov.hr/otvorena-dozvola)

Osim nacionalnog portala, uz ranije pokrenute portale lokalnih jedinica, a koje su pokrenuli Grad Zagreb s još uvijek samo 44 objavljena skupa podataka (npr. biciklističke staze, lokacije zelenih otoka, popis reciklažnih dvorišta, financijska izvješća, adresari ustanova po djelatnostima i trgovačkih društava, i sl.) te Grad Rijeka sa povećanjem sa 68 na 108 skupova podataka (npr. plan raspodjele za pojedine potrebe, financiranje udruga, poslovni prostori, mobilna reciklažnih dvorišta, adresari ustanova, objekata i trgovačkih društava), u funkciji je i portal Grada Virovitica, sa 6 skupova podataka.



Povjerenik za informiranje vodi evidenciju isključivih prava kojima se određenim subjektima povjerava isključivo pravo na ponovnu uporabu informacija. Takvi ugovori mogu se sklapati samo u iznimnim slučajevima. S obzirom da je evidencija za sada prazna, ako uočite takvu situaciju javite Povjereniku

### Prioriteti za objavu

Utvdili smo neke od prioriteta otvorenih podataka na državnoj i lokalnoj razini, 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. Uz to, sva tijela javne vlasti trebaju omogućiti otvaranje svoji registara, baza, evidencija, očevidnika, upisnika i drugih strukturiranih podataka, ako isti ne sadrže zakonska ograničenja. Nastavno na 6 resora u 2016., u 2017. smo utvrdili popis registara i baza koje se trebaju otvoriti u resoru obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi. U sljedećem razdoblju očekuje se povećanje napora na digitalizaciji kulturne baštine, odnosno digitalizaciji arhiva, knjižnica i muzejske građe. Prioriteti Europske komisije uključuju prostorne i prometne podatke, okolišne i vremenske podatke, financijske i gospodarske statističke podatke.

### Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, tijekom 2017. samo su 102 tijela javne vlasti (3 više nego u 2016., oko 2% svih tijela) zaprimila zahtjev korisnika da mu se dostave podaci za ponovnu uporabu, i to 467 zahtjeva ukupno, što čini prosječno 4,6 zahtjeva po tijelu. To je za trećinu više nego u 2016. Razlog tome može se naći u povećanoj objavi otvorenih podataka, ali je moguće i da građani ne koriste u značajnijoj mjeri mogućnost pristupa informacijama za ponovnu uporabu. To pokazuje i brojka od samo 9 žalbi u 2017., pet manje nego u 2016. Podnesena je i samo 1 predstavka, značajno manje nego u 2016., kad ih je bilo 13. Građani najčešće traže informacije za ponovnu uporabu od ministarstava i drugih tijela državne uprave te agencija.

Ključno je da tijela javne vlasti informacije iz članka 10. ZPPI, za koje ne postoje zakonska ograničenja, na svojim internetskim stranicama objavljuju u strojno čitljivom obliku, u otvorenom formatu i u skladu s otvorenim standardom. To se osobito odnosi na registre i baze podataka (očevidnike, upisnike, evidencije, i sl.), ali i na ostale informacije koje u najvećoj mogućoj mjeri treba objavljivati na način koji omogućuje ponovnu uporabu (primjerice, financijski plan i izvršenje, registre ugovora o javnoj nabavi, sistematizacije radnih mjesta, druge informacije koje se objavljuju kao skup podataka). Potrebno je izraditi i obaviti popis svih baza i evidencija koje tijelo vodi u okviru svoje nadležnosti i naznačiti način pristupa.



#### Napredak u provedbi

Na Portalu otvorenih podataka broj objavljenih skupova podataka porastao je sa 174 u 2015., 325 u 2016. na 515 u 2017.



#### Saznajte više

Potražite podatke na nekom od portala otvorenih podataka [www.data.gov.hr](http://www.data.gov.hr) [www.data.zagreb.hr](http://www.data.zagreb.hr) [www.data.rijeka.hr](http://www.data.rijeka.hr)



#### Jeste li znali

Na Europskom portalu podataka Hrvatska je 27. po broju otvorenih skupova podataka.



#### Sljedeći koraci

Donošenje smjernica i priručnika za otvorene podatke

## 6. Kako smo štitili, pratili i promicali pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija u 2017. godini

### Nadzor i praćenje

➔ 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. Ujedno ima ovlast sankcioniranja za počinjene povrede Zakona.

