

**POVJERENIK ZA INFORMIRANJE**

**ANALITIČKO IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PROVEDBE  
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA  
br. 4/2018**

**Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u  
2018. godini**

**Zagreb, veljača 2019.**

## Sažetak

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama, od 2015. godine prati i primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno provedbu savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, kao i pri donošenju strateškoplanskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba.

Već treću godinu za redom, provedba članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama prati se u svim njegovim segmentima, na središnjoj državnoj razini, pri čemu se željelo dobiti i rezultate longitudinalnog praćenja, s polaznim točkama koje su utvrđene u ranije provedenim praćenjima provedbe savjetovanja s javnošću.

Kao i prethodnih godina, cilj ovog analitičkog praćenja provedenog prema identičnoj metodologiji bio je utvrditi koliki je udio akata za koje je provedeno savjetovanje u odnosu na akte koji su doneseni, objavljeni u Narodnim novinama i koji su stupili na snagu u 2018. godini, te usporediti dobivene rezultate s onima iz ranijih analitičkih praćenja.

Također su analizirani podaci o načinima provedbe savjetovanja – prije svega u odnosu na zakonski rok za provedbu savjetovanja s javnošću, obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i rok u kojem je navedeno objavljeno, s analizom odgovora na pristigle prijedloge i primjedbe.

Analitičkim praćenjem br. 4/2018 - Provedba savjetovanja s javnošću u središnjim tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2018. godini, obuhvaćeno je ukupno 586 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 151 zakon, 36 uredbi, 350 pravilnika, 12 standarda i kriterija, 25 odluka, 9 planova i programa, 1 poslovnik i 2 smjernice. Praćenjem nisu obuhvaćene uredbe o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema članku 63. Zakona o sustavu državne uprave, kao i propisi za koje se savjetovanje provodilo u skladu sa Zakonom o procjeni učinka propisa te propisi kojima se preuzimala pravna stečevina EU.

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata u proceduri pripremanja i usvajanja za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja, utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno za 418 od 586 akata ili 71,33% propisa. Usporedivi rezultati analitičkog praćenja iz 2017. godinu pokazali su da je savjetovanje bilo provedeno u 276 od 608 ili za 45,37 %, dok je u praćenju provedbe ove zakonske obveze za 2016. godinu, kumulativno taj udio iznosio 40,37%. Iz ovih skupnih podataka proizlazi da je udio akata za koje je provedeno savjetovanje značajno porastao, i to za čak 25,96% u odnosu na nalaze za 2017., a 30,96 % u odnosu na nalaze praćenja za 2016. godinu.

Među propisima najvišeg ranga – zakonima i uredbama, utvrđeno je kako je savjetovanje za 2018. godinu provedeno za 97% zakona i uredbi (100% zakona i 83% uredbi). Prema rezultatima analitičkog praćenja za 2017. godinu savjetovanje s javnošću je provedeno za 68,89% zakona i 53,85% uredbi, dok je za 2016. savjetovanje bilo provedeno za 47,62% zakona i 28,57 % uredbi.

Analiza provedenih savjetovanja za podzakonske akte tijekom 2018. godine, ukazuje da su provedena za 66,57% pravilnika (233 od 350), dok je u 2017. godini savjetovanje s javnošću bilo provedeno za 48,55% pravilnika, što predstavlja gotovo identičan pozitivan skok u odnosu na rezultate iz 2016., kada je za 41,56 % pravilnika bilo provedeno savjetovanje.

Prema nalazima praćenja za 2018. godinu, savjetovanja su se provodila i za samo 16% odluka, dok se za čitav niz akata – strategija, kodeksa, planova - savjetovanja nisu provodila.

U odnosu na vremensko trajanje savjetovanja, prosječan broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte je 23-dana, što je i dalje bitno ispod Zakonom preporučenog roka od 30 dana.

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 11.739. mišljenja, komentara i prijedloga, što predstavlja značajni porast u odnosu na prethodno razdoblje praćenja, kada je bilo evidentirano 6.521 prijedloga, mišljenja i komentara za akte za koje je objavljeno izvješće. Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno je njih 3.871, odnosno 33% što predstavlja povećanje u odnosu na 25,27% prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara tijekom 2017. godine.

Iz navedenog proizlazi da razina kvalitete prijedloga građana i pravnih osoba kao zainteresirane javnosti kontinuirano povećava, ali i dalje nije zadovoljavajuća.

Povjerenik za informiranje je, temeljem analitičkog pregleda, izradio i preporuke za poboljšanje primjene članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, a rezultati praćenja poslužit će u za planiranje provedbe inspekcijskog nadzora te biti korišteni i za potrebe održavanja edukacijskih ciklusa Povjerenika za informiranje u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH i Državnom školom za javnu upravu.

