

Zloupotreba prava kao razlog za odbijanje pristupa informacijama

Nakić, Antonija

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:039202>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Antonija Nakić

**ZLOUPOTREBA PRAVA KAO RAZLOG ZA ODBIJANJE
PRISTUPA INFORMACIJAMA**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, srpanj 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Antonija Nakić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Antonija Nakić, v.r.

(potpis studenta)

Sažetak

U radu se analizira pravo na pristup informacijama, kao i zakonska ograničenja tog prava. Sumarno se opisuju pravni izvori te odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Osobita pozornost posvećuje se institutu zlorabotrebbe prava na pristup informacijama uvedenom izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. godine, a koji propisuje mogućnost odbijanja zahtjeva zbog tzv. zlorabotrebbe prava. Analiziraju se pozitivne i negativne strane uspostavljenog instituta zaštite tijela javne vlasti od moguće nezakonite preopterećenosti zahtjevima. Na kraju, u zaključku rada, iznose se završne teze te se naglašava važnost primjene prava na pristup informacijama sukladno svrsi Zakona.

Ključne riječi: Zakon o pravu na pristup informacijama, korisnik prava, zahtjev, tijela javne vlasti, zlorabotrebbe prava, odbijanje zahtjeva

Summary

This paper analyzes the right to access information, as well as the legal limitations of that right. It briefly describes the legal sources and regulations of the Law on the Right to Access to Information. Particular attention is paid to the institute of abuse of the right to access to information introduced by amendments to the Law on the right to access to information from 2015, which stipulates the possibility of rejecting requests for information due to the so-called abuse of rights. The paper analyzes positive and negative sides of the established institute for the protection of public authorities against possible illegal overloading of demands. At the end, in the conclusion of the paper, the final theses are presented and the importance of applying the right to access to information in accordance with the purpose of the Act is emphasized.

Keywords: Law on the right to access to information, user of the right, request, public authorities, abuse of rights, refusal of the request

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. PRAVNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	3
2.1 USTAV	4
2.2 ZAKONODAVNI OKVIR.....	4
2.3 PROVEDBENI PROPISI	6
2.4 UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA	6
3. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	7
3.1 OGRANIČENJA PRAVA PREMA ZAKONU O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	8
4. ZLOUPOTREBA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	10
4.1 UREĐENJE ZLOUPOTREBE	10
4.1.1 Međunarodni dokumenti	10
4.1.2 Zloupotreba prava u hrvatskom zakonodavstvu	11
4.2 UTVRĐIVANJE ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	12
4.2.1 Subjektivni elementi.....	14
4.2.2 Objektivni elementi.....	16
4.2.3 Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zloupotrebe	18
4.2.4 Uloga Povjerenika za informiranje u utvrđivanju zloupotrebe prava.....	19
5. ZLOUPOTREBA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U PRAKSI.....	21
5.1 POSTUPANJE TIJELA JAVNE VLASTI PO ZAHTJEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA	22
5.2 ŽALBA PROTIV RJEŠENJA TIJELA JAVNE VLASTI	25
5.3 TUŽBA PROTIV RJEŠENJA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE.....	28
5.4 ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE	31
5.5 PODACI IZ IZVJEŠTAJA O VREDNOVANJU UČINAKA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA VEZANI ZA ZLOUPOTREBU PRAVA	32
5.5.1 Analiza podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama.....	33
5.5.2 Analiza komparativnih zakonodavstava	34
5.5.3 Zaključci i preporuke s prijedlozima za poboljšanje pravnog okvira	35
6. ZAKLJUČAK	36
LITERATURA	38

1. UVOD

Pravo na pristup informacijama kao temeljno pravo građana u svakom demokratskom društvu pripada svima i jednako. Navedeno je zajamčeno Ustavom RH (članak 38., stavak 4.)¹, a može se ostvariti sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama (ZPPI)², prvenstveno putem proaktivne objave informacija, a zatim i tako da svaka fizička ili pravna osoba može zatražiti svaku informaciju od tijela javne vlasti podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama pod uvjetima propisanim zakonom.

Kao i sva ostala prava, tako i pravo na pristup informacijama ima određena ograničenja. Neka od njih izričito su propisana zakonom (zaštita privatnosti, nacionalna sigurnost, zaštita tržišnog natjecanja i gospodarskih interesa te integritet postupka i odlučivanja).

Isto tako, postoji ograničenje prava na pristup informacijama o kojem ću pisati u ovom radu, a koje se odnosi na moguće uskraćivanje prava na pristup informaciji kada podnositelj svojim zahtjevom ili zahtjevima remeti redovno funkcioniranje tijela javne vlasti te tako pravo na pristup informacijama gubi svoj pravi smisao. S obzirom na to da je funkcioniranje institucija (tijela javne vlasti) u javnom interesu, njihovo neutemeljeno ugrožavanje utječe na funkcionalno obavljanje javnih funkcije, a samim time i ostvarivanje prava svih građana.

Iz navedenog razloga, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) od 9. kolovoza 2015. godine uveo je ograničenje prava pristupa informacijama na temelju kojeg tijelo javne vlasti ima mogućnost odbiti zahtjev za pristup informacijama u slučaju zloupotrebe prava na pristup informacijama. Navedeni je institut otprije poznat komparativnim zakonodavstvima i međunarodnim dokumentima te je to jedan od razloga zašto je uveden i u naš pravni sustav, a drugi, još bitniji, razlog je i dugogodišnja praksa primjene zakona vezanog uz pravo na pristup informacijama (od 2003. nadalje) koja je ukazala na to da u nekim slučajevima pravo na pristup informacijama dolazi u suprotnost s vrijednostima, pravima i slobodama koje su zaštićene pravnim poretkom, a osobito

¹ Ustav RH (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014), u članku 38. stavku 4. propisuje: „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.“

² Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)

redovitim funkcioniranjem tijela javne vlasti koji obavljaju javne poslove na dobrobit čitavog naroda.³

Iz tog razloga je u Zakon o pravu na pristup informacijama uveden institut zlorabotrebepava na pristup informacijama propisan člankom 23. stavkom 6. točkom 5. (ranije članak 23. stavak 5. točka 5.) koji omogućuje tijelu javne vlasti da odbije zahtjev za pristup informacijama u slučaju da jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više zahtjeva očito zlorabotrebepbljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada radi učestalih zahtjeva za dostavom istih ili istovrsnih informacija ili velikog broja informacija opterećuje rad i redovito funkcioniranje tijela javne vlasti.⁴

Cilj navedene odredbe je onemogućavanje maltretiranja tijela javne vlasti te remećenja njegovog redovnog poslovanja, uključujući i postupanje po zahtjevima za pravo na pristup informacijama drugih korisnika. Iz tog razloga, većina zakona koji propisuju pravo na pristup informacijama, predviđa ovakvu mogućnost ograničavanja prava na pristup informacijama zato što dolazi do situacija kada neke osobe koriste navedeno pravo za svoje osobne interese, a ne radi svrhe zbog koje to pravo postoji.