### Inspekcijski nadzor

Tijekom 2016. godine proveli smo 26 neposrednih inspekcijskih nadzora, najviše u tijelima državne uprave (8), lokalnim jedinicama (7) i agencijama (6). Utvrdili smo nepravilnosti i izrekli 268 mjera za usklađivanje stanja sa zakonskim obvezama, 10,3 po tijelu javne vlasti. Najveći broj mjera vezan je uz izostanak objave informacija na internetu i provedbe savjetovanja s javnošću te vođenja službenog upisnika. Provedeno je 7 posrednih inspekcijskih nadzora po službenoj dužnosti, uglavnom u lokalnim jedinicama i trgovačkim društvima. Ujedno, pratili smo izvršenje 57 mjera izrečenih u nadzorima tijekom 2016., a utvrđeno je da je 60% tijela izvršilo mjere.

### Predstavke

Korisnici su nam u 2017. podnijeli ukupno 438 predstavki kojima upozoravaju na povrede Zakona, a najveći broj predstavki odnosi se na kršenje Zakona od strane JLP(R)S (243). Predstavki je bilo 35% više nego u prethodnoj godini kad su podnesene 324 predstavke. Jedna podnositeljica novinarka podnijela je 176 ili dvije petine svih predstavki, a odnosile su se na izostanak informacija o financiranju medijskih usluga od strane JLP(R)S. Uz prenesene predstavke postupali smo ukupno po 627 predstavki, a riješili 193 predmeta ili 30,78%.

### Razlozi podnošenja predstavki

- kršenje odredbi o rješavanju zahtjeva, kao što su nerješavanje ili nepotpuna odluka- 334 ili 74,55%
- neobjavljivanje informacija na internetskoj stranici- 77 ili 17,58%
- neprovođenje ili nepravilno provođenje savjetovanja s javnošću, osobito nedostatno vrijeme provedbe ili nije objavljen plan savjetovanja- 17 ili 3,88%
- izostanak javnosti rada kolegijalnih tijela, osobito izostanak objave dnevnog reda odnosno zatvorene sjednice- 8 ili 1,82%

Tijelima javne vlasti dostupan je instrument za samopraćenje provedbe ZPPI temeljem kojeg mogu izraditi akcijski plan kako bi uskladili svoje postupanje i razinu objavljenih informacija sa zakonskim obavezama.

### Sankcije

Tijekom 2017. podnijeli smo 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. Ujedno smo uputili obavijesti o pokretanju prekršajnog postupka u 25 slučajeva eklatantnih povreda Zakona, dvostruko više nego prethodne godine. Izrekli smo i 2 prekršajna naloga, protiv načelnika Općine Vir i ravnateljice HNK u Šibeniku. U odnosu na postupke pokenute ranijih godina prekršajni sudovi su u 4 slučaja proglasili počinitelje krivima i izrekli novčane kazne protiv gradonačelnika Grada Obrovca (2 presude), te načelnika Općine Baška Voda i Općine Supetar. To je više nego 2016. kad je krivim proglađen samo jedan čelnik. Prekršajno sankcioniranje nedovoljno je efikasno i ne ostvaruje svoj cilj. Tijela javne vlasti se ne mogu kazniti, a prekršitelji formalnim putem izbjegavaju sankcije. Osobito zabrinjavaju recidivisti.

### Stručno-analitička praćenja

I ove godine nastavili smo s praćenjem poštivanja odredbi o proaktivnoj objavi informacija (članak 10.), savjetovanjima s javnošću (članak 11.) i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti (članak 12.), i to za određene skupine tijela javne vlasti u odnosu na koja su uočeni posebni izazovi u primjeni Zakona. Nastavno na 11 analitičkih studija u 2015. i 2016., ove godine smo izradili 9 analitičkih praćenja, od kojih je najopsežnije praćenje provedeno nad 122 JLP(R)S u 5 županija. Dodatno, izrađene su analitičke studije praćenja provedbe savjetovanja s javnošću za zakone i podzakonske propise donesene tijekom 2017., kao i zasebna analitička studija praćenja zakona i podzakonskih propisa u pojedinim upravnim područjima, s ciljem identificiranja baza podataka i registara za ponovnu uporabu u 3 upravna resora (zdravstvo, obrazovanje i socijalna skrb).