## **Sadržaj**

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA.....	3
1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama .....	3
2. Metodologija praćenja .....	4
DIO II. REZULTATI PRAĆENJA.....	6
1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze.....	6
2. Rokovi provedbe savjetovanja.....	12
3. Zaključak i preporuke .....	14



**1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama**

Zakon o pravu na pristup informacijama, u članku 11., propisuje da su državna tijela, tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužna provoditi savjetovanja s javnošću o nacrtima zakona i podzakonskih propisa, kao i za opće akte te strateške i planske dokumente kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Nadalje propisuje kako savjetovanja s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću.

Kao prvi korak u ispunjavanju zakonske obveze, obveznici su dužni donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost. Plan savjetovanja s javnošću treba sadržavati naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.

Savjetovanje započinje objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta. S objavom nacrta akta o kojem se provodi savjetovanje, nužno je objaviti i obrazloženje razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja, a radi bolje interakcije, poželjno je zatražiti komentar za pojedina nova ili dvojbena rješenja.

Savjetovanje prema Zakonu, traje u pravilu 30 dana, pri čemu za skraćivanje roka moraju postojati opravdani razlozi, koje je potrebno navesti u popratnom dokumentu ili obrazloženju akta. U slučajevima kad se savjetovanje provodi prema posebnom propisu – Zakonu o procjeni učinka propisa, primjenjuju se odredbe tog Zakona.

Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, držeći se okvirnog roka iskazanog u Planu savjetovanja. Izvješće o provedbi savjetovanja sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrta obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Naime, i Poslovnik Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.) sadrže odredbe o obvezi prilaganja izvješća o provedenom savjetovanju od strane podnositelja samom prijedlogu akta. Nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

Kroz takvu otvorenost tijela javne vlasti ostvaruje se sadržaj demokratskog procesa u kojem je vlast responsivna u odnosu na potrebe građana, jača se sudjelovanje građana u obavljanju javnih poslova te poboljšava kvaliteta propisa i njihova učinkovitost, a na koncu i njihova implementacija, radi povećanog stupnja pristajanja uz pravila u čijem je donošenju sudjelovala javnost.

Savjetovanje s javnošću mehanizam je koji poznaju i drugi zakonski propisi. Osim Zakona o procjeni učinka propisa, tu su i Zakon o gradnji, Zakon o održivom gospodarenju otpadom i Zakon o zaštiti okoliša, koji predviđaju posebne načine i postupke za upoznavanje javnosti s prijedlozima određenih planskih dokumenata ili odluka te njihovim izmjenama kao i davanje prijedloga i mišljenja od strane javnosti. Postupci uključivanja javnosti predviđeni spomenutim propisima predstavljaju poseban oblik savjetovanja s javnošću. Ti su propisi usklađeni s europskom pravnom stečevinom i međunarodnim konvencijama<sup>1</sup> koje predviđaju efikasan i inkluzivan proces uključivanja javnosti u odlučivanje o pitanjima od ključnog značenja za lokalnu zajednicu, a i šire – pitanja utjecaja na okoliš, gospodarenja otpadom i prostornog uređenja. S obzirom da Zakon o pravu na pristup informacijama ne predviđa supsidijarnu primjenu odredbe članka 11., preporuča se da provedba savjetovanja s javnošću osim internetske može biti upotpunjena i drugim oblicima.

Naime, ako se povrh posebnih procedura omogući i internetsko savjetovanje sukladno članku 11. omogućava se širem krugu korisnika uključivanje u donošenje odluka koje imaju neposredan utjecaj na njihov život i rad. Također, internetsko savjetovanje ne isključuje i druge načine savjetovanja, kao što su javne rasprave, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i dr. U tom smislu, Vladin Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata iz 2009. i pripadajuće Smjernice aktualne su i dalje te ih tijela mogu primjenjivati u mjeri u kojoj nisu suprotni zakonskim odredbama.

Važnost uključivanja javnosti u proces donošenja odluka prepoznata je i u Akcijskom planu za provedbu nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.-2019., u čijoj mjeri 3.1. stoji da će se postupku donošenja propisa dosljedno primjenjivati odredbe Zakona o procjeni učinaka propisa i Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i podredno Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, te pratiti broj (udio) zakona, drugih propisa i strateških dokumenata u odnosu na koje je proveden postupak procjene učinaka propisa sukladno Zakonu o procjeni učinka propisa, odnosno savjetovanja s javnošću sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, u odnosu na ukupan broj usvojenih zakona, propisa i strateških dokumenata.