Kada tijelo javne vlasti utvrdi da je došlo do zlorabotrebepava na pristup informacijama, ono donosi rješenje o odbijanju u kojem je dužno detaljno obrazložiti svoje argumente da je uistinu došlo do zlorabotrebepava. Protiv navedenog rješenja, podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu Povjereniku za informiranje.⁵

Službenik za informiranje, kao osoba koja je u tijelu javne vlasti zadužena za postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama, odnosno rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, pokušava ustanoviti je li došlo do zlorabotrebepava pravo na pristup informacijama. Navedeno nastoji ocijeniti na osnovi prethodnih zahtjeva (sukladno podacima iz Službenog Upisnika⁶), na osnovi utrošenog vremena za postupanjem po zahtjevu, angažmanu potrebnom za rješavanje zahtjeva te je li u njegovo rješavanje potrebno

³ Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Primjena odredbe o zlorabotrebepava, Zagreb, prosinac 2017., str. 3

⁴ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članak 23. stavak 6. točka 5.

⁵ Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2016., str. 17.

⁶ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), člankom 14. propisuje: „Tijelo javne vlasti dužno je voditi poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, u skladu s odredbama ovog Zakona. Ustroj, sadržaj i način vođenja službenog upisnika propisat će pravilnikom ministar nadležan za poslove opće uprave.“

uključivanje većeg broja službenika, na osnovi količine dokumentacije koju je potrebno prikupiti i sl. Dakako, nužna je opreznost prilikom takve procjene jer se radi o ustavnom pravu, stoga u slučaju donošenju rješenja o odbijanju zahtjeva trebaju postojati izričiti i jasno navedeni i obrazloženi dokazi za zloupotrebu.⁷

U ovom radu analizirat ću zloupotrebu prava na pristup informacijama kao i sudsku praksu te praksu Povjerenika za informiranje u vezi navedenog instituta. Cilj mi je što jasnije opisati sve prednosti i nedostatke navedenog ograničenja na pristup informacijama te prikazati koliko je navedeni institut nužan i na koji način bi se trebao primjenjivati kako bi se ostvarila stvarna svrha Zakona o pravu na pristup informacijama.

2. PRAVNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama trebalo uvesti kako bi se prilagodilo i uskladilo s nacionalnim zakonodavstvom te standardima Europske unije. Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003) po prvi puta je uređeno pravo na pristup informacijama te dužnost tijela javne vlasti za objavom informacija.⁸ Njegovo donošenje je od velike važnosti za razvitak Republike Hrvatske u smislu države vladavine prava, do koje nije moguće doći ako rad javnih institucija nije transparentan.

Nakon donošenja, u primjeni Zakona uočene su brojne pozitivne i negativne strane koje su rezultirale potrebom izmjena i dopuna Zakona, a najvažnije promjene bile su iz razloga nove međunarodne zakonodavne regulative, prakse Europskog suda za ljudska prava te promjene Ustava RH.⁹

⁷ Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama: Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Zagreb, 2016, str. 28.

⁸ Šurina, Sanja, Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Političke analize 3 (2012), str. 38

⁹ Juričić, Mirjana, Zakon o pravu na pristup informacijama - provođenje i primjena, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Zagreb, Inženjerski biro, 6. listopada 2010., str. 119.

2.1 USTAV

Ustav Republike Hrvatske smatramo najvažnijim izvorom prava na pristup informacijama u RH, njegovim člankom 38. stavkom 4. jamči se pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti dok ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti propisana zakonom te razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Republika Hrvatska je pravo na pristup informacijama ugradila u svoj Ustav zahvaljujući inicijativi udruga civilnoga društva u sklopu ustavnih promjena 2010. godine. Ustavom Republike Hrvatske, objavljenim u Narodnim novinama broj 85, 2010. godine, jamči se pravo pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti kao te tajnost i sigurnost osobnih podataka i to tako da se na informacije javnoga sektora pretpostavlja da trebaju biti dostupne, dok se s druge strane pretpostavlja zaštita osobnih podataka odnosno nedostupnost.¹⁰

U odnosu na mogućnosti ograničenja prava na pristup informacijama, istaknula bi i članak 16. Ustava Republike Hrvatske u kojem se navodi da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila prava i slobode drugih, pravni poredak, javni moral i zdravlje te je nužno da svako ograničenje prava bude razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom konkretnom slučaju.¹¹

2.2 ZAKONODAVNI OKVIR

Pravo na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj pratimo kroz tri faze razvoja zakonodavnog okvira, i to:

1. faza koja počinje 2003. godine odnosno donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03),
2. faza koja počinje 2010. godine uvođenjem u Ustav RH odredbe koja jamči pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti te donošenjem Zakona o

¹⁰ Vajda, Halak, Željka, Romić, Danijela, Trišinski, Zoran, Pravo na pristup informacijama javne uprave u Republici Hrvatskoj i postupak zaštite ostvarivanja toga prava, *Mostariensia*, 20 (2016.) 1-2, str. 230.

¹¹ Ustav RH, *op.cit.* (bilj. 1), članak 16.

izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 144/10, 37/11, 77/11) i

3. faza koja počinje 2013. godine i to od 8. ožujka 2013. godine stupanjem na snagu novog Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), a potom i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) od 9. kolovoza 2015. godine te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 69/22) od 17. lipnja 2022. godine.¹²

Aktualni **Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)** uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija u posjedu tijela javne vlasti. Propisuje načela, ograničenja, postupak i način ostvarivanja i olakšavanja pristupa i ponovne uporabe informacija, djelokrug, način rada i uvjete za imenovanje i razrješenje Povjerenika za informiranje te inspekcijski nadzor nad provedbom ovoga Zakona, kao i druge obveze tijela javne vlasti te prekršajne odredbe, a sve s ciljem omogućavanja ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija putem transparentnog djelovanja tijela javne vlasti.¹³

Sukladno Zakonu, informacije od tijela javne vlasti mogu zatražiti i domaća i strana fizička ili pravna osoba. Tijela javne vlasti od kojih se mogu tražiti informacije navedena su u Popisu tijela javne vlasti¹⁴ koji objavljuje Povjerenik za informiranje na svojoj internet stranici.

Prilikom postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama, primjenjuju se i postupovni zakoni i to Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21) i Zakon o upravnim sporovima (NN 36/24).

