

# POSEBAN OBLIK PROAKTIVNE OBJAVE SLUŽBENIH DOKUMENATA KAO OBVEZA POJEDINIH KATEGORIJA TIJELA JAVNE VLASTI

---

**Topić, Ivana; Belaj, Ivan**

*Source / Izvornik:* **10. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE, 2020, 299 - 308**

**Conference paper / Rad u zborniku**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:150:852941>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2022-01-29**



image not found or type unknown

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Polytechnic Lavoslav Ružička Vukovar](#)



image not found or type unknown

**POSEBAN OBLIK PROAKTIVNE OBJAVE SLUŽBENIH DOKUMENATA KAO  
OBVEZA POJEDINIH KATEGORIJA TIJELA JAVNE VLASTI**

**SPECIAL FORM OF PROACTIVE PUBLICATION OF OFFICIAL DOCUMENTS  
AS AN OBLIGATION OF CERTAIN CATEGORIES OF PUBLIC AUTHORITIES**

**Ivana Topić, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [itopic@vevu.hr](mailto:itopic@vevu.hr)

**Ivan Belaj, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [ibelaj@vevu.hr](mailto:ibelaj@vevu.hr)

**Sažetak**

Sukladno članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15) propisana je obveza tijela javne vlasti da proaktivno objavlju informacije (dokumente) određenog skupa i vrste kako bi se u što većoj mjeri ostvarila transparentnost i otvorenost rada. Obveza proaktivne objave od strane tijela javne vlasti olakšava, korisniku prava na pristup informacijama, pristup traženoj informaciji bez posebnog individualnog iniciranja, a samim time olakšava se i rad tijela javne vlasti u dijelu smanjenja dodatnog administrativnog postupanja. Nadalje, člankom 10.a reguliran je i poseban oblik proaktivne objave službenih dokumenata od strane pojedinih kategorija odnosno skupina tijela javne vlasti koji se očituje kroz njihovu obvezu dostave određenih dokumenata elektroničkim putem u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, prvenstveno, s ciljem njihove trajne dostupnosti. Posebnom proaktivnom objavom korisnicima je omogućen besplatan i javno dostupan pristup službenim dokumentima različitih tijela javne vlasti. U radu će posebna pozornost biti pridana detaljnijoj razradi posebnog oblika proaktivne objave pojedinih službenih dokumenata za koje postoji obveza elektroničke dostave u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske kao i prikazu izvršavaju li pojedina tijela javne vlasti zakonom reguliranu obvezu posebnog proaktivnog objavljivanja službenih dokumenata.

**Ključne riječi:** *posebna proaktivna objava, tijela javne vlasti, Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske.*

**Abstract**

Pursuant to Article 10 of the Right to Access Information Act (Official Gazette, No. 25/13, 85/15) the obligation of public authorities is to proactively publish information (documents) of a certain set and type prescribed in order to achieve as much as possible transparency and openness of work. The obligation of proactive publication by public authorities provides, the user of the right to access information, access to the requested information without special individual initiation and thus provides the work of public authorities in reducing additional administrative procedures. Furthermore, Article 10a regulates a special form of proactive publication of official documents by certain categories or groups of public authorities which is

manifested through their obligation to submit certain documents electronically to the Central Catalogue of Official Documents of the Republic of Croatia, primarily, with a view to their permanent access. By a special proactive publication users are provided with free and publicly available access to official documents of various public authorities. The paper will pay special attention to a more detailed elaboration of a special form of proactive publication of certain official documents for which there is an obligation of electronic delivery to the Central Catalogue of Official Documents of the Republic of Croatia as well as view whether individual public authorities fulfil the legally regulated obligation of special proactive publication of official documents.

**Keywords:** *special proactive publication, public authorities, The Central Catalogue of Official Documents of the Republic of Croatia.*

## 1. UVOD

U demokratskim državama institut prava na pristup informacijama ima za cilj osigurati transparentnost i otvorenost<sup>1</sup> rada tijela javne vlasti, borbu protiv korupcije te korištenje tehnoloških dostignuća za unaprjeđenje kvalitete pružanja javnih usluga građanima (Musa, 2013). Građane ne treba percipirati kao isključive korisnike usluga tijela javne vlasti jer oni imaju ulogu i aktivnog tražitelja informacije u pogledu slobodnog pristupa informacijama (Tropina Godec, 2009). Pravo na pristup informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti, a koja imaju obilježje javnog značaja, zaštićeno je ljudsko pravo (pravo građana) kako na međunarodnoj razini tako i na razini nacionalnih zakonodavstava.