## **2. Metodologija praćenja**

S ciljem utvrđivanja udjela provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi i koji su tijekom 2018. godine objavljeni u Narodnim novinama, uključujući i način provedbe savjetovanja, korištena je sljedeća metodologija:

---

<sup>1</sup> Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana 25. lipnja 1998. godine (Aarhuška konvencija)

- 1. korak – pomoću pretraživača Narodnih novina (<http://narodne-novine.nn.hr>) utvrđen je popis zakona, uredbi, pravilnika, strategija/planova, kriterija, programa, standarda, smjernica, i kodeksa donesenih i objavljenih tijekom 2017. godine.
- 2. korak – utvrđeni su akti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, čiji su stručni nositelji izrade i/ili donositelji bila tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije) te Vlada RH odnosno njezini uredi. Izostavljeni su akti na koje se primjenjuje Zakon o procjeni učinka propisa i akti koji su donijeti temeljem članka 63. Zakona o sustavu državne uprave<sup>2</sup> (uredbe o unutarnjem ustrojstvu), kao i akti kojima se preuzima pravna stečevina EU.
- 3. korak - s obzirom na obvezu provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave putem središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja (eSavjetovanja <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>), izvršena je usporedba baze akata objavljenih u Narodnim novinama tijekom 2017. godine s aktima za koje je provedeno savjetovanje na portalu eSavjetovanja.
- 4. korak – s obzirom na probleme u pretrazi objavljenih savjetovanja na portalu eSavjetovanja, izvršena je za svaki od akata kontrolna radnja pretrage putem internetske tražilice.
- 5. korak – za one akte za koje je pronađeno savjetovanje na središnjem portalu, u prethodno izrađenu bazu podataka uvršteni su i sistematizirani sljedeći podaci: naziv akta; broj Narodnih novina u kojima je akt objavljen; donositelj akta / stručni nositelj izrade akta; vrsta akta; vremensko razdoblje trajanja savjetovanja i broj dana trajanja savjetovanja; datum i rok objave izvješća; broj pristiglih komentara; broj prihvaćenih i/ili djelomično prihvaćenih komentara.

Ističemo da je, kao i u prethodno praćenom razdoblju, u ovom analitičkom izvješću fokus usmjeren na objektivne pokazatelje provedbe savjetovanja, dok sadržaj propisa i eventualne posljedice na duljinu savjetovanja ili razlozi za izostanak provedbe nisu bili predmetom analize.

---

<sup>2</sup> NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16

## DIO II. REZULTATI PRAĆENJA

### 1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze

Fokus analitičkog praćenja bio je na što preciznijem utvrđivanju opsega akata koji su objavljeni tijekom 2018. godine u službenom glasilu Republike Hrvatske Narodne novinama za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja s javnošću. Osim opsega akata, posebna je pozornost dana načinu provedbe savjetovanja u smislu razvrstavanja akata prema nositeljima izrade, trajanju savjetovanja, objavi izvješća odnosu na rokove objave izvješća i obrazloženost komentara koji nisu prihvaćeni.

Analitičkim praćenjem obuhvaćeno je ukupno 586 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 151 zakon, 36 uredbi, 350 pravilnika, 12 standarda i kriterija, 25 odluka, 9 planova i programa, 1 poslovnik i 2 smjernice. Izostavljene su uredbе o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema članku 63. Zakona o sustavu državne uprave, kao i propisi za koje se savjetovanje provodilo u skladu sa Zakonom o procjeni učinka propisa i propisi kojima se preuzimala pravna stečevina EU.

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno za 418 od 586 akata ili 71,33% propisa. Usporedivi rezultati analitičkog praćenja iz 2017. godinu pokazali su da je savjetovanje bilo provedeno u 276 od 608 ili za 45,37 %, dok je u praćenju provedbe ove zakonske obveze za 2016. godinu kumulativno taj udio iznosio 40,37%. Iz ovih skupnih podataka proizlazi da je udio akata za koje je provedeno savjetovanje značajno porastao, i to za čak 25,96% u odnosu na nalaze za 2017., a 30,96 % u odnosu na nalaze praćenja za 2016. godinu.

Analizom prikupljenih podataka nadalje je utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno u 276 od 608 ili 45,39% propisa. U odnosu na rezultate analitičkog praćenja iz 2016. kad je savjetovanje bilo provedeno u 174 od 431 ili 40,37% slučajeva - akata, ostvaren je rast od 5,02% .

Tablica I. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u 2018.

