

## ANALITIČKO IZVJEŠĆE BR. 1/2023

### KONTROLNO PRAĆENJE PROAKTIVNE OBJAVE PODATAKA ZA PONOVDNU UPORABU NA MREŽNIM STRANICAMA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

(članak 10. stavak 1. točka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama - asset liste i objava skupova otvorenih podataka)

#### Uvodno

Omogućavanje ponovne uporabe informacija korisnicima od strane tijela javne vlasti, putem objave na internetskim stranicama odnosno postupanjem po zahtjevu za ponovnu uporabu, obaveza je tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj od ožujka 2013., kada je na snagu stupio Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) kojim je preuzeta Direktiva o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ). Od tada je zakonski okvir izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) te je njime preuzeta Direktiva o izmjeni Direktive o ponovnoj uporabi informacija (2013/37/EU). Ujedno, Europska komisija donijela je Smjernice o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe informacija (2014/C 201/1) kao pomoć državama članicama pri provedbi novih pravila u dijelu koji se odnosi na preporučene standardne dozvole, skupove podataka i naplatu troškova. S ciljem jačanja uloge otvorenih podataka na razini Europske unije 2019. donesena je Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća o otvorenim podatcima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (OD Direktiva) koja je integrirana i u hrvatsko zakonodavstvo, konkretno, u Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 69/22).

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. U tom smislu, tijela javne vlasti, pod zakonom određenim uvjetima trebaju te informacije učiniti dostupnima javnosti u odgovarajućim formatima.

Člankom 10. stavkom 1. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, broj 25/13, 85/15 i 69/22; u daljnjem tekstu: Zakon) propisano je da su tijela javne vlasti dužna na svojim internetskim stranicama u lako pretraživom i strojno čitljivom obliku objavljivati registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe.

Osim toga, člankom 28. stavkom 1. Zakona propisana je obveza tijela javne vlasti da, u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija, na lako pretraživ način objavi

informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima<sup>1</sup>, u strojno čitljivom<sup>2</sup> i otvorenom<sup>3</sup> obliku, u skladu s otvorenim standardima<sup>4</sup>.

Pravilnikom o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN, broj 67/2017) u članku 2. stavku 2. utvrđeno je da svaki skup podataka (informacije i struktura podataka) tijela javne vlasti koji sadrži informacije za ponovnu uporabu treba sadržavati tzv. "Otvorenu dozvolu RH" ili drugu dozvolu kojom se utvrđuju uvjeti korištenja podataka.

### **Ispunjavanje obveze iz članka 10. stavka 1. točke 5. ZPPI**

S ciljem osiguravanja pravilnog ispunjavanja obveze proaktivne objave informacija, Povjerenik za informiranje objavio je Uputu za primjenu članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama o ponovnoj uporabi informacija<sup>5</sup> i Smjernice za ponovnu uporabu informacija<sup>6</sup>, u kojima detaljnije razrađuje obvezu postupanja tijela javne vlasti po navedenim zakonskim odredbama koje se odnose na proaktivnu objavu.

Tijela javne vlasti obvezna su tako u strojno čitljivom obliku objavljivati registre, skupove podataka, upisnike, evidencije, očevidnike, imenike, popise, liste i druge skupove podataka koje tijela javne vlasti vode u okviru svoje nadležnosti, a na kojima ne postoje zakonska ograničenja, tj. objaviti podatke koje svatko može slobodno koristiti, upotrijebiti i distribuirati, uz uvjet da se navede izvor podataka i omogućiti dijeljenje sukladno utvrđenim uvjetima korištenja (licenca).

Osim toga, tijela javne vlasti dužna su objaviti i cjelovite asset liste, uključujući i one registre i skupove podataka koje zbog određenih zakonskih ograničenja (zaštita osobnih podataka, poslovna i profesionalna tajna, zaštita prava intelektualnog vlasništva i drugi razlozi za ograničenje pristupa informacijama navedeni u članku 15. stavku 2. Zakona) nije moguće javno objaviti. Ukratko, na jednom je mjestu potrebno objaviti asset listu koja sadrži popis skupova podataka i registara (upisnika, očevidnika, evidencija, popisa, lista, imenika i sl.) sa svim svojim (određenim) metapodacima:

- naziv registra / skupa otvorenih podataka
- kratak opis registra / skupa otvorenih podataka
- zakonska ili druga osnova za vođenje registra / skupa otvorenih podataka
- učestalost objave / ažuriranja registra / skupa otvorenih podataka
- način pristupa registru / skupu otvorenih podataka
- poveznica (link) do registra / skupa otvorenih podataka

---

<sup>1</sup> »Metapodaci« su podaci o podacima, odnosno podaci koji opisuju karakteristike nekog izvora. Oni mogu opisivati jedan podatak, cijelu skupinu podataka ili samo neki dio cjeline