U Republici Hrvatskoj pristup informacijama ustavna je kategorija čime je osiguran ključan i naj snažniji temelj za ostvarivanjem prava na traženje i dobivanje informacije. Pristup informacijama ostvaruje se kroz dva načina i to da korisnik prava (fizička i pravna osoba) podnese zahtjev i samim time ostvari pristup traženoj informaciji (reaktivni način) te proaktivno odnosno obvezom tijela javne vlasti da samoinicijativno na svojim službenim internetskim stranicama pravodobno objavljuje potpune i točne informacije (dokumente) određenog skupa i vrste. Godine 2013. na snagu je stupio Zakon o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: ZPPI)<sup>2</sup> kojim je dan primat te osnažena obveza tijela javne vlasti da proaktivno objavljuju informacije sukladno razvoju digitalne tehnologije. Članak 10. ZPPI-a definira skupove informacija za koje postoji obveza proaktivne objave na službenim internetskim stranicama tijela javne vlasti. S ciljem osiguravanja trajne dostupnosti određenih informacija odnosno dokumenata zakonskim odredbama članka 10a ZPPI-a reguliran je poseban oblik proaktivne objave informacije odnosno dokumenata. Naime, definirane su određene kategorije tijela javne vlasti i obveza da iste u elektroničkom obliku dostavljaju određene dokumente u javno dostupnu bazu odnosno Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske čime se ostvaruje trajna pohrana i objava službenih dokumenata.

---

<sup>1</sup> Prema Musi (2013:11) transparentnost i otvorenost se razlikuju, a kao kriteriji se uzimaju: smjer komunikacije, karakter informacije te instrumenti kojima se ostvaruju. Autorica navodi kako su kod otvorenosti građani aktivni i oni su ti koji sudjeluju, daju mišljenje te s druge strane aktivnost javne vlasti očituje se u transparentnosti zaključujući kako je transparentnost temeljna pretpostavka za otvorenost.

<sup>2</sup> Narodne novine, br. 25/13, 85/15.

## 2. PRAVNI OKVIR U OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Razvoj prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj započeo je 2003. godine stupanjem na snagu prvog Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>3</sup> koji je nailazio na brojne poteškoće u primjeni obzirom da propisom nije uspostavljen učinkovit institucionalni mehanizam za zaštitu i nadzor nad provedbom prava na pristup informacijama niti su proceduralna pitanja bila adekvatno regulirana.<sup>4</sup>

Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2010. godine<sup>5</sup> pravo na pristup informacijama, koja posjeduju tijela javne vlasti, izrijeком je inkorporirano u katalog osobnih i političkih sloboda i prava. Ustavna promjena provedena je u članku 38. Ustava Republike Hrvatske dodajući 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.“ Navedeno izričito ustavno normiranje ponajviše se ogleda u radu tijela javne vlasti čime je pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti postavljeno kao pravilo na najvišoj pravnoj (hijerarhijskoj) razini koje zakonom može biti ograničeno samo uz ispunjene zakonom propisane pretpostavke (Rajko, 2010).<sup>6</sup>

Godine 2013. na snagu je stupio novi ZPPI,<sup>7</sup> a 2015. godine izmijene i dopune istoga, kojim je učinjen značajan pomak u regulaciji prava na pristup informacijama te je prvenstveno proširena definicija tijela javne vlasti, osnažena obveza proaktivne objave informacija, razumljivije definiranje proceduralnih odredbi, uspostavljen je inspekcijski nadzor kao i mogućnost neposrednog prekršajnog kažnjavanja te neovisne institucije odnosno povjerenika za informiranje (Musa, 2013:22) čija je temeljna zakonska zadaća da štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.<sup>8</sup> Sukladno članku 5. stavku 1. točka 5. ZPPI-a regulirano je da „Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom.“ Ostvarivanje prava na dostupnost pojedinoj informaciji prema Rajku (2010) ovisi o kumulativnom ispunjenju slijedećih postulata: (a) *vrsti informacije* te je u članku 5. stavku 1. točka 3. ZPPI-a definirana informacija kao „svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti“; (b) *korisniku prava na pristup informacijama* –

<sup>3</sup> Narodne novine, br. 172/03.