Vrsta propisa / akta	Broj	Provedeno savjetovanja	Neprovedeno savjetovanja	Udio provedenih savjetovanja (%)
<b>Zakon</b>	151	151	0	100,00%
<b>Uredba</b>	36	30	6	83,33%
<b>Pravilnik</b>	350	233	117	66,57%
<b>Odluka</b>	25	4	21	16%
<b>Standardi/kriteriji</b>	12	0	12	0%
<b>Plan/Program</b>	9	0	9	0%
<b>Smjernice</b>	2	0	2	0%
<b>Poslovnik</b>	1	0	1	0%
<b>Ukupno</b>	<b>586</b>	<b>418</b>	<b>168</b>	<b>71,33%</b>

Najveći udio provedenih savjetovanja odnosi se na zakone kao propise najvišeg ranga (100%), zatim na uredbе kao izuzetno važne dokumente, po snazi odmah iza zakona (83,33%) i pravilnike (66,57%) . Istovremeno, savjetovanja su se provodila i za 16% odluka, dok su druge vrste akata u promatranom razdoblju ostala neprepoznata kao akt koji bi trebao biti stavljen na



savjetovanje s javnošću. Detaljna razrada prema vrstama propisa i nositeljima pripreme akata nalazi se u Tablici 3.

Sveukupno se za propise najvišeg ranga – zakone, uredbе i pravilnike može kazati kako se obveza provedbe savjetovanja s javnošću provodi u 52,86% slučajeva, dakle samo polovično se poštuje ova zakonska obveza od strane državnih tijela na središnjoj razini, unatoč činjenici da se udio provedenih savjetovanja za propise kontinuirano povećava.

Tablica 2. Prikaz udjela provedenih savjetovanja u odnosu na objavljene za zakone, uredbе i pravilnike 2016./2018.

<b>Vrsta propisa</b>	<b>Udio provedenih savjetovanja 2016.</b>	<b>Udio provedenih savjetovanja 2017.</b>	<b>Udio provedenih savjetovanja 2018.</b>	<b>Porast 2016/2017</b>	<b>Porast 2017/2018</b>
Zakon	47,62%	68,89%	100,00%	21,27%	31,1%
Uredba	28,57%	53,85%	83,33%	25,28%	29,48%
Pravilnik	41,56%	48,55%	66,57%	6,99%	18,02%
<b>Uk./prosj.</b>	<b>40,84%</b>	<b>57,10%</b>	<b>83,30%</b>	<b>16,26%</b>	<b>26,20%</b>

Evidentan je porast udjela provedenih savjetovanja s javnošću za najznačajnije vrste propisa – zakone, uredbе i pravilnike (Tablica 2). Savjetovanje je u 2018. godini provedeno za 100% zakonski prijedloga, u odnosu na 68,89% zakonskih prijedloga 2017. godine odnosno 47,62% 2016. godine. Ovi nalazi pokazuju rast udjela provedenih savjetovanja na razini zakonskih prijedloga od 31,1% u odnosu na prethodnu godinu, a čak 52,38% u odnosu na 2016. godinu.

Kad je riječ o uredbama, zamjetan je rast od 29,48% udjela uredbi za koje je provedeno savjetovanje – u 2018. godini udio je bio 83,33%, u 2017. godini 53,85%, dok je u 2016. to bilo slučaj za samo 28,57% uredbi. U odnosu na nalaz iz 2016. godine, udio uredbi za koje je bilo provedeno savjetovanje narastao je u 2018. godini za 54,76%.

Među propisima najvišeg ranga – zakonima i uredbama, utvrđeno je kako je savjetovanje prema praćenju za 2018. godinu provedeno za 97% zakona i uredbi (100% zakona i 83% uredbi). Prema rezultatima za 2017. godinu utvrđeno kako je savjetovanje s javnošću provedeno za 68,89% zakona i 53,85% uredbi, dok je prema rezultatima za 2016. savjetovanje bilo provedeno za 47,62% zakona i 28,57% uredbi.

Pravilnici, kao vrlo brojni i važni propisi putem kojih se bitno utječe na interese i prava korisnika, u promatranom su razdoblju prolazili savjetovanja s javnošću s udjelom od gotovo 67%, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2017. godinu, kad je javnost imala priliku komentirati svega 48,55% pravilnika. Iako je riječ o povećanju, postotak savjetovanja još uvijek je daleko od zadovoljavajućeg.