### Promotivne i edukativne aktivnosti

➔ Jedan od ključnih segmenata djelovanja Povjerenika za informiranje i osiguravanja kvalitetne provedbe Zakona jest promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, prije svega intenzivnom provedbom edukacijskih aktivnosti, organizacijom i sudjelovanjem u javnim događanjima te informiranjem putem medija i interneta, kao i pružanjem pomoći.

### Edukacije i promocija

U 2017. pravo na pristup informacijama, savjetovanja s javnošću i ponovnu uporabu informacija promovirali smo kroz 40 edukacija, od kojih 11 online edukacija, na kojima je sudjelovalo ukupno 904 sudionika, od čega 618 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti te 286 korisnika (novinara, predstavnika udruga i građana), kojih je bilo 4 puta više nego prethodne godine. Uz tradicionalnu edukaciju o pristupu informacijama te suzbijanju korupcije (u suradnji s Ministarstvom pravosuđa), u okviru Državne škole za javnu upravu provode se edukacije o savjetovanjima s javnošću (u suradnji s Uredom za udruge) te ponovnoj uporabi informacija (u suradnji s Ministarstvom uprave). Krojene edukacije, pretežito za JLP(R)S, održali smo u Zadru, Šibeniku i Sisku. Sudjelovali smo na ukupno 37 javnih događanja, pri čemu smo organizirali ili suorganizirali njih 3 događanja – konferenciju povodom dana otvorenih podataka u ožujku 2017., konferenciju povodom obilježavanja 28. rujna - Međunarodnog dana prava na pristup informacijama te konferenciju o otvorenim podacima u prosincu 2017.



#### Napredak u provedbi

Prekršajni sudovi izrekli su 4 novčane kazne, a mi smo izrekli 2 prekršajna naloga.



#### Saznajte više

Analitička praćenja dostupna su na [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr) u rubrici Dokumenti i publikacije



#### Jeste li znali

Građani su podnijeli 436 ili 35% više predstavki više nego prethodne godine, najviše protiv JLP(R)S



#### Sljedeći koraci

Intenziviranje praćenja provedbe ZPPI u JLP(R)S

O ostvarivanju prava na pristup informacijama korisnici i tijela javne vlasti mogu se informirati putem upita i info-telefona. U 2017. primili smo 413 pisanih upita, odgovorili na njih 399, te smo pružali pomoć putem info-telefona u 392 navrata.

## Publikacije i materijali

Kako bismo tijelima javne vlasti pružili pomoć u provedbi Zakona, a korisnicima dali alat za ostvarivanje njihovih prava, nastavno na tri priručnika i dva vodiča izrađena u 2016. ove smo godine izradili 4 infografike koje na pojednostavljen i vizualno pristupačan način informiraju tijela javne vlasti i korisnike o rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, ostvarivanju prava korisnika te savjetovanjima s javnošću i otvorenim podacima.

## Internet i aplikacije

Uz uspostavu aplikacije Popisa tijela javne vlasti, koji predstavlja prvi cjeloviti popis svih tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, jedan od važnijih iskoraka jest objavljivanje pretražive baze naših odluka i mišljenja upotrijebljenih odlukama Visokog upravnog suda koja je u funkciji od rujna 2016. na [tom.pristupinfo.hr](http://tom.pristupinfo.hr). Do kraja godine 2017. TOM je sadržavao preko 1.300 stotina odluka i mišljenja te reference na odluke Ustavnog suda i europskih sudova.

Naša internetska stranica [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr) na hrvatskom i engleskom jeziku i dalje predstavlja najkorisniji alat za komuniciranje s tijelima javne vlasti, korisnicima i medijima, a tijekom 2016. bila je posjećena 138.718 puta, od strane oko 30.000 korisnika. U svrhu kontinuiranog informiranja javnosti pokrenuli smo newsletter Povjerenika za informiranje čija 4 izdanja je pročitao oko 260 pretplatnika te poseban medijski newsletter s informacijama za medije, a koje uključuju najvažnije vijesti te interesantne slučajeve koje smo rješavali. Također smo dostupni na društvenim mrežama.

O ostvarivanju prava na pristup informacijama, savjetovanjima i otvorenim podacima informirajte se putem internetske stranice [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr), Popisa tijela javne vlasti i Tražilice odluka i mišljenja, kao i materijala i publikacija, newslettera, youtube kanala i twitter računa @PristupinfoHR

### Napredak u provedbi

Održali smo ukupno 40 edukacija, organizirali 3 konferencije/tribine i sudjelovali na 34 javna događanja

### Saznajte više

Materijali, publikacije, tražilice odluka i popisi dostupni su na našoj stranici [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

### Jeste li znali

Na radionicama je 2017. sudjelovalo 4 puta više korisnika nego u 2016.