<sup>4</sup> Vidjeti više: Musa, 2013:21.

<sup>5</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 76/10.

<sup>6</sup> Ograničenje ustavnog prava na pristup informacijama tijela javne vlasti uvjetovano je kumulativnom ispunjavanju pretpostavki, i to: a) propisanost zakonom, b) razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju, c) potreba zaštite (barem) jednog od četiriju dobara – slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja i d) nužnost u slobodnome i demokratskom društvu (Rajko, 2010:637).

<sup>7</sup> Narodne novine, br. 25/13, 85/15.

<sup>8</sup> Članak 35. stavak 1. ZPPI.

pozitivnopravna regulacija definira da je korisnika prava svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba.<sup>9, 10</sup> Pravo na pristup informacijama pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima te su korisnici ravnopravni u njegovu ostvarenju. Načelo jednakosti isključuje svaki oblik neravnopravnosti na način da pojedini korisnici imaju pravo prednosti odnosno da im se na bilo koji način pogoduje<sup>11</sup> što ima za cilj ograničiti diskriminatorno postupanje tijela javne vlasti po bilo kojoj osnovi u odnosu na korisnike prava; (c) *posjedniku informacije* koji je u obvezi osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama koja posjeduje, a obveznici primjene ZPPI-ja su tijela javne vlasti.<sup>12</sup> Temeljno obilježje tijela javne vlasti je rad u javnom interesu te sukladno načelu javnosti i slobodnog pristupa informacijama koja posjeduju, a od javnog su značaja, obvezni su učiniti dostupnima zainteresiranim osobama, ovlaštenicima, prava na pristup informacijama. Popis tijela javne vlasti javno je dostupan, a isti vodi i ažurira Povjerenik za informiranje te je trenutno upisano 5.805<sup>13</sup> obveznika primjene ZPPI-a.<sup>14</sup> Broj obveznika podložan je promjenama iz godine u godinu, a razlog tome može biti izmijena u zakonodavnoj regulaciji slijedom koje se pojedina tijela ukidaju ili se osnivaju nova te i promjenom u dijelu vlasničke strukture kada se tijelima ukidaju odnosno dodjeljuju javne ovlasti. Popis je instruktivnog i otvorenog karaktera što se očituje kroz sadržaj istoga obzirom da su kao obveznici primjene ZPPI-ja navedena trgovačka društva u privatnom vlasništvu no zbog povjerenih javnih ovlasti dodijeljen im je status tijela javne vlasti iako kod istih nije uočen javni interes za pristup informacijama u njihovom posjedu.<sup>15</sup> Sukladno navedenom, zakonske odredbe u pogledu obveznika primjene ZPPI-ja su nejasne i nedorečene jer iako je izričito riječ o Popisu tijela javne vlasti kroz isti su navedeni i drugi obveznici primjene ZPPI-ja i to na primjer: dobrovoljna vatrogasna društva, sportski savezi i dr.<sup>16</sup> Istaknuta dvojbenost zakonske

---

<sup>9</sup> Članak 5. stavak 1. točka 1. ZPPI.

<sup>10</sup> Transparentnost u radu tijela javne vlasti osigurava se u većoj mjeri ukoliko je i pravo na dostupnost informacija koje posjeduju tijela javne vlasti omogućeno znantnom spektru korisnika.

<sup>11</sup> Članak 8. ZPPI.

<sup>12</sup> Sukladno članak 5. stavaku 1. točka 2. ZPPI tijela javne vlasti su: tijela državne uprave (ministarstva i dr.); druga državna tijela (Hrvatski sabor, Vlada RH, Pučki pravobranitelj, HNB i dr.); jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije); pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti (agencije, komore, fondovi i dr.); pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (HRT, FINA, državni arhivi, instituti i dr.); pravne osobe koje obavljaju javnu službu (vrtići, škole, fakulteti i dr.); pravne osobe koje se temeljem propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (turističke zajednice, sportski savezi); trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (HEP, Hrvatske šume d.o.o., HAC, lokalna komunalna društva, regionalne razvojne agencije i dr.).