Tablica 3: Broj i vrsta akata objavljenih u Narodnim novinama 2017. godine, za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja, prema stručnom nositelju izrade

	ZAKON	UREDBA	PRAVILNI K	POSLOVNI K	ODLUKA	STANDAR D	STRATEGIJ A	SMJERNIC A	KRITERIJ	PLAN	PROGRAM
Ministarstvo financija	18	4	28	0	4	5	0	1	1	0	0
Ministarstvo uprave	5	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	10	10	12	0	2	0	0	0	0	1	0
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	2	2	6	0	2	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo obrane	3	0	12	0	3	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo zdravstva	19	0	18	0	1	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	4	0	33	0	1	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo unutarnjih poslova	7	2	21	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	6	0	5	0	0	0	0	0	1	0	0
Ministarstvo poljoprivrede	16	4	123	0	2	0	0	0	1	0	0
Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	1	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	15	2	13	0	2	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo državne imovine	3	6	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	9	1	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo hrvatskih branitelja	2	1	15	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo kulture	4	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo pravosuđa	13	1	12	1	1	0	0	0	0	0	0
Ministarstvo turizma	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Ministarstvo znanosti i obrazovanja	3	0	6	0	5	0	0	0	1	0	6
Državna geodetska uprava	2	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Državna uprava za zaštitu i spašavanje	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Državni zavod za intelektualno vlasništvo	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Državni zavod za mjeriteljstvo	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	0	1	12	0	0	0	0	0	0	0	2
Državni zavod za statistiku	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Središnji državni ured za hrvate izvan Republike Hrvatske	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Središnji državni ured za šport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ured za zakonodavstvo Vlade RH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vlada RH	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
<b>UKUPNO:</b>	<b>151</b>	<b>36</b>	<b>350</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

## 2. Provedba savjetovanja prema nositelju pripreme akta

Analitiko praćenje primjene članka 11. uključuje i analizu postupanja tijela koja su bila nositelji izrade propisa. Kao i ranijih godina, veliki resori i njihova ministarstva kumulativno **su** proveli više savjetovanja od svih ostalih zajedno. Prije svega riječ je o Ministarstvu poljoprivrede, koje je tijekom 2018. godine pripremio 146 akata, a od čega ih je na savjetovanju bilo 108, odnosno 73%, a prema brojnosti pripremljenih akata u 2018. godini ih slijedi Ministarstvo financija sa 61 aktom i provedenih 22 savjetovanja (odnosno 54 %).

Prilikom analize udjela provedenih savjetovanja u odnosu na broj ukupno pripremljenih akata, kao najdosljedniji u primjeni ove zakonske obveze izdvojeni su sa 100% provedenih savjetovanja Državni zavod za mjeriteljstvo (7/7 ili 100%) i Državni zavod za intelektualno vlasništvo (6/6 ili 100%), te tijela koja su imala isti 100% udio, ali na uzroku od 1-2 akta tijekom 2018. godine (Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Državni zavod za statistiku, Središnji državni ured za Hrvate izvan RH). Prema visini udjela provedenih savjetovanja slijede Ministarstvo pravosuđa (25/28, odnosno 89%), Ministarstvo hrvatskih branitelja (16/18, odnosno 89%), Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (14/16 ili 87%), Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost (13/15 ili 87%), Ministarstvo zdravstva (31/38 ili 82%), Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (10/12 ili 83%), Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (26/32 ili 81%), Ministarstvo kulture (7/9 ili 78%), Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (27/35 ili 77%), Ministarstvo državne imovine (9/12 ili 75%), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (23/38, 61%), Ministarstvo unutarnjih poslova (16/30 ili 53%), Ministarstvo uprave (6/10 ili 60%) Ostala promatrana tijela javne vlasti to su činila u manje od 50% slučajeva pri pripremi i/ili usvajanju akata.

Važno je napomenuti kako analizom nisu obuhvaćeni akti koji nisu bili objavljeni do 31. prosinca 2018., iako su kroz godinu stručni nositelji izrade akata proveli savjetovanje.

Tablica 4: Prikaz udjela provedenih savjetovanja, trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prema tijelu