<sup>2</sup> »Strojno čitljiv oblik« datoteke je oblik strukturiran tako da ga programska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, uključujući pojedinačne podatke i njihovu unutarnju strukturu

<sup>3</sup> »Otvoreni oblik« je oblik datoteke koji je neovisan o korištenoj platformi i dostupan javnosti bez ograničenja koja bi priječila ponovnu uporabu

<sup>4</sup> »Otvoreni standard« je u pisanom obliku utvrđen standard s detaljnim specifikacijama preduvjeta za osiguravanje interoperabilnosti softvera

<sup>5</sup> Poveznica: <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Uputa-za-proaktivnu-objavu-informacija-Povjerenika-za-informiranje-2-1.docx?x58018>

<sup>6</sup> Poveznica: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/01/Smjernice-Ponovna-uporaba-informacija-1.docx?x58018>

- uvjeti korištenja (licenca) registra / skupa otvorenih podataka
- format objave registra / skupa otvorenih podataka
- kontakt odgovorne osobe za vođenje registra / skupa otvorenih podataka.

## O kontrolnom praćenju

S ciljem jačanja objave informacija za ponovnu uporabu i asset lista, Povjerenik za informiranje je početkom 2022. uputio svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave dopis i uputu o načinu pravilnog izvršenja te obveze, koju je, prema rezultatima ranije provedenih analitičkih praćenja proaktivne objave u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, ispravno ispunio tek zanemarljiv broj JLP(R)S<sup>7</sup>. Krajem 2022. godine izvršeno je prvo praćenje<sup>8</sup> kojim je utvrđeno da je od 576 jedinica asset list objavilo njih 205 (35,59%). Osim toga, s ciljem utvrđivanja sadržaja i načina objave registara, baza podataka i asset lista izvršeno je i dubinsko praćenje na odabраних 50 jedinica lokalne samouprave koje su objavile asset liste, a kojim su utvrđene najčešće pogreške u njihovoj objavi te dane preporuke za ispravno ispunjavanje te obveze.

Kontrolno praćenje provedeno je tijekom svibnja i lipnja izravnim uvidom u mrežne stranice JLP(R)S. Praćenjem je bilo obuhvaćeno 11 županija, 85 gradova i 285 općina, odnosno ukupno 371 JLP(R)S za koje je prvim praćenjem utvrđeno da nisu objavile asset liste. S obzirom na to da su tijekom prvog praćenja, odnosno dubinskom analizom utvrđene najčešće greške te da Povjerenik za informiranje kontinuirano provodi aktivnosti s ciljem jačanja proaktivne objave u tom području<sup>9</sup>, fokus ovog kontrolnog praćenja bio je na utvrđivanju trenda u proaktivnoj objavi. Također, a s obzirom na to da je u ranijim analitičkim praćenjima, ali i tijekom provedbe pojedinih inspekcijskih nadzora, utvrđeno da dio tijela u godišnjim izvješćima pogrešno iskazuje da su izvršila ovu obvezu, ovim praćenjem obuhvaćena su i godišnja izvješća svih praćenih tijela javne vlasti kako bi se utvrdila podudarnost odgovora JLP(R)S i realnog stanja uočenog na internetskim stranicama, odnosno razina (ne)razumijevanja ove zakonske obveze na lokalnoj i regionalnoj razini.

## Rezultati praćenja

Kontrolnim praćenjem utvrđeno je da je obvezu objave asset lista do kraja lipnja ispunilo 242 od ukupno 576 JLP(R)S, odnosno 42,01% svih JLP(R)S. U odnosu na prethodno praćenje to predstavlja ukupni porast od 37 JLP(R)S odnosno 6,42%. Obvezu je do sada ispunilo ukupno 12 županija (60,00%), 55 gradova (42,96%) i 175 općina (39,95%).

S obzirom na to da je prema dostupnim podacima iz ranijih analitičkih izvješća ovu obvezu ispunjavalo tek sedam JLP(R)S, podaci o broju tijela koja su objavila asset liste ukazuju da su

---

<sup>7</sup> Cjelovita analitička praćenja proaktivne objave informacija provedena su u razdoblju od 2017. do 2020. godine a obuhvatila su sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a analitička izvješća dostupna su na poveznici <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/>

<sup>8</sup> Rezultati analitičkog praćenja s preporukama dostupni su na poveznici <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/12/AI-5-2022-Objava-registara-baza-podataka-i-asset-lista-JLPRS.docx?x57830>

<sup>9</sup> Povjerenik za informiranje u suradnji s Državnom školom za javnu upravu kontinuirano provodi online edukaciju za tijela javne vlasti o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima koju je u razdoblju od siječnja do svibnja 2023. godine završilo 66 polaznika. Osim toga, 13. travnja 2023. godine održan je webinar o proaktivnoj objavi asset lista na kojem je sudjelovalo