<sup>13</sup> Uslijed zakonskih izmjena koje su stupile na snagu s 1. siječnja 2020. godine s popisa je brisano 20 ureda državne uprave u županijama.

<sup>14</sup> Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska. Dostupno na: <https://tjv.pristupinfo.hr/> [04.07.2020.].

<sup>15</sup> U Popisu tijela javne vlasti navedeno je npr. 130 veterinarskih stanica i ambulanti koje su u privatnom vlasništvu i to zbog dodijeljene javne ovlasti cijepljenje životinja. (Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf> [04.07.2020.]).

<sup>16</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/04/1.-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2018.pdf> [04.07.2020.].

regulacije utječe, između ostalih zakonskih obveza, i na obvezu definiranja obveznika proaktivne objave informacija na službenim internetskim stranicama.

### 3. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA – TEMELJNI NAČIN OSTVARIVANJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Transparentnost u radu tijela javne vlasti prvenstveno se očituje kroz proaktivnu objavu određenog skupa i vrste javnih informacija na službenim internetskim stranicama tijela javne vlasti odnosno komunikacijskoj platformi koja olakšava tražitelju dostupnost određene informacije isključujući potrebu za podnošenjem zahtjeva u ostvarivanju prava na pristup određenoj informaciji. Obzirom da se proaktivna objava informacija ostvaruje putem službenih internetskih stranica tijela javne vlasti neophodno je za istaknuti kako u 2019. godini od ukupno 5.808 obveznika primjene članka 10. ZPPI-a čak njih 737 odnosno 12,7%<sup>17</sup> nema ustrojenu vlastitu službenu internetsku stranicu niti objavljuju informacije na stranici tijela koja su ih osnovala, povjerala im javne ovlasti ili su u ista udružena odnosno učlanjena. Tijela koja nemaju ustrojenu vlastitu internetsku stranicu nisu oslobođena obveze proaktivne objave informacija te je sukladno uputi Povjerenika za informiranje jasno naznačeno da dok ne steknu uvjete za pokretanje vlastite internetske stranice, odnosno tijela, u suradnji i dogovoru s tijelima koja su ih osnovala ili koja su im prenijela javne ovlasti ili u koja su udružena/učlanjena, objavljuju informacije na podstranicama njihovih internetskih stranica.<sup>18</sup>

Sukladno članku 10. stavku 1. ZPPI-a tijela javne vlasti obvezna su proaktivno objavljivati 14 skupina informacija na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. Izvršavanjem obveze proaktivne objave informacija ostvaruje se: (a) *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; (b) *transparentnost rada i planiranja* - objavom zakona i propisa koji se odnose na područje rada tijela; planskih i strateških dokumenata te izvješća; obavijesti o natječajima i pripadajuće dokumentacije te ishoda; informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, uključujući kontakte čelnika i voditelja; (c) *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; (d) *transparentnost u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima* - putem objave registara i baza podataka ili informacija o istima te načinu pristupa

<sup>17</sup> U najvećem broju riječ je o 190 vatrogasnih zajednica i postrojbi, 114 dječjih vrtića, 86 veterinarskih ambulanti, 80 komunalnih i vodovodnih trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 59 društava Crvenog križa, 47 knjižnica te i domovi za starije i nemoćne i dr. (Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf> [04.07.2020.]).

<sup>18</sup> Povjerenik za informiranje. Primjena članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama – dodatna uputa (proaktivna objava informacija tijela javne vlasti koja nemaju službenu internetsku stranicu). Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/> [04.07.2020.].

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.<sup>19</sup>

Sukladno članku 60. stavku 1. ZPPI-a tijela javne vlasti dužna su Povjereniku za informiranje dostaviti izvješće o provedbi ZPPI-a za prethodnu kalendarsku godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine iz kojega je razvidno u kojoj mjeri tijela izvršavaju svoje zakonske obveze. No, i u ovom dijelu zakonske regulacije nailazi se na probleme obzirom da pojedina tijela ne dostavljaju svoja izvješća odnosno ne ispunjava svoju zakonsku obvezu.