	Tijelo javne vlasti	OBJAVLJENIH AKATA	AKATA NA SAVJETOVANJU	UDIO PROVEDENIH SAVJETOVANJA (%)	PROSJEČNO TRAJANJE SAVJETOVANJA (DANA)	PROSJEČNO TRAJANJE ROKA ZA OBJAVU IZVJEŠĆA (DANA)
	Vlada RH / uredi	0	0	0	0	0
<b>MINISTARSTVA</b>	Ministarstvo uprave	10	6	60%	30	11
	Ministarstvo zdravstva	38	31	82%	20	30
	Ministarstvo pravosuđa	28	25	89%	30	14
	Ministarstvo hrvatskih branitelja	18	16	89%	16	80
	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	12	9	75%	28	26
	Ministarstvo unutarnjih poslova	30	16	53%	13	15
	Ministarstvo demografije, obitelj, mlade i socijalnu politiku	5	2	40%	23	18
	Ministarstvo financija	61	33	54%	18	22
	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	16	14	87%	21	17
	Ministarstvo obrane	18	3	17%	16	13
	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	1	1	100%	14	0
	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	32	26	81%	24	9
	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	38	23	61%	22	11
	Ministarstvo poljoprivrede	146	108	73%	16	11
	Ministarstvo turizma	1	1	100%	24	39
	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	35	27	77%	25	17
	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	12	10	83%	23	53
	Ministarstva znanosti i obrazovanja	21	12	57%	21	45
	Ministarstvo kulture	9	7	78%	30	48
	Ministarstvo državne imovine	12	9	75%	28	26
<b>SREDIŠNJI DRŽAVNI UREDI</b>	Središnji državni ured za sport	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za Hrvate izvan RH	2	2	100%	24	6
<b>DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE</b>	Državna geodetska uprava	9	9	100%		11
	Državni hidrometeorološki zavod	0	0	0	0	0
	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	6	6	100%	26	18
	Državni zavod za mjeriteljstvo	7	7	100%	29	10
	Državni zavod za statistiku	1	1	100%	29	7
	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	15	13	87%	35	23
	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	1	1	100%	16	3
	<b>UKUPNO</b>	<b>586</b>	<b>418</b>	<b>71,33%</b>	<b>23,11</b>	<b>22,42</b>

## 2. Rokovi provedbe savjetovanja

U okviru svog djelovanja, Ured Povjerenika za informiranje učestalo zaprima predstavke građana i pravnih osoba vezane uz rok u kojem je potrebno provoditi savjetovanje, pa se stoga posebna pažnja daje praćenju broja dana trajanja savjetovanja i broja dana koliko je tijelu trebalo da sastavi i objavi odgovore na pristigla mišljenja, prijedloge i primjedbe, budući se korisnici učestalo obraćaju povjereniku za informiranje, kao i radi činjenice da izostaje objava izvješća s odgovorima na prijedloge i mišljenja.

Potrebno je istaknuti kako Zakon o pravu na pristup informacijama nije propisao rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju, pa je na stručnom nositelju da ga prilikom stavljanja akta na savjetovanje u sustavu e-savjetovanja, utvrdi unaprijed prema procijenjenom broju očekivanih primjedbi i mišljenja. Praćenja pokazuju kako su neka tijela bila sklonija unaprijed odrediti znatno dulji rok, čak i dulje no što je rok trajanja samog savjetovanja.

Analiza o prosječnom broju dana trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prikazana je u tablici 4., prema tijelu, obvezniku provedbe savjetovanja za sve akte kojih su bili nosioci pripreme propisa u 2018. godini.

Kada je pak riječ o poštivanju zakonske odredbe o trajanju savjetovanja od 30 dana, prema analiziranim podacima Ureda za udruge, s portala e-Savjetovanja vidljivo je kako je savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u svega u 12,00% slučajeva.

Prema praćenju Povjerenika za informiranje o načinu provedbe savjetovanja za propise najvišeg ranga – zakone i uredbe koji su stupili na snagu tijekom 2018. godine, utvrđeno je savjetovanje provedeno u zakonskom roku za 34% akata, što predstavlja značajan pad u odnosu na nalaz iz 2017. godine, kad je za propise najvišeg ranga (zakone i uredbe) savjetovanje provedeno u roku za 43,83 % akata.

Lošiji rezultati praćenja ovog segmenta provedbe savjetovanja s javnošću potvrđeni su i uočenim povećanjem udjela akata za koje je bio primijenjen neadekvatan rok, u odnosu na ranije razdoblje - 48% akata bilo je na savjetovanju u trajanju 15-29 dana, u odnosu na 46% u 2017., provedba savjetovanja u roku kraćem od 15 dana porasla je sa 10% u 2017. godini na 18% u 2018. godini.

Tablica 5. Usporedni pregled trajanja savjetovanja za zakone i uredbe koji su stupili na snagu 2016.-2018. godine

Trajanje savjetovanja (dani)	Broj savjetovanja 2016.	Udio (%)	Broj savjetovanja 2017.	Udio (%)	Broj savjetovanja 2018.	Udio (%)
30 i više	6	19	39	44	62	34
15 – 29	18	56	41	46	87	48
kraće od 15	8	25	9	10	32	18
<b>Ukupno</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>

Ukupno uzevši, u odnosu na trajanje provedbe savjetovanja s javnošću za sve vrste akata, prosječan rezultat, odnosno broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte je 24 dana, što je bitno ispod Zakonom propisanog roka od 30 dana. Na razini svih vrsta akata, u zakonom propisanom roku od 30 dana stručni nositelji izrade akata to su činili za svega 28,3% akata.

Tablica 6. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem u 2018.

<b>Provedba i trajanje savjetovanja 2018.</b>	<b>Broj savjetovanja</b>	<b>Udio (%)</b>
29 dana i više	166	28,3
od 15 do 28 dana	142	24,2
manje od 15 dana	110	18,77
nije provedeno	168	28,66
<b>Ukupno</b>	<b>586</b>	-

Svega 4 ministarstva poštovala su rok koji propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama – Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo kulture, Ministarstvo uprave i Ministarstvo državne imovine), kao i neke državne upravne organizacije - Državni zavod za mjeriteljstvo, Državni zavod za statistiku, Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost savjetovanja su provodili također u skladu s rokovima (35-29 dana). Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo hrvatskih branitelja i Državna uprava za zaštitu i spašavanje provodili su savjetovanja koja su bila puno ispod zakonskog roka, i to 13-16 dana. Posebno, međutim, valja istaknuti i tijelo koje je rokove provedbe savjetovanja i premašilo, uviđajući potrebu i korist od dijaloga sa stručnom i širom javnošću u pripremi propisa – Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost proveo je 2018. godine čak 13 savjetovanja koja su prosječno trajala 35 dana, a godinu ranije 7 savjetovanja koja su prosječno trajala čak 38 dana.

Detaljniji pregled utvrđenih rokova provedbe savjetovanja s javnošću prema stručnim nositeljima izrade akata sistematiziran je u Tablici 4.

Posljednji promatrani segment analitičkog praćenja odnosio se utvrđivanje je li izvješće uz pojedino savjetovanje objavljeno i uvidom u objavljena izvješća o provedenom savjetovanju. Pritom se utvrđivao broj pristiglih prijedloga i komentara, kao i broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih prijedloga i komentara, prema tijelima i prema aktima.

U okviru praćenja ovog posljednjeg segmenta procesa savjetovanja, valja razlikovati analizu dostavljenih primjedbi kao responsivni mehanizam prema sudionicima savjetovanja te izvješće o provedenom savjetovanju, koje se kao dokument prilaže uz prijedlog propisa, sukladno Poslovniku Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.) i Poslovniku Vlade RH (čl. 30. st. 4.).

Vezano uz obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja, kao ključni segment dijaloga s onima koji se uključuju u proces donošenja odluka, Povjerenik je posebnu pažnju posvetio upravo ovom dijelu praćenja provedbe savjetovanja.

U skladu sa zakonskim obvezama, odnosno nastavno na činjenicu da za objavu izvješća o provedenom savjetovanju nije propisan rok, tijela su navodila proizvoljne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju.

U odnosu na 418 provedenih savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima u trenutku analitičkog praćenja objavljeno je u 400 ili 96% slučajeva.

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 11.739. mišljenja, komentara i prijedloga, što je puno više nego u prethodnom razdoblju praćenja, kada je bilo izbrojano 6.521 prijedloga, mišljenja i komentara za akte za koje je objavljeno izvješće. Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili

djelomično prihvaćeno je njih 3.871, odnosno 33% što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 25,27% prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara tijekom 2017. godine.

### **3. Zaključak i preporuke**

Kao i u prethodnom razdoblju, Povjerenik za informiranje je ovim analitičkim praćenjem želio utvrditi udio provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi, a koji su tijekom 2018. godine objavljeni u Narodnim novinama. Ovo je analitičko izvješće uključivalo usporedivu analizu pojedinih parametara provedbe savjetovanja u odnosu na prethodno razdoblje, uz prethodno utvrđenu metodologiju za prikupljanje i interpretaciju podataka

U predmetnom je analitičkom praćenju u pojedinim segmentima uočen pozitivan pomak, posebno kad je riječ o udjelu akata za koje je provedeno savjetovanje, pa je tek 2018. godine uočeno da se savjetovanje provodilo primjerice za sve zakonske prijedloge, iako ova obveza postoji od 2013. godine. Ukupno, tijekom 2016. godine nositelji pripreme akata su na razini svih propisa provodili savjetovanja za 40,37% akata, a 2017. godine za 45,39%, dok je 2018. godine ovaj udio dosegao 71,33 % što je za oko 26% više nego godinu ranije.

Kad je riječ o propisima najvišeg ranga – zakonima, uredbama i pravilnicima - ostvaren je porast udjela provedenih savjetovanja za 26,20% u odnosu na 2017. godinu, pa je on u 2018. godini iznosio 83,30 %.