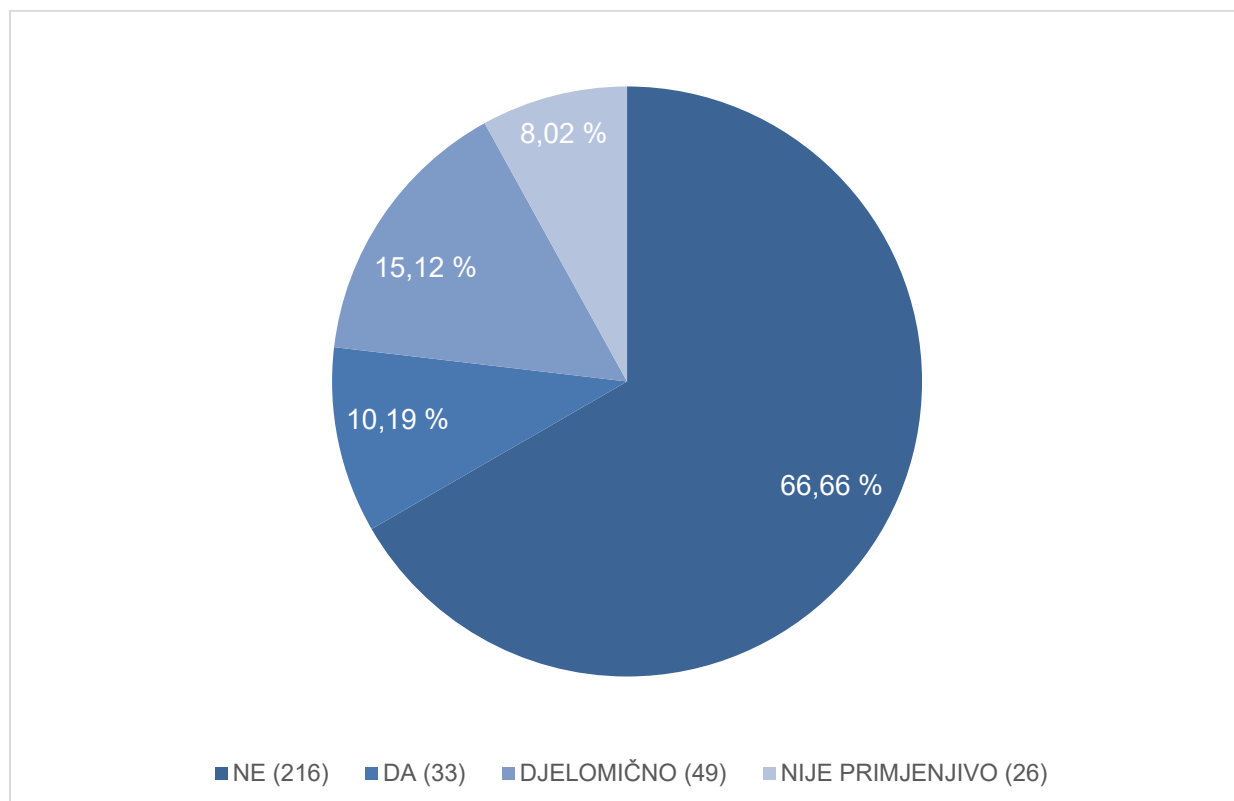
edukacijske i druge aktivnosti u području ponovne uporabe i otvorenih podataka koje je Povjerenik za informiranje poduzimao tijekom 2022. i prve polovice 2023. godine dovele do značajnog napretka u ovom aspektu proaktivne objave.

*Tablica – rezultati prvog i kontrolnog praćenja proaktivne objave*

Tip JLP(R)S	XII/2022.		VI/2023.	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Županije (20)	9	45,00	12	60,00
Gradovi (128)	43	33,59	55	42,96
Općine (438)	153	34,93	175	39,95
<b>UKUPNO (576)</b>	<b>205</b>	<b>35,59</b>	<b>242</b>	<b>42,01</b>

S druge strane, uvid u podnesena godišnja izvješća o provedbi Zakona za 2022. godinu ukazuje da je među 324 JLP(R)S koje nisu ispunile ovu obvezu značajan broj njih iskazao da su objavile asset liste (33, odnosno 10,19%), da su ih objavile djelomično (49, odnosno 15,12%) odnosno da se radi o obvezi koja na njih nije primjenjiva (26 odnosno 8,02%). Ovi podaci prikazuju značajnu razinu nepodudaranja njihovih odgovora i realnog stanja uočenog na internetskim stranicama, odnosno da među JLP(R)S koje nisu objavile asset listu i trećina njih i dalje ne razumije značenje i sadržaj ove zakonske obveze te da je za njih potrebno pripremiti i provesti ciljane edukacijske aktivnosti o ponovnoj uporabi informacija i obvezama u proaktivnoj objavi informacija iz članka 10. stavka 1. točke 5. Zakona.