Tablica 1. Brojčani prikaz tijela javne vlasti koja su dostavila odnosno nisu dostavila godišnje izvješće za razdoblje od 2015. do 2019. godine

Godina	Ukupno tijela javne vlasti	Broj tijela javne vlasti koja su dostavila izvješće	Broj tijela javne vlasti koja nisu dostavila izvješće	Dostavljena izvješća (%)
2015.	5.940	4.539	1.401	76,41 %
2016.	5.873	4.759	1.114	81,03 %
2017.	5.859	4.683	1.176	79,93%
2018.	5.797	4.856	941	83,77%
2019.	5.808	4.985	823	85,83%

Izvor: Topić i Guzovski, 2019., Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvj%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf> [04.07.2020.].

Kroz dostavljena Izvješća omogućava se uvid u izvršavanje zakonom regulirane obveze propisane člankom 10. ZPPI-a odnosno razvidan je trend naj(ne)zastupljenijih informacija koja tijela javne vlasti objavljuju na svojim službenim internetskim stranicama. U razdoblju za 2015. i 2016. godinu najzastupljenije informacije koje su objavljivala tijela javne vlasti odnosila su se na informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti (s imenima čelnika i voditelja ustrojstvenih jedinica te njihovim podacima za kontakt) i to od ukupnog broja tijela javne vlasti koja su dostavila godišnje izvješće za 2015. godinu čak 75,89% je objavilo navedene informacije odnosno 78,81% prema dostavljenim godišnjim izvješćima za 2016. godinu. Nadalje, u 2017. godini 76,08% te u 2018. godini objavljeno je 83,46% informacija o općim aktima i odlukama, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima njihova donošenja. U najmanjoj mjeri, kroz analizirano razdoblje, tijela javne vlasti objavljivala su informacije koje se tiču nacrta zakona i drugih akata, odgovori na najčešće postavljena pitanja, informacije o dodjeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama i drugim pomoćima uključujući popis tražitelja i visinu iznosa (Topić i Guzovski, 2019).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvj%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf> [05.07.2020.].

<sup>20</sup>Iz navedene analize je izuzeto Izvješće Povjerenika za 2019. godinu obzirom na promjene u metodologiji prilikom izrade i dostave Izvješća pojedinog obveznika primjene ZPPI-a te nedostatnost vjerodostojnih podataka



#### 4. OBVEZA POSEBNE PROAKTIVNE OBJAVE DOKUMENATA U SREDIŠNJEM KATALOGU SLUŽBENIH DOKUMENATA REPUBLIKE HRVATSKE S CILJEM TRAJNE DOSTUPNOSTI

Poseban oblik proaktivne objave informacija ogleda se u obvezi pojedinih kategorija tijela javne vlasti da dokumente za koje postoji zakonska dužnost pravovremeno dostavljaju u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Središnji katalog) radi njihove pohrane s ciljem trajne dostupnosti. Središnji katalog je besplatan i javno dostupan alat na internetu te je dokumente moguće pregledavati, ispisivati i preuzimati.

Kategorije tijela javne vlasti na koje se obveza posebne proaktivne objave dokumenata odnosi, sužen je 2015. godine odnosno od obveze su izuzeta sva tijela javne vlasti, a dužnost se i dalje odnosi na tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe koje osniva Republika Hrvatska (zakonom ili podzakonskim aktom) ili čije je osnivanje zakonom izričito predviđeno te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prethodno navedena tijela u obvezi su u Središnji katalog dostaviti slijedeće dokumente:

- ❖ Opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje;
- ❖ Godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti:
  - planove/programe (periodični plan/program rada, financijski plan, akcijski plan/program, operativni plan/program, strateški plan, plan upravljanja, plan javne nabave, plan zapošljavanja, program razvoja);
  - strategije (strategija razvoja, strateški okvir, nacionalna strategija, lokalna strategija, posebne strategije);
  - izvješća (periodično izvješće o radu, financijsko izvješće, statističko izvješće, tematsko izvješće, projektno izvješće, godišnjak);
  - smjernice (strateška smjernica, programska smjernica, preporuka, kodeks);
  - glasila (službena, stručna, informativna);
  - službena stajališta (deklaracija, rezolucija, povelja, govor/izjava predsjednika Republike/predsjednika Vlade);
  - stručne podloge/analize (stručna uputa, stručna studija, istraživanje, priručnik, projektni dokument, elaborat, procjena);
  - promotivne dokumente (vodič, tekst u obliku letka i/ili brošure, katalog);
  - prijevode službenih dokumenata Europske unije i međunarodnih organizacija.<sup>21</sup>