### Sljedeći koraci

Provedba ESF projekta usmjerenog na promociju i edukaciju, novom internet stranicom i online edukacijama

## Međuinstitucionalna suradnja, normativne i međunarodne aktivnosti

I u 2017. nastavili smo sudjelovati u tijelima za provedbu strategija te na druge načine surađivati s nadležnim tijelima na pojedinim aktivnostima.

Uz suradnju s tijelima u provedbi pojedinih aktivnosti, osobito edukacija (Državna škola za javnu upravu, Ministarstvo uprave, Ured za udruge Vlade RH), bilježimo sudjelovanje u savjetima za provedbu strateških dokumenata (osobito kroz Savjet za suzbijanje korupcije te Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast). U suradnji s udrugama gradova i općina izradili smo prvi cjeloviti popis s podacima o mjesnoj samoupravi. Ujedno surađujemo s nizom tijela javne vlasti i udruga po pitanju provedbe pojedinih aktivnosti iz akcijskih i strateških planova.

## Normativne aktivnosti

Intenzivirali smo normativnu aktivnost, kroz inicijative, sudjelovanja u radnim skupinama, uključivanje u savjetovanja s javnošću te izradu smjernica. Inicirali smo pristupanje Republike Hrvatske dvama ključnim dokumentima Vijeća Europe koji jačaju pravo na pristup informacijama: Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima te Dodatnom protokolu uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti. Sudjelovali smo u radu radnih skupina odnosno davali mišljenja u postupku izrade niza propisa, uključujući Zakon o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava te poslovnih informacija (Direktiva EU/2016/943), Zakon o provedbi Opće direktive o zaštiti osobnih podataka (GDPR; Uredba EU/2016/679), Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma (Direktiva EU/2015/849), Zakon o procjeni učinaka propisa, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima i dr. Ujedno, sudjelovali smo u izradi podzakonskih propisa Zakona o pravu na pristup informacijama - Uredbe o troškovima za ponovnu uporabu informacija te Pravilnika o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija. Dodatno smo se uključili smo u 13 savjetovanja s javnošću u postupku izrade propisa, od područja lovstva, preko poduzetničke infrastrukture do zaštite okoliša. Naši komentari se uglavnom primaju na znanje.

U svrhu standardizacije postupanja po ZPPI, uz ranije donesenih 6 smjernica (o službenicima za informiranje, o proaktivnoj objavi, o savjetovanjima s javnošću, o javnim natječajima, o ugovorima o zakupu, o godišnjim financijskim izvješćima trgovačkih društava) tijekom 2017 donijeli smo 4 nove smjernice:

- o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa;
- o zlouporabi prava na pristup informacijama;
- o javnosti rada tijela javne vlasti;
- o vijećničkim pitanjima u JLP(R)S.

Provedba testa razmjernosti i javnog interesa jest ključni korak u odlučivanju o pristupu informacijama te o njoj ovisi ostvarivanje prava građana. Tijela javne vlasti moraju ocijeniti težinu javnog interesa za omogućavanje pristupa odnosno ograničavanje pristupa. U okviru redovitog rada, a osobito napora u suzbijanju korupcije u 2017. smo izradili Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

## Međunarodne aktivnosti

Međunarodna suradnja Povjerenika za informiranje ostvaruje se kroz multilateralne europske i druge skupine te bilateralnim odnosima s tijelima nadležnima za pristup informacijama u drugim državama.

Tijekom 2017. sudjelovali smo na pet međunarodnih konferencija predstavljajući hrvatska iskustva u primjeni Zakona o pravu pristup informacijama, te smo surađivali kroz radne skupine i mreže, primjerice:

- 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; redovito smo izvještavali o stanju otvorenih podataka te podnijeli Izvješće o provedbi PSI Direktive temeljem zakonske obveze;
- na dvjema konferencijama povjerenika za informiranje – Europske mreže povjerenika za informiranje u Berlinu 23-24. veljače 2017. te Međunarodne konferencije povjerenika za informiranje u Manchesteru 20-21. rujna 2017. na kojoj je usvojena Rezolucija o pravu na pristup informacijama i odgovornosti javnih službi;
- na konferenciji povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama 28. rujna na temu ‘Zaštita osobnih podataka i pristup informacijama – kontradikcija ili komplementarnost?’, u organizaciji Povjerenika za zaštitu osobnih podataka i pristup informacijama Savezne države Brandenburg, u Postdamu, Njemačka te konferenciji povodom 50 godina primjene američkog saveznog Zakona o slobodi informiranja, 20. listopada 2017. na Sveučilištu Villanova, PA, SAD.