*Upitnik za godišnje izvješće – odgovori JLP(R)S na pitanje 41. „Jeste li objavili popis registara (evidencija, baza) koje TJV vodi uz osnovne metapodatke o predmetnim registrima (asset lista)?“*



## Zaključci i preporuke

Generirani podaci JLP(R)S predstavljaju vrijedan resurs za razvoj inovativnih usluga i proizvoda s dodanom vrijednošću koji mogu biti poticaj razvoju gospodarstva, odnosno posljedično, otvaranju novih radnih mjesta i poticanja ulaganja u sektorima na koje se podaci odnose. Pored navedenoga, objavljeni podaci doprinose transparentnosti JLP(R)S, jačaju njihovu odgovornost prema javnosti, unaprjeđuju njihov rad i smanjuju rizik od korupcije.

Rezultati provedenog kontrolnog analitičkog praćenja ukazuju kako sve više JLP(R)S prepoznaje navedeni gospodarski i društveni potencijal podataka kojima raspolažu i koristi njihove proaktivne objave, kako za korisnike tako i za sama tijela javne vlasti, no potrebno je uložiti dodatni napor, kako u njihovom evidentiranju, tako i u njihovoj objavi na Zakonom propisani način, a na što je ukazano prethodnim analitičkim praćenjem.

Sukladno nalazima ovog i prethodnog praćenja, svim JLP(R)S koje do sada nisu objavile asset liste daju se preporuke za usklađivanje s obvezama članka 10. stavka 1. točke 5. Zakona:

1. identificirati isključivo one registre / skupove podataka koje vodi JLP(R)S u okviru propisanog djelokruga tijela javne vlasti koji se smatra javnim poslom, ne opterećujući se onim registrima / skupovima podataka koji se odnose na područja rada i obveze istovjetna svim tijelima javne vlasti (horizontalne funkcije)
2. identificirane registre / skupove podataka upisati u asset listu JLP(R)S, a zatim ju pohraniti u otvorenom, strojno čitljivom obliku (primjerice, u MS Excel .xls formatu) koristeći sljedeće vrste metapodataka o njima:
  - naziv registra / skupa podataka,
  - kratak opis registra / skupa podataka;
  - zakonska osnovu za vođenje skupa podataka (naziv propisa), odnosno druga osnova (ako postoji);
  - učestalost ažuriranja (svakodnevno, mjesečno, kvartalno, godišnje),
  - način pristupa (slobodan, ograničen, nedostupan)
  - poveznica (link) na skup podataka (ako je objavljen)
  - uvjeti ponovne uporabe (Otvorena dozvola RH ili druga dozvola kojom se određuju uvjeti korištenja)
3. na mrežnim stranicama tijela oformiti posebnu rubriku "Otvoreni podaci", "Registri / Skupovi otvorenih podataka" i slično ili oformiti rubriku / rubrike unutar rubrika nadležnog upravnog odjela JLP(R)S, pazeći na pridržavanje "pravila 3 klika".
4. Unutar te posebne rubrike pohraniti pripremljenu asset listu JLP(R)S. Ukoliko nije oformljena posebna rubrika, asset listu pohraniti u rubriku o Pravu na pristup informacijama JLP(R)S (u kojoj JLP(R)S objavljuje informacije temeljem odredbi članka 10. stavka 1. točke 13. Zakona).
5. Unutar posebne rubrike objaviti objavljive registre / skupove otvorenih podataka JLP(R)S (one za koje ne postoje ograničenja temeljem odredbi članka 15. Zakona) u otvorenom, strojno čitljivom formatu (primjerice MS Excel .xls) te informacije o licenci / licencama kojom su predmetni skupovi zaštićeni. Ukoliko je oformljena rubrika / rubrike nadležnih jedinica odgovarajuće registre / skupove otvorenih podataka sa informacijama o licenci / licencama kojom su zaštićeni objaviti u odgovarajućim

rubrikama, ili skupno informacije o licenci objaviti u rubrici o pravu na pristup informacijama

6. Donijeti plan prilagodbe registara / skupova otvorenih podataka koji nisu objavljivi, a imaju potencijal objavljivanja, uzimajući u obzir razmjernost između interesa javnosti i ograničenja zbog kojeg ti registri / skupovi podataka nisu objavljivi, te nerazmjeran utrošak vremena i sredstava, kako je određeno člankom 27. stavkom 5. Zakona.
7. Periodički, po potrebi, a najmanje 2 puta godišnje, provjeriti i ažurirati sve informacije po ovom planu usklađenja.

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

Zagreb, lipanj 2023.