Isto tako, za pristup informacijama i sudjelovanju javnosti u pitanjima vezanim za okoliš, važan je Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13) te Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), a Povjerenik za informiranje je drugostupanjsko (žalbeno) tijelo i za zahtjeve koji uključuju informacije o okolišu.¹⁵

¹² Povjerenik za informiranje, *op. cit.* (bilj. 7), str. 8.

¹³ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članci 1. i 3.

¹⁴ Popis svih tijela javne vlasti objavljen na sljedećoj poveznici internet stranice Povjerenika za informiranje: <https://tjv.pristupinfo.hr/>

¹⁵ Povjerenik za informiranje, *op. cit.* (bilj. 7), str. 8.

2.3 *PROVEDBENI PROPISI*

Povjerenik za informiranje je na svojoj internet stranici objavio sljedeće podzakonske propise važne za postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama:

- Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14),
- Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 123/22),
- Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14, 141/22),
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16),
- Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN 67/17),
- Uredba o troškovima ponovne uporabe informacija (NN 87/18, 55/24).¹⁶

2.4 *UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA*

Primjena uspostavljene prakse Povjerenika za informiranje te Visokog upravnog suda RH važna je kako bi se na ispravan način i pravodobno rješavali zahtjevi za pravo na pristup informacijama te tako izbjegle žalbe i sporovi.

Povjerenik za informiranje redovito na svojoj internetskoj stranici putem Tražilice odluka i mišljenja (TOM) objavljuje svoje odluke i mišljenja, kao i odluke Visokog upravnog suda, Vrhovnog suda RH, Ustavnog suda Republike Hrvatske, europskih sudova te odluke Europskog ombudsmana. Praksa je vrlo opsežna te omogućuje uvid u rad Povjerenika te

¹⁶ Internetska stranica Povjerenika za informiranje RH, Pravni okvir, <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/>

pomoć korisnicima prava na pristup informacijama kao i službenicima za informiranje prilikom rješavanja zahtjeva. TOM je dostupan na poveznici <https://tom.pristupinfo.hr/>.¹⁷

Također, osim uspostavljene prakse dostupne na navedenoj tražilici TOM, sukladno projektu PHARE 2006 "Usklađivanje i objavljivanje sudske prakse", objavljen je informacijski sustav s uvidom sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske, kao i drugih sudova u Republici Hrvatskoj (dakle i Visokog upravnog suda RH). Objavljuju se sve odluke Vrhovnog suda RH (od 1990.), a samo najznačajnije sudske odluke drugih sudova.¹⁸

3. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Ograničenja prava na pristup informacijama mogu se tumačiti kao ograničenja načela transparentnosti pa bi iz tog razloga trebala biti iznimka, međutim svakako trebaju postojati. Ograničenja prvenstveno dolaze iz potrebe zaštite:

- privatnosti (zaštita osobnih podataka),
- nacionalne sigurnosti (tajnost podataka),
- gospodarskih interesa (poslovna tajna),
- intelektualnog vlasništva,
- profesionalne tajne,
- redovitog i pravilnog funkcioniranja institucija i pravnog poretka (istražni i kazneni postupci i drugi zakonom uređeni postupci).

Isto tako, do ograničenja transparentnosti može doći ako građani ne razumiju pružene informacije u cijelosti i ne mogu ih ispravno interpretirati, pa im prijeti opasnost da budu besmislene. Stoga su u transparentnosti važne osobe koje informaciju mogu na pravilan način prenijeti javnosti. Ovdje problem može predstaviti pojednostavljivanje, iskrivljavanje

¹⁷ Internetska stranica Povjerenika za informiranje RH, Praksa Povjerenika za informiranje, <https://pristupinfo.hr/praksa-povjerenika-za-informiranje/>,

¹⁸ Internetska stranica Vrhovnog suda RH, <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>

informacije ili nepotpuno informiranje te curenje informacija koje je često nezakonito. Stoga, kvalitetno medijsko izvještavanje, educirani novinari, zakonodavstvo i samoregulacija medija te stručnjaka za odnose s javnošću bitno doprinose transparentnosti.¹⁹

Postoji i problem vezan za komunikacijske kanale koji se odnosi na tzv. digitalnu podjelu (*digital divide*), s obzirom na to da se u današnje vrijeme informacije šire digitalno (objavama na internetu, slanjem putem e-pošte, web i medijskim portalima), njihov pristup u nekim slučajevima i dalje nije jednako dostupan svim društvenim skupinama kroz sva geografska i politička područja, pa su određeni građani u boljem položaju u odnosu na druge, a za transparentnost je ključno da su informacije dostupne svima.

Naposljetku, do ograničenja transparentnosti dolazi i radi decentralizacije, privatizacije i outsourcinga koji dovode do delegiranja javnih poslova na nova tijela, odnosno prenošenje javnih poslova organizacijama privatnog sektora. Naime, novi javni menadžment dovodi do reforma javne uprave na način širenja javnog sektora i rasta broja tijela (organizacija) koje rade u javnom interesu, pa ovdje dolazi do problema radi potrebe objave (proaktivno ili na zahtjev) informacija kojih su vlasnici tijela koji svoje poslovanje štite pozivajući se na poslovnu tajnu. Npr. kada se neka aktivnost ili projekt radi u javnom interesu (javnim novcem), a u njemu sudjeluju, odnosno dio posla obavljaju i subjekti privatnog sektora koji se nekada mogu naći u središtu interesa javnosti, naročito ako dođe do nekih propusta ili nepravilnosti (to može biti slučaj s primjerice privatnim zatvorima, privatnim zdravstvenim ustanovama i sl.).²⁰

3.1 OGRANIČENJA PRAVA PREMA ZAKONU O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo na pristup informacijama uspostavljeno je kao pravo na pristup svim informacijama u posjedu tijela javne vlasti. Člankom 6. Zakona o pravu na pristup informacijama (*načelo javnosti i slobodnog pristupa*) propisana je dostupnost informacija svim (domaćim ili stranim) fizičkim i pravnim osobama sukladno uvjetima i ograničenjima iz toga Zakona.

¹⁹ Musa, Anamarija, Pravni fakultet u Zagrebu, Transparentnost – zašto i kako?, 5. Forum za javnu upravu, str. 19

²⁰ *Ibid*, str. 20.

Dakle, pravo na pristup informacijama iznimno se može ograničiti, a iznimke su propisane u članku 15. ZPPI-a (*ograničenja prava na pristup informacijama*).