Pružali smo podršku i pomoć kolegama iz Albanije putem projekta OECD Sigma ‘Podrška implementaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Albaniji’, kolegama iz Crne Gore u okviru TAIEX programa pomoći, te kolegama iz Vijetnama.

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. listopad 2017.



### Jeste li znali

Povjerenici za informiranje usvojili su u rujnu 2017. Rezoluciju o pravu na pristup informacijama i odgovornosti javnih službi kojom se traži veća transparentnost u odnosu na privatne subjekte koji obavljaju javnu službu.

## 7. O Povjereniku za informiranje i Uredu

Tijekom 2017. uz povjerenicu za informiranje u Uredu je radilo 12 državnih službenika (ukupno: 10ž+3m), svi s fakultetskom naobrazbom. U radu su nam pomagali i vanjski suradnici i studenti volonteri. Računovodstvene i informatičke poslove za nas obavljaju vanjski izvođači. Utrošeno je ukupno 2,98 mil. kn proračunskih i drugih sredstava, oko 10% više nego u 2016. Potrošeno je 93,64% od predviđenih 3,18 mil. kn, s obzirom da je zbog vanjskih okolnosti provedba planiranog projekta Europskog socijalnog fonda započela tek krajem godine. U proračun smo vratili nešto više od 200 tisuća kn, a preostali iznos donacija od oko 30 tisuća kn tijekom 2018. planiramo uložiti u promotivne aktivnosti.

Struktura našeg financijskog plana i izvršenje:

25805	Povjerenik za informiranje 2017.	Konačni plan 2016	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	2.901.687,00	2.855.121,97	98,40%	46.565,03
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	50.000,00	41.032,18	82,06%	8.967,82
A874007	OP Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti	200.000,00	52.145,28	26,07%	147.854,72
K874004	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>

U listopadu 2017. konačno smo započeli s provedbom dugo očekivanog jednogodišnjeg ESF projekta ‘Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama’, ukupno teškog 600.000 kn. Surađivali smo sa Zakladom Konrad Adenauer na organizaciji konferencije o otvorenim podacima u prosincu 2017. Sudjelovali smo u dva projekta Ministarstva uprave usmjerena na jačanje etike u javnom sektoru odnosno primjenu Zakona o općem upravnom postupku.

Najznačajniji pokazatelji naših rezultata u 2017:

- 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 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 predstavlki 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 Izvješće 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 Izvješće 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



#### Jeste li znali

Korištenje prava građana na pristup informacijama sve više jača. U 2017. je otvoreno 46% više predmeta i izrađeno 58,3% više izlaznih akata nego u 2016.

## 8. Ocjena stanja i preporuke

Tijekom 2017. Povjerenik za informiranje je sukladno odredbama Zakona, obvezama iz strateških dokumenata te svojeg strateškog i godišnjeg plana, štiti, 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 zahtjva 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 napori 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.

Ističemo neke od najznačajnijih problema u provedbi Zakona, detaljno opisanih u Izvješću:

- 1.176 tijela javne vlasti nije dostavilo izvješće (20,07%), 726 tijela nema imenovanog službenika za informiranje (12,39%), a 890 tijela nema internet stranicu (15,2%)
- iako je došlo do porasta u proaktivnoj objavi koja se sada procjenjuje na 60-70%, osobito se ne objavljuju informacije vezane za financiranje i raspodjelu financijskih sredstava, uključujući donacije i sponzorstva ili druge bespovratne dodjele sredstava, zaključci sa službenih sjednica;
- na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene su nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da su u dvije trećine slučajeva tijela donosila nezakonite odluke;
- evidentan je porast žalbi građana zbog izostanka reakcije tijela javne vlasti, odnosno tijela javne vlasti i dalje ne odlučuju pravovremeno o zahtjevu korisnika. Dvije petine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga;
- nakon napretka u odnosu na 2014., Republika Hrvatska je zadržala 14. mjesto na ljestvici otvorenih podataka Europske unije koje je osvojila 2016. Iako raste količina otvorenih podataka, osobito na Portalu otvorenih podataka, nisu učinjeni značajniji napori, osobito uvjetovana nedostatkom politike otvorenih podataka te dijelom i slabim kapacitetima tijela;
- usprkos pozitivnom pomaku u smislu porasta broja savjetovanja za 35%, 5% odnosno 10% (ovisno o načinu izračuna i obuhvaćenim tijelima) savjetovanja se i dalje ne provode u zadovoljavajućoj mjeri, a i kada se provode, vrijeme trajanja nije poticajno za uključivanje, jer samo 20% savjetovanja traje 30 ili više dana;
- otvoren je prostor za jačanje pravnog okvira za ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava građana na pristup informacijama te ponovne uporabe informacija uređene propisima EU, kako u pogledu pristupanja međunarodnim dokumentima, tako i u pogledu noveliranja zastarjelih propisa odnosno uzimanja u obzir ovog prava i obveza iz europske pravne stečevine pri donošenju novih propisa.