Sukladno članku 8. stavku 2. i 3. Pravilnika o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske tijela javne vlasti dužna su dokumente „bez odgađanja dostaviti u Središnji katalog, a najkasnije u roku od 5 dana od dana izrade dokumenta odnosno njegove objave na internetu. Iznimno, dokumenti objavljeni u službenom glasilu Republike Hrvatske odnosno

---

o proaktivnog objavi pojedine vrste informacija. Vidjeti više: Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvjete%20o%20provedbi-ZPPI-za-2019.pdf>.

<sup>21</sup> Članak 8. stavak 1. Pravilnika o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske, Narodne novine br. 124/15.



službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, smatraju se uredno dostavljenima u Središnji katalog. Dostava službenih glasila obveza je tijela javne vlasti koje je izdavač službenog glasila.“ Stoga, pravni propisi te opći akti i odluke smatraju se dostavljenima objavom u službenim glasilima uz obvezu dostave službenog glasila. Analizom Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu razvidno je nepoštivanje zakonskih odredbi u pogledu obveze dostave dokumenata i to kod 25% ministarstava, 76% stručnih službi Vlade i 14% županija.<sup>22</sup> Unatoč brojnim dodatnim edukacijama svoju zakonsku obvezu tijela javne vlasti nisu provela u potpunosti niti u 2016. godini iako je povećan broj dostavljenih dokumenata (od strane 1.200 tijela javne vlasti dostavljeno je 15.049 dokumenata). Problem se očituje i u nepoštivanju pravodobnosti dostave kao i obvezi dostave dokumenta u strojno čitljivom obliku.<sup>23</sup> U cilju lakše pristupačnosti, godine 2017., uspostavljena je digitalizacija službenih glasila koji su u Središnjem katalogu bili pohranjeni isključivo u papirnatom obliku, a iste godine u Središnji katalog uključeno je i 15.795 novih dokumenata (1.357 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 3.931 novih brojeva službenih glasnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i 10.507 ostalih dokumenata i publikacija), što je u odnosu na 2016. godinu povećanje od 5%.<sup>24</sup> U 2018. godini u Središnjem katalogu objavljeno je 14.720 novih dokumenata od čega 1.385 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 8.500 brojeva službenih glasnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i 4.835 ostalih dokumenata i publikacija,<sup>25</sup> te je 2019. godine povećan trend dostavljanja dokumenata sukladno kojem je objavljeno 13.016 novih dokumenata: 1.788 novih pravnih propisa i međunarodnih ugovora, 4.584 svezaka službenih glasila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i 6.644 ostalih dokumenata i publikacija.<sup>26</sup>

Iz prethodno prikazane analize, kroz izvješća Povjerenika za informiranje za razdoblje od 2015. do 2019. godine, evidentan je pozitivan rezultat provedenih kontinuiranih edukacija, webinar-a, donošenje dodatnih uputa za tijela javne vlasti kao i za službenike za informiranje kako bi zakonska odredba regulirana člankom 10a ZPPI-a kroz naredna razdoblja bila provedena u što većem broju od strane obveznika, a čime bi se trećim zainteresiranim osobama olakšao pristup i pretraživanje dostupnih, povijesnih, dokumenata. Svakako, rezultat bi bio funkcionalniji kada bi se pristupilo s individualnije gledišta svakom tijelu javne vlasti i to u dijelu u kojem ne ispunjavaju ili djelomično ispunjavaju svoju obvezu ukazujući im na konkretne propuste i

---

<sup>22</sup> Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2015-finalno.pdf> [07.07.2020.].

<sup>23</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016.pdf> [07.07.2020.].

<sup>24</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf> [05.07.2020.].

<sup>25</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/04/1.-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2018.pdf> [04.07.2020.].

<sup>26</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf> [04.07.2020.].

nudeći konkretna rješenja za iste što s druge strane iziskuje potrebu za dodatnim financijskim sredstvima.