Zaštićeni interesi mogu se podijeliti u dvije kategorije:

- 1) IZNIMKE APSOLUTNOG KARAKTERA – zaštićeni (javni) interesi koje tijelo javne vlasti uvijek mora štiti. U ZPPI-u postoji samo jedno ograničenje apsolutnog karaktera, a ono je sadržano u odredbi članak 15. stavak 1. ZPPI, kojom je propisano: *„Tijela javne vlasti ograničit će pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka.“*²¹
- 2) IZNIMKE RELATIVNOG KARAKTERA – sve ostale zakonske iznimke sadržane u odredbama čl. 15. stavka 2., 3. i 4. ZPPI-a. U slučaju tih iznimki, tijelo javne vlasti prethodno mora provesti test razmjernosti i javnog interesa (propisano člankom 16. ZPPI-a) kako bi se procijenilo prevladava li javni interes ili se pravo treba ograničiti sukladno zakonu. Ako se testom razmjernosti i javnog interesa zaključi da prevladava javni interes, tijelo javne vlasti mora odobriti pristup informaciji bez obzira na to što postoji zaštićeno dobro.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) od 9. kolovoza 2015. godine, uvodi se novo ograničenje pristupa informacijama koje sukladno kojem tijelo javne vlasti ima mogućnost odbiti zahtjev ako se radi o **zloupotrebi prava na pristup informacijama**.²²

Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama od 2. srpnja 2015. godine (P.Z.E br. 832) u dijelu obrazloženja pojedinih zakonskih odredbi navodi da je zloupotreba prepoznata kao moguća situacija koja, suprotno svrsi Zakona, daje mogućnost pojedinim osobama da prevelikim brojem zahtjeva optereće rad tijela javne vlasti. Iz tog je razloga svrha ove odredbe zaštititi tijela javne vlasti i druge korisnike prava na pristup informacijama te korisnike usluga tijela javne vlasti čija prava bi došla u nepovoljan položaj kada bi tijelo javne vlasti trošilo pretjerane resurse i vrijeme radi angažiranja svojih zaposlenika za rješavanje šikanoznih zahtjeva. Navodi se i da je zloupotrebu prava potrebno promatrati u skladu s načelom međusobnog poštovanja i

²¹ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članak 15., stavak 1.

²² Povjerenik za informiranje, *op. cit.* (bilj. 2), str. 7.

suradnje koje odiše pristojnim postupanjem te pružanjem pomoći i suradnjom tijela javne vlasti i korisnika, a kako bi u konačnici došlo do bržeg i efikasnijeg postupanja po zahtjevima. Kako bi došlo do uspješne suradnje i pružanja pomoći potrebna je dvosmjerna komunikacija radi lakšeg pristupa informacijama sukladno zakonu, zato je suradnja i pružanje pomoći važna kod ocjene moguće zloupotrebe prava.²³

4. ZLOUPOTREBA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

4.1 UREĐENJE ZLOUPOTREBE

4.1.1 Međunarodni dokumenti

U okviru međunarodnih dokumenata, razlog za uskraćivanje informacija postoji kada korisnik pravo na pristup informacijama ne pokušava ostvariti sukladno cilju i svrsi zakona. To se odnosi za institute zloupotrebe prava (*engl. misuse, abuse*), uznemirujuće zahtjeve (*engl. vexatious requests*) odnosno nerazumne ili iracionalne zahtjeve (*engl. irrational, unreasonable*).

Članak 5. stavak 5. **Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima** (Br. 205, od 18. 6. 2009.; nije stupila na snagu) propisuje da se „*zahtjev za pristup službenom dokumentu može odbiti ako usprkos pomoći od tijela javne vlasti zahtjev i dalje nedovoljno određen da bi omogućio identifikaciju službenog dokumenta ili ako je zahtjev očigledno nerazuman (engl. manifestly unreasonable)*“.²⁴

Članak 4. stavak 3. točka (b) **Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša** (Aarhuška konvencija, 1998. koja je u odnosu RH stupila na snagu 25. lipnja 2007.), propisano je da „*zahtjev za*

²³ Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, srpanj 2015., str. 21.

²⁴ Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (Br. 205, od 18.6.2009.; nije stupila na snagu) članak 5. stavak 5.

*informacijom o okolišu može biti odbijen ako je zahtjev očito nerazuman (engl. manifestly unreasonable) ili oblikovan na suviše općenit način.*²⁵

Članak 6. stavak 3. **Uredbe o pristupu službenim dokumentima Europske unije** (EZ/1049/2001) određuje da „*ako se zahtjev odnosi na vrlo opsežan dokument ili velik broj dokumenata, institucija može pokušati pronaći neformalno rješenje koje će zadovoljiti obje strane (engl. fair solution).*“²⁶

Potrebno je navesti i **model Zakona o pravu na pristup informacijama** koji služi kao uzor velikom broju zakona o pravu na pristup informacijama, a kojim je predviđeno postojanje odredbe o zloupotrebi (članak 14. Vexatious, Repetitive or Unreasonable Requests).²⁷

Isto tako, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17) člankom 17.1 propisuje zabranu zloupotrebe prava te člankom 35. stavkom 3. propisuje da će sud proglasiti nedopuštenim svaki zahtjev ako, između ostalog, zahtjev smatra zloupotrebom prava na podnošenje zahtjeva.²⁸

4.1.2 Zloupotreba prava u hrvatskom zakonodavstvu

Osim Zakona o pravu na pristup informacijama, i drugi zakoni uzimaju u obzir mogućnost zloupotrebe prava i to:

Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23) u članku 10. stavku 1. propisuje: „*Sud, stranke i drugi sudionici moraju nastojati da se postupak provede bez odugovlačenja, u razumnom roku i sa što manje troškova. Sud je dužan*

²⁵ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija, 1998. koja je u odnosu RH stupila na snagu 25. lipnja 2007.), članak 4. stavak 3. točka (b)

²⁶ Uredba o pristupu službenim dokumentima Europske unije (EZ/1049/2001), članak 6. stavak 3.

²⁷ A Model Freedom of Information Law, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>, članak 14.

²⁸ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17), članak 17.1 i članak 35. stavak 3.

onemogućiti svaku zlouporabu prava u postupku.“ U ostatku navedenog članka propisuje posljedice zlouporabe u sudskom postupku.²⁹

Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23), člankom 6. propisuje načelo zabrane zlouporabe prava, na sljedeći način: *„Zabranjeno je ostvarivanje prava iz obveznog odnosa suprotno svrsi zbog koje je ono propisom ustanovljeno ili priznato.*“³⁰

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13, 98/19) člankom 13. stavkom 1. točkom d) određuje da se sekundarna pravna pomoć iz članka 12. stavka 1. navedenog Zakona može odobriti ako se ne radi o objesnom parničanju, a stavkom 5. istog članka određeno je da se smatra da se radi o objesnom parničanju: *„ako su očekivanja podnositelja zahtjeva očito nerazmjerna sa stvarnom situacijom, ako je razvidno da podnositelj zahtjeva zlorabi mogućnost podnošenja zahtjeva za pravnu pomoć, ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u očitoj suprotnosti s konačnim ishodom u sličnim predmetima ili ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u suprotnosti s prisilnim propisima i moralom društva.*“³¹

4.2 *UTVRĐIVANJE ZLOUPOTREBE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA*

Člankom 23. stavkom 6. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je: *„Tijelo javne vlasti rješenjem će odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.*“³²

Dakle, obilježja zloupotrebe prava su sljedeća:

- jedan ili više međusobno povezanih podnositelja,

²⁹ Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23), članak 10.