S obzirom na to, ističemo prijedloge i preporuke za nekoliko mjera za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, koje su detaljno izražene u Izvješću:

- 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 postati 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 redoslijed 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.

- 6** U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe ZPPI 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 ZPPI, 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 podredni 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.
- 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 objavljujati 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 objavljujati 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 objavljujati 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 objavljujati 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.
- 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 nacрта 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.
- 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.

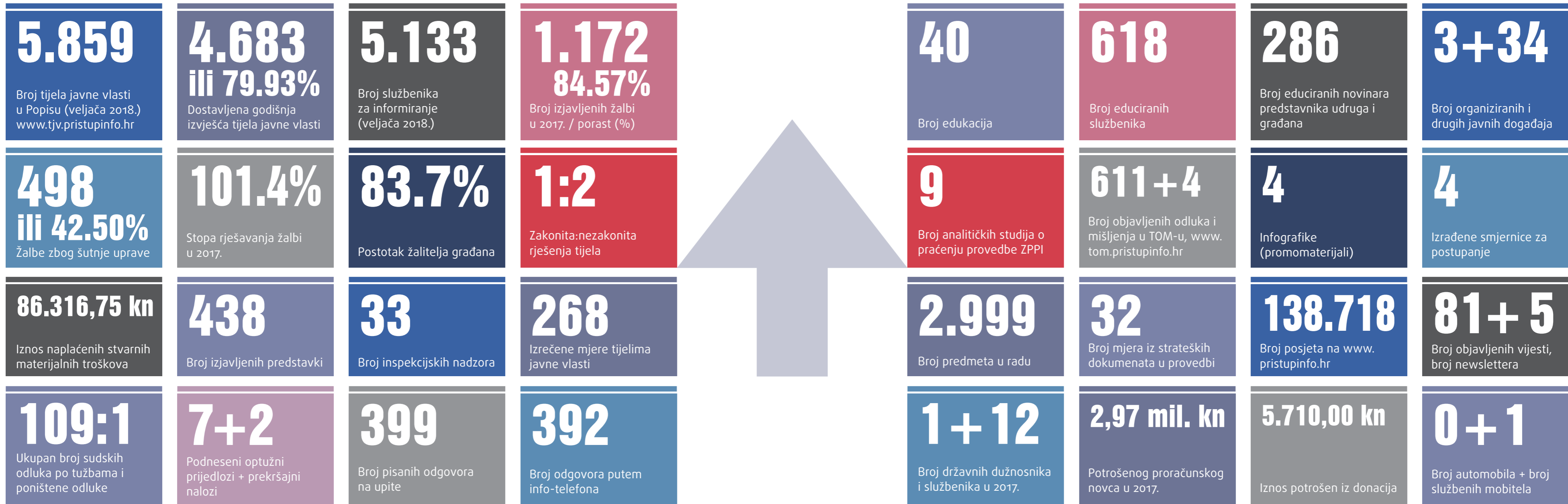
- 36** Sva tijela javne vlasti dužna su dostaviti godišnje izvješće Povjereniku za informiranje, pazeći na kvalitetu dostavljenih podataka, u skladu s obrascem koji svake godine izrađuje Povjerenik za informiranje. Preporuča se tijelima da izvješće objave na svojoj internetskoj stranici te da o njegovom 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.
- 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 tjela 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 nacrt 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.

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 PREGLED 2017. GODINE U BROJKAMA





[www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

**Povjerenik za informiranje**  
**Sažetak izvješća 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)