Prema podacima iz promatranog razdoblja vidljivo je da se često i sami nositelji izrade akata nalaze u nedoumici treba li akt biti stavljen na savjetovanje, a to se posebno odnosi na tijela koja su bila stručni nositelji izrade standarda, kriterija, planova, programa, smjernica i poslovnika, za koje nisu provedena savjetovanja u 2018. godini.

Iz navedenog je vidljivo kako je potrebno uložiti dodatne napore za standardizaciju postupanja prema članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, unatoč Smjernicama za primjenu članka 11. koje je još 2016. izradio i distribuirao Povjerenik za informiranje, a koje su instruktivne prirode..

Puno prostora za napredak postoji i vezano uz rokove provedbe savjetovanja jer iz analitičkog praćenja proizlazi da je rok u kojem je javnosti bilo moguće dostaviti primjedbe i prijedloge bio ispod zakonom propisanog roka od 30 dana – nakon početnog napretka iz 2017. u odnosu na 2016., u 2018. godini zamjetan je pad prosječnog broja dana ostavljenih za provedbu savjetovanja s javnošću, i to sa 24 na nešto više od 23. Istovremeno, udio akata za koje je savjetovanje organizirano u zakonom zadanom roku je prema rezultatima analitičkog praćenja svega 28,3%, unatoč činjenici da se odgovarajućim uzimao i rok od 29 dana.

Također je važno kazati kako iz godine u godinu određeni krug tijela provodi savjetovanja redom u roku ispod propisanog, što je, posebno na središnjoj državnoj razini, 6 godina nakon uvođenja obveze provedbe savjetovanja, praksa koju treba negativno ocijeniti, pa i u okviru godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koje Povjerenik za informiranje podnosi Hrvatskom saboru.

Nadalje, predmetom analize bio je i broj dana u kojem se objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno objava analize zaprimljenih komentara (s obzirom na formulaciju članka 11. ZPPI), iako rok nije utvrđen Zakonom. Prema prikupljenim podacima za sva tijela i za sve



vrste akata, proizlazi da su se analize dostavljenih prijedloga i primjedbi objavljivale u roku od prosječno 17,66 dana.

Dodatno, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 11.739. mišljenja, komentara i prijedloga, što je gotovo dvostruko u odnosu na prethodno razdoblje praćenja, kada je bilo izbrojano 6.521 prijedloga, mišljenja i komentara za akte za koje je objavljeno izvješće. Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno je njih 3.871, odnosno 33% što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 25,27% prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara tijekom 2017. godine.

Kao i za prethodno razdoblje, a slijedom svih uočenih odstupanja u postupanju tijela u odnosu na članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje ostaje pri svojim preporukama za unaprjeđenje primjene članka 11. ZPPI:

- Tijela javne vlasti trebaju pri planiranju svojih normativnih aktivnosti uračunati vrijeme za provedbu savjetovanja od 30 dana te obradu prispjelih mišljenja i prijedloga i izradu izvješća;
- Proces provedbe savjetovanja treba biti dio redovitog godišnjeg planiranja, izraženog kroz ažurne i javno objavljene planove savjetovanja;
- U svrhu dosljednije provedbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, potrebno je podizati razinu znanja i svijesti o provedbi savjetovanja s javnošću i drugim oblicima uključivanja među dužnosnicima i rukovodećim državnim službenicima koji donose odluke;
- Potrebno je uložiti dodatne napore u podizanje razine znanja i svijesti korisnika o mogućnostima participativnog donošenja odluka, između ostalog i korištenjem drugih metoda savjetovanja, kao što su slanje nacrt propisa i akata zainteresiranoj javnosti uz poziv za dostavljanje primjedbi (npr. ciljanim skupinama koje će biti nadležne za provedbu ili stručnim udrugama), provedba javnih rasprava (npr. okrugli stolovi i druga događanja), i slično, kako među korisnicima, tako i među službenicima uključenim u proces pripreme akata;
- Zbog nesuglasja između Zakona o pravu na pristup informacijama i Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, predlaže se Vladi RH da ili stavi izvan snage postojeći Kodeks ili usvoji novi, koji će uvažiti relevantne 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 2009. godine.

**Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i Uredima Vlade RH u  
2018. godini**

**Zagreb, veljača 2019.**

Pravna osnova: Članak 35. stavak 3. i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama,  
NN 25/13, 85/15

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

Broj stranica: 16



**Imenovanje – nekomercijalno – bez prerada:** drugi mogu distribuirati djelo u nekomercijalne svrhe dokle god je djelo cjelovito i u neizmijenjenom obliku, uz isticanje autora