³⁰ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23), članak 6.

³¹ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13, 98/19), članak 13.

³² Zakon o pravu na pristup informacijama, *op. cit.* (bilj. 3), članak 23. stavak 6. točka 5.

- jedan ili više funkcionalno povezanih zahtjeva,
- česti zahtjevi kojima se traže istovrsne informacije ili veliki broj informacija,
- opterećivanje rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.³³

Pri tome je utvrđen poseban (kvalificiran) oblik zloupotrebe, sa sljedećim kumulativno ispunjenim obilježjima:

- ✓ učestali zahtjevi kojima se traži dostava istih ili istovrsnih informacija ili zahtjev kojim se traži velik broj informacija,
- ✓ dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Potrebno je u obzir uzeti sve činjenice i okolnosti kako bi se utvrdila zloupotreba prava na pristup informacijama, pa tako i ostala načela Zakona o pravu na pristup informacijama, osobito *načelo jednakosti* (članak 8.) te *načelo međusobnog poštovanja i suradnje* (članak 9.a). Isto tako, od izrazite važnosti su i načela Zakona o općem upravnom postupku, kao što su *načelo pomoći stranci* (članak 7.), *načelo razmjernosti* (članak 6.), *načelo utvrđivanja materijalne istine* (članak 8.), *načelo učinkovitosti i ekonomičnosti* (članak 10.). Prilikom utvrđivanja zloupotrebe uzima se u obzir i traži li se zahtjevom informacija za koju je propisana obveza proaktivne objave.

Na zloupotrebu prava na pristup informacijama prvenstveno može upućivati podnošenje velikog broja zahtjeva i/ili više uzastopnih i sličnih zahtjeva, međutim to nužno ne znači da je došlo do zloupotrebe prava. Upravo je zato za utvrđivanje zloupotrebe potrebno razmatranje svakog konkretnog zahtjeva korisnika ili povezanih korisnika, kao i prethodne zahtjeve te dolazi li do očite zloupotrebe prava na pristup informacijama.

Zloupotreba znači sukobljavanje prava korisnika i svrhe Zakona o pravu na pristup informacijama. Dakle, do nje dolazi kada korištenje pravom na pristup informacijama dođe u sukob sa stvarnim ciljem zakona tako da negativno utječe kako na prava trećih, tako i na poslovanje tijela javne vlasti u smislu ispunjenja svojih redovnih zadaća.

Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano je što sve tijelo javne vlasti treba uzeti u obzir kada donosi odluku o tome zloupotrebljava li neki korisnik pravo na pristup

³³ Bevandić, Dubravka, Ured povjerenika za informiranje, prezentacija: Zloupotreba prava na pristup informacijama, Godišnje savjetovanje službenika za informiranje, Šibenik, 16. listopada 2019.

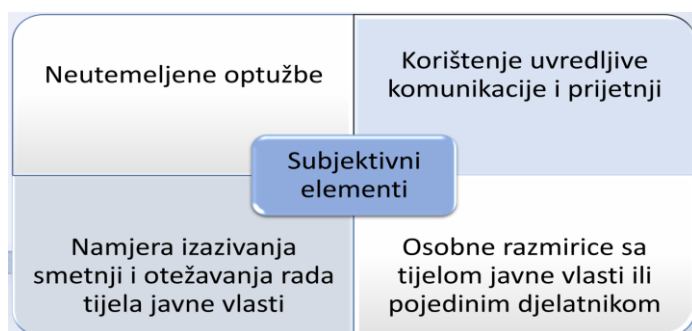
informacijama, ali nisu razrađeni dodatni kriteriji koje bi tijelo javne vlasti trebalo uvažiti da bi moglo donesti odluku o tome je li uistinu došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama. Stoga se odgovori na ta pitanja ostavljaju praksi i uspostavljenim pravnim standardima.

Važno je naglasiti da bi se institut zloupotrebe prava trebao koristiti iznimno jer se radi o ograničavanju ustavnog prava građana. Iz tog razloga, ako se tijelo javne vlasti poziva na institut zloupotrebe prava na pristup informacijama on mora utvrditi sljedeće:

- je li zloupotreba prava ispravna mjera za ostvarenje zaštićenih prava i vrijednosti građana,
- postoji li ipak neka druga (blaža) mjera kojom bi se mogao postići cilj, a da ne dolazi do uskraćivanja ustavnog prava građana na pristup informaciji te
- načelo razmjernosti, odnosno stavljanje u ravnotežu mjere utvrđivanja zloupotrebe prava s ustavnim pravom na pristup informacijama.

Postoje **subjektivni i objektivni elementi** zloupotrebe prava.³⁴

4.2.1 Subjektivni elementi



Izvor: Bevandić, Dubravka, *Ured povjerenika za informiranje, op.cit. (bilj. 32)*

Subjektivni element zloupotrebe proizlazi iz prvog dijela članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama gdje se navodi da jedan ili više povezanih

³⁴ Povjerenik za informiranje Republike Hrvatske, *op.cit. (bilj. 3)*, str. 11.

podnositelja putem jednog ili više povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacija.³⁵

Subjektivni elementi mogu obuhvaćati sljedeće:

➤ **Neutemeljene optužbe**

- korisnik pretpostavlja da postoji određena nepravilnost u radu tijela javne vlasti ili aludira na nestručnost i nezakornost njegovih službenika, odnosno djelatnika i/ili čelnika tijela, a navedeno nije dokazano niti utemeljeno na činjenicama nego se radi o nagađanjima korisnika, a što se protivi načelu međusobnog poštovanja i suradnje;

➤ **Uvredljiva komunikacija, prijetnje i/ili drugo agresivno ponašanje**

- korisnik komunicira tako da se prijeti, vrijeđa ili koristi psovke;

➤ **Namjerno smetanje i otežavanje rada tijela javne vlasti**

- korisnik izričito iskazuje namjeru otežavanja rada tijela javne vlasti i iz tog razloga podnosi prekomjeran broj zahtjeva;

➤ **Razmirice s tijelom javne vlasti ili pojedinim zaposlenikom**

- korisnik iskorištava zahtjeve za pravo na pristup informacijama kako bi se osobno sukobio s tijelom javne vlasti, odnosno njegovim djelatnicima (npr. u slučaju otkaza)³⁶;

➤ **Uporno podnošenje zahtjeva**

- korisnik postavlja zahtjeve na dnevnoj ili tjednoj bazi te je konstantno nezadovoljan dobivenim informacijama, pa postavlja niz dodatnih pitanja te traži pojašnjenje;

➤ **Traženje informacija koje podnositelj posjeduje ili su objavljene**

- korisnik konstantno traži informacije koje već posjeduje ili su mu poznate te koje su već javno objavljene;

³⁵ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članak 23. stavak 6. točka 5.

³⁶ Povjerenik za informiranje, *op.cit.* (bilj. 3), str. 12.

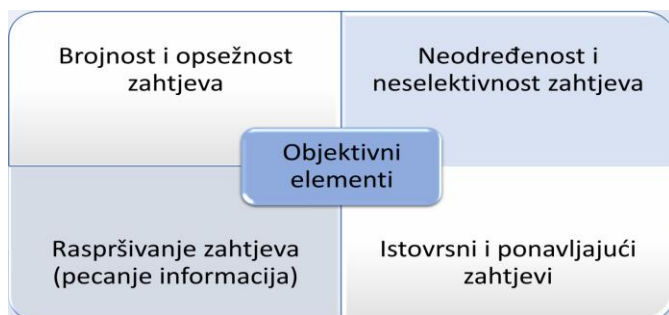
➤ Odbijanje bilo kakve suradnje i pomoći prilikom ostvarivanja prava

- korisnik ne želi surađivati s tijelom javne vlasti (npr. podnositelj zahtjeva živi blizu sjedište tijela javne vlasti, ali odbija doći izvršiti uvid u zatraženu dokumentaciju koje ima puno ili kopirati dokumente koji ga zanimaju nego traži da mu to dostavi poštom, što je suprotno i načelima učinkovitosti i ekonomičnosti iz članka 10. Zakona o općem upravnom postupku);

➤ Međusobna povezanost više podnositelja

- korisnik angažira druge korisnike koji su mu prijatelji, susjedi, rodbina, kolege i sl. da podnose zahtjeve za pristup informacijama na isti takav način koji predstavlja opterećenje za rad tijela javne vlasti.³⁷

4.2.2 Objektivni elementi



Izvor: Bevandić Dubravka, Ured povjerenika za informiranje, op.cit. (bilj. 32)

Objektivni element zloupotrebe proizlazi iz drugog dijela članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama gdje stoji da radi učestalih zahtjeva za dostavom istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.³⁸

Objektivni elementi mogu obuhvaćati sljedeće:

³⁷ *Ibid*, str. 13.

³⁸ ZPPI, op. cit. (bilj. 2), članak 23. stavak 6. točka 5.

➤ **Brojnost i opsežnost zahtjeva**

- zakon nije ograničio količinu zahtjeva koje korisnik može podnijeti, jedino je moguće ograničenje ako traži istu informaciju a nije prošao rok od 90 dana od prethodnog zahtjeva (članak 23., stavak 1., točka 2.);

➤ **Opterećenje za tijelo javne vlasti**

- ovisi o broju zaposlenih službenika i ima li službenik za informiranje potporu prilikom rješavanja zahtjeva, odnosno da li mu je posao službenika za informiranje jedina funkcija, dakle treba utvrditi stvarno opterećenje tijela javne vlasti te da li korisnik svojim zahtjevom ili zahtjevima utječe na ostvarenje prava drugih osoba te neometano funkcioniranje institucija;

➤ **Povreda ustavnih i drugih prava građana**

- javlja se kada tijelo javne vlasti bude toliko opterećeno radi velike količine zahtjeva da dolazi do onemogućavanja korištenja prava drugih korisnika (fizičkih i pravnih osoba) jer uslijed rješavanja pretjerane količine zahtjeva koje obuhvaćaju dulje razdoblje i veliku količinu podataka, postoji opasnost da prava ostalih stranaka u tijelu javne vlasti ne budu primjereno zaštićena, što je suprotno svrsi Zakona o pravu na pristup informacijama koja je poboljšanje učinkovitosti rada i racionalnog funkcioniranja uprave u javnom interesu;

➤ **Uznemirenost djelatnika neprekidnim ponavljanjem zahtjeva**

- kada korisnik uporno podnosi zahtjeve te biva nezadovoljan dobivenim informacijama, a odbija suradnju i pomoć, to može dovesti do uznemirenosti službenika za informiranje i/ili drugih zaposlenika u tijelu javne vlasti,³⁹

➤ **Neodređenost i neselektivnost zahtjeva**

- zahtjevi korisnika su postavljeni tako da uključuju riječ „sve/svi“, znači korisnik konstantno traži sve dokumente, ugovore, troškove i sl., ne određujući neki period;

³⁹ Povjerenik za informiranje, *op.cit.* (bilj. 3), str. 14.

➤ **Raspršivanje zahtjeva (*pecanje informacija*)**

- korisnik traži informacije iz svih područja rada tijela javne vlasti ili sve informacije u određenom području, s ciljem pronalaska nepravilnosti u radu. U praksi se to naziva „*pecanjem informacija*“ i nije sukladno javnom interesu;

➤ **Istovrsni i ponavljajući zahtjevi**

- korisnik sam ili više povezanih korisnika postavljaju iste ili vrlo slične zahtjeve s namjerom da opterete rad tijela javne vlasti,;

➤ **Neozbiljni zahtjevi kojima se traže informacije koje nisu od javnog interesa**

- korisnik postavlja neozbiljne zahtjeve koji ne doprinose svrsi i cilju Zakona. Iako se prilikom podnošenja zahtjeva ne treba navesti razlog traženja informacije, tijelo javne vlasti može iz samog zahtjeva ili eventualne komunikacije s korisnikom razmatrati i vrijednost zatraženih informacija za javni interes jer je moguće da se zahtjevima traže informacije koje se ne odnose na djelokrug ili rad tijela javne vlasti već je zahtjev takav da služi zabavi samog podnositelja ili njegovom nepotrebnom opterećenju rada tijela javne vlasti.⁴⁰

4.2.3 Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zloupotrebe

Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zloupotrebe prava na pristup informacijama iskazuje se u prekoračenju moralne i pravne granice primjene prava na pristup informacijama radi čega dolazi do neproporcionalnog i neopravdanog opterećivanja funkcioniranja i rada tijela javne vlasti, a ne ostvaruje se javni interes koji bi nadilazio moguće opterećenje.

⁴⁰ *Ibid*, str. 15.

4.2.4 Uloga Povjerenika za informiranje u utvrđivanju zloupotrebe prava

Povjerenik za informiranje je zakonom uspostavljeno neovisno tijelo koje treba osigurati pravnu zaštitu prava na pristup informacijama te je prije svega usmjeren na ostvarivanje stvarnog cilja i svrhe Zakona o pravu na pristup informacijama. On nastoji štititi i promicati pravo na pristup informacijama kao pravo svih osoba da pristupe informacijama tijela javne vlasti. Dakle, Povjerenik za informiranje vodi računa da se pravo na pristup informacijama ostvaruje isključivo sukladno zakonu, te da tijela javne vlasti ne zloupotrebljavaju institut zlouporabe prava na pristup informacijama kako bi uskratili korisnike u ostvarenju njihovih prava. U skladu s navedenim, Povjerenik za informiranje promovira načelo javnosti i slobodnog pristupa informacijama kao temeljna načela pristupa informacijama.

Kao drugostupanjsko tijelo, Povjerenik za informiranje, prilikom žalbenog postupka, prije svega mora utvrditi objektivne kriterije zloupotrebe prava tako da utvrđuje opseg, količinu i sadržaj zahtjeva te postupa li tijelo javne vlasti sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. Nakon što je utvrdio objektivne kriterije, uz pomoć prikupljenih informacija utvrđuje i subjektivne elemente zloupotrebe prava, odnosno postoje li pokazatelji da se institut prava na pristup informacijama koristi suprotno njegovom cilju i svrsi.⁴¹

Da bi mogao utvrditi je li došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje mora prvenstveno razmotriti obrazloženje osporenog rješenja tijela javne vlasti, kao i sve navode iz žalbe korisnika, a zatim:

- izvršiti uvid u spis prvostupanjskog predmeta;
- izvršiti uvid u službeni upisnik o zahtjevima za pristup informacijama kako bi utvrdio količinu i opseg zahtjeva korisnika te zahtjeve drugih korisnika;
- tražiti tijelo javne vlasti da ispuni Upitnik o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa ZPPI-om (služi za samoprocjenu kvalitete u području osiguravanja transparentnosti i otvorenosti, a javno je objavljen na stranicama Povjerenika za informiranje na sljedećoj poveznici: <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/instrument-kvalitete-upitnik-za-samoprocjenu/>);

⁴¹ *Ibid*, str. 17.

- prikupiti sve ostale potrebne podatke kako bi utvrdio materijalnu istinu npr. tražiti očitovanja od tijela javne vlasti, uvid u njegovu godišnje izvješće, zapisnike o inspekcijskom nadzoru itd.);

Također, kako bi utvrdio činjenice na temelju gore opisanih postupaka, uzeti će u obzir i sljedeće:

- opseg i količinu zahtjeva korisnika i s njime povezanih osoba;
- općenito kako tijelo javne vlasti postupa sa zahtjevima za pristup informacijama (da li ih rješava u roku i udio zahtjeva koji su riješeni izvan roka), analizirat će i podatke o žalbama (odbijenim i usvojenim, žalbama zbog šutnje uprave) te postupa li tijelo javne vlasti sukladno odlukama Povjerenika, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ili nadležnog prekršajnog suda;⁴²
- kako tijelo javne vlasti postupa u pojedinim fazama rješavanja zahtjeva kao npr. da li nepotrebno produžuje rokove za rješavanje zahtjeva, dostavlja li nepotpune informacije, komunikaciju s korisnikom i sl.;
- radi li tijelo javne vlasti korisniku nepotrebne administrativne prepreke prilikom rješavanja zahtjeva, kao npr. neuvažava zahtjeve podnesene elektroničkim putem, nepoštuje pravila o troškovima ili odredbe o tome kako korisnik može ostvariti uvid u informaciju (npr. ako inzistira na dostavi informacije na određen način koji ne odgovara korisniku koji opravdano želi da mu se informacija pruži na drugi način);
- kakva je praksa proaktivne objave informacija na internet stranici tijela javne vlasti (ako ne objavljuje potrebne informacije samim time potiče situaciju u kojoj su korisnici prisiljeni informacije tražiti putem zahtjeva);
- kako je organiziran rad službenika za informiranje, koliki je broj zaposlenih osoba u tijelu javne vlasti te je li službeniku za informiranje jedini posao primjena Zakona o pravu na pristup informacija ili ima i druge radne obveze, a sve kako bi se utvrdilo da li rješavanjem zahtjeva za pristup informacijama dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja cjelokupnog tijela javne vlasti jer se određeni broj zaposlenika mora angažirati na obradi zahtjeva za pristup informacijama.

⁴² *Ibid*, str. 18.

Dakle, Povjerenik za informiranje ispituje sve potrebne okolnosti koje utječu na donošenje ocjene o zloupotrebi prava sukladno načelu ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.⁴³

5. ZLOUPOTREBA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U PRAKSI

Sukladno podacima iz službenih godišnjih izvješća Povjerenika za informiranje RH o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, zloupotreba prava je jedan od najčešćih razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

Ukratko bi spomenula podatke iz predmetnih godišnjih izvješća u protekle 4 godine koji se odnose na zloupotrebu prava na pristup informacijama, na način kako slijedi:

- tijekom 2020. zbog zluporabe prava na pristup informacijama odbijeno je 247 ili 21,74 % zahtjeva za pristup informacijama dok su žalbe uložene u 149 predmeta (60,32 %),⁴⁴
- tijekom 2021. zbog zluporabe prava je odbijeno 168 ili 14,99 % zahtjeva za pristup informacijama dok su žalbe uložene u 52 predmeta (30,95 %),⁴⁵
- tijekom 2022. zbog zluporabe prava odbijeno je 801 ili 49,54 % zahtjeva za pristup informacijama dok su žalbe uložene u 127 žalbenih predmeta (15,86 %),⁴⁶
- tijekom 2023. zbog zluporabe prava odbijeno je 3.496 zahtjeva, što čini 79,33 % od ukupno odbijenih zahtjeva za pristup informacijama dok su žalbe podnesene u 98 predmeta.⁴⁷

Iz svega navedenog vidljivo je da broj odbijenih zahtjeva za pristup informacijama, zbog pozivanja na zloupotrebu prava, svake godine raste. Smatram da do navedenog dolazi i zato

⁴³ *Ibid*, str. 19.

⁴⁴ Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu, str. 33., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x57830>

⁴⁵ Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, str. 38., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830>

⁴⁶ Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2022. godinu, str. 40., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/04/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-2022.pdf?x57830>

⁴⁷ Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, str. 33., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x57830>

što se i broj samih zahtjeva za pristup informacijama povećava jer su korisnici prava na pristup informacija sve upoznatiji s navedenim pravom te ga sve više njih i u sve većoj mjeri i koristi. Isto tako, iz kratkog statističkog pregleda predmeta vezanih za zloupotrebu prava sukladno godišnjim izvješćima Povjerenika za informiranje, vidljiva je opsežnost količine prakse Povjerenika i suda vezane za predmetnu odredbu zloupotrebe prava.

5.1 POSTUPANJE TIJELA JAVNE VLASTI PO ZAHTJEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

Sukladno članku 18. ZPPI-a, korisnik ostvaruje pravo na pristup informaciji podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu.⁴⁸

Tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu kada korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji. Ne donosi se rješenje ni kada se obavještava korisnika da je istu informaciju već dobio (nije proteklo 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva), da je informacija javno objavljena, da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka utvrđena propisom, da za informaciju postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti, sukladno članku 1. stavku 4. i 5. ovog Zakona te kad obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ovoga Zakona, pri čemu je dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja. Tijelo javne vlasti o zahtjevu odlučuje rješenjem kada korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji uz obvezu provođenja testa razmjernosti i javnog interesa iz članka 16. Zakona i kada odbija zahtjev.⁴⁹

Sukladno članku 23., stavku 6. ZPPI-a, „*tijelo javne vlasti rješenjem će odbiti zahtjev:*

- 1) ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavku 1. ovog Zakona,*
- 2) ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavicima 2.,3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona,*

⁴⁸ ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članak 18.

⁴⁹ Juričić, Mirjana, Novine Zakona o pravu na pristup informacijama, stručni članak, HRVATSKA PRAVNA REVIJA, UPRAVNO PRAVO, listopad 2013., str. 50

3) ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. ovog Zakona,

4) ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ovog Zakona,

5) ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloropotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.⁵⁰

Dakle, ako tijelo javne vlasti utvrdi da je zahtjevom došlo do zloropotrebe prava na pristup informacijama, dužno je u rješenju o odbijanju zahtjeva navedenu zloropotrebu detaljno obrazložiti i dokazati da je do iste zaista došlo.

Primjerice, sukladno Rješenju Povjerenika za informiranje, UP/II-008-07/22-01/1355, URBROJ: 401-01/11-23-2 od 3. listopada 2023. godine, vidljivo je da je tijelo javne vlasti, Grad Vinkovci, Rješenjem KLASA: UP/I-008-01/22-01/13, URBROJ: 2196-4-4-22-3 od 9. studenoga 2022. godine utvrdio zloropotrebu prava na pristup informacijama. Povjerenik za informiranje, između ostaloga, ističe sljedeće:

„U obrazloženju pobijanog rješenja u bitnome se navodi da je žalitelj u razdoblju od 25. listopada do 2. studenoga 2022. godine podnio osam zahtjeva za pristup informacijama, uvidom u koje je utvrđeno da se temelje na djelovanju i načinu poslovanja Grada Vinkovaca u obnašanju svojih javnih ovlasti iz područja financija i komunalne infrastrukture, a koji kao tijelo javne vlasti, temeljem zakonske obveze i samoinicijativno putem vlastite mrežne stranice i „Službenog glasnika Grada Vinkovaca“, Elektroničkog oglasnika javne nabave, Registra ugovora i internetskih portala, sam objavljuje informacije o svom radu i djelovanju, u lako čitljivom obliku te dostupne svima. Nadalje, navodi se da je žalitelj samo tijekom 2022. godine podnio 74 zahtjeva za pristup informacijama te je uvidom u sadržaj 66 zahtjeva koji su podneseni do ovog postupka, a koji se pojedinačno i citiraju u obrazloženju pobijanog rješenja, utvrđeno da se radi o učestalim, ponavljajućim zahtjevima kojima se traži dostava istih ili istovrsnih informacija, da se svakim zahtjevom traži velik broj

⁵⁰ ZPPI, op. cit. (bilj. 2), članak 23. stavak 6.

informacija i da su zahtjevi međusobno funkcionalno povezani. Također, navodi se da je uvidom u sadržaj svih zahtjeva utvrđeno da su tražene informacije raspršene na cjelokupni djelokrug tijela javne vlasti (postupci nabave, komunalna djelatnost, informiranje, računi, platne liste, rješenja o rasporedu, socijalna skrb, reprezentacija, rad udruga, donacije, manifestacije i dr.), da su često neodređene (traži se sva dokumentacija, svi projekti, i dr.), da sadrže pitanja i traženje objašnjenja te da tražene informacija žalitelj već posjeduje jer su mu poznate ili su već negdje objavljene. Ističe se da korištenje prava na pristup informacijama od samo jedne osobe koja svojim učestalim, istovrsnim i ponavljajućim zahtjevima traži informacije koje su često preopsežne, neodređene i raspršene, već javno objavljene i dostupne u čitljivom obliku, te na taj način utječe na ostvarivanje prava drugih fizičkih i pravnih osoba, odnosno funkcioniranje pravnog poretka i Grada Vinkovaca kao jedinice lokalne samouprave, predstavlja ključni element zloupotrebe. Nadalje, ističe se da sve tražene informacije sadrže podatke koji su člankom 4. Opće uredbe o zaštiti podataka definirani kao osobni podaci te da bi u tom slučaju ovo tijelo trebalo utvrđivati, označavati i prekrivati osobne podatke drugih osoba koje su bile stranke u traženim postupcima, to sve kopirati, sortirati, odnosno omogućavati djelomičan pristup traženim informacijama. Također, ističe se da s obzirom na brojnost i vrstu traženih informacija, odnosno veliku količinu isprava, službenik za informiranje ni uz pomoć drugih djelatnika ovog tijela ne može odraditi u zadanom roku, bez da se ugrozi ostvarivanje prava drugih fizičkih i pravnih osoba, odnosno funkcioniranje i obavljanje poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga kao prvenstvene zadaće Grada Vinkovaca. Osim navedenog, iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da je tijelo javne vlasti u obzir uzelo i žaliteljeve objave na društvenim mrežama na temelju kojih je utvrdilo da broj učestalih, istovrsnih i funkcionalno povezanih zahtjeva služi zabavi samog žalitelja, njegovoj osobnoj promociji i njegovom nerazumnom opterećivanju rada tijela javne vlasti, budući da dobivene informacije koristi isključivo za objavu na svojoj stranici te da postupanje žalitelja nije u javnom interesu, već njegovom privatnom.⁵¹

Dakle, navedeno tijelo javne vlasti je detaljnim obrazloženjem i dokazima o postupanju podnositelja zahtjeva objasnilo razloge odbijanja zahtjeva radi zloupotrebe prava.

⁵¹ Rješenje Povjerenika za informiranje RH, UP/II-008-07/22-01/1355, URBROJ: 401-01/11-23-2, od 3. listopada 2023. godine

5.2 ŽALBA PROTIV RJEŠENJA TIJELA JAVNE VLASTI

Na rješenje o odbijanju, podnositelj zahtjeva za pristup informacijama ima pravo žalbe kao redovnog pravnog lijeka i to sukladno članku 