## 5. ZAKLJUČAK

Institut prava na pristup informacijama temeljno je pravo demokratskog, suvremenog, društva koje ima za cilj provedbu javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti, prioritetno osiguravajući transparentnost i otvorenost rada, u obvezi su omogućiti korisnicima (fizičkim i pravnim osobama) ostvarenje prava na dostupnost informacijama o obavljanju poslova iz njihova djelokruga, a koja obilježava kriterij javnog značaja.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2010. godine pravo na pristup informacijama postavljeno je kao opće pravilo koje može biti ograničeno samo izrijeком zakonom uz ispunjavanje pretpostavki (Rajko,2010). Korisnik prava ima mogućnost, svoje ustavno pravo, ostvariti na način da traži informaciju podnošenjem zahtjeva tijelu javne vlasti (reaktivno) i kroz obvezu tijela javne vlasti da samoincijativno objavljuje potpune i točne informacije određenog skupa i vrste na svojim službenim internetskim stranicama (proaktivno).

Proaktivni način objavljivanja informacija predstavlja ključni način informiranja javnosti putem kojega se prati rad tijela javne vlasti primjenom moderne informatičke (digitalne) tehnologije. Člankom 10. ZPPI-ja taksativno su navedene informacije koje su tijela javne vlasti obvezna objavljivati na svojim službenim internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. Interpretacija zakonske odredbe koja definira tijela javne vlasti nailazi na probleme u praksi unatoč objavi Popisa tijela javne vlasti, a očituju se u činjenici da se pojedina tijela smatraju izuzeta od primjene ZPPI-ja do dijela u kojemu su na Popis uvrštena trgovačka društva u privatnom vlasništvu kojima su dodijeljene javne ovlasti, ali za iste ne postoji javni interes. Nadalje, obveznici primjene članak 10. ZPPI-ja ne ispunjavaju svoju obvezu obzirom da nemaju uspostavljenu vlastitu internetsku stranicu što ih nastavno na upute Povjerenika za informiranje ne oslobađa obveze već se propisuje obveza proaktivne objave na internetskoj stranici osnivača, tijela koja su im povjerila javne ovlasti ili su u ista udružena odnosno učlanjena. U pogledu primjene odredbi članka 10a ZPPI-ja koji regulira posebnu proaktivnu objavu informacija pojedinih kategorija tijela javne vlasti učinjen je pomak sukladno „naporima“ Povjerenika za informiranje, no zakonska odredba nije u potpunosti zaživjela u praksi.

Sukladno iznesenome kroz rad evidentna je nedostatnost postojećeg normativnog okvira što ima za posljedicu nedjelotvornost istoga te je potrebno jasnije i preciznije definirati sporne zakonske odredbe.

## LITERATURA

1. Musa, A. (2013) „Transparentnost – zašto i kako?“ 5. Forum za javnu upravu: Transparentnost u javnom upravljanju, Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, Zagreb, ISBN: 978-953-7043-48-3, str. 7-26.
2. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp->

- [content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf](https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf)  
[04.07.2020.]
3. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/04/1.-Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2018.pdf> [04.07.2020.]
  4. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%a1%c4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf> [05.07.2020.]
  5. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%a1%c4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2015-finalno.pdf> [07.07.2020.]
  6. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu. Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%a1%c4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016.pdf> [07.07.2020.]
  7. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska. Dostupno na: <https://tjv.pristupinfo.hr/> [04.07.2020.]
  8. Povjerenik za informiranje. Primjena članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama – dodatna uputa (proaktivna objava informacija tijela javne vlasti koja nemaju službenu internetsku stranicu). Dostupno na: <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/> [04.07.2020.]
  9. Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske, Narodne novine br. 124/15.
  10. Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 76/10.
  11. Rajko, A. (2010) „Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske“, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 3., str. 629-649.
  12. Topić, I., Guzovski, M. (2019) „Pravo na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na obavezu organa javne vlasti u pogledu objavljivanja informacija na internetskim stranicama“, Zbornik radova XVI Međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani – prof. dr Slavko Carić“, U: Carić, Marko, Novi Sad: Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 236-248.
  13. Tropina Godec, Ž. (2009) „Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora“, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 2., str. 323-340.
  14. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 172/03.
  15. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13, 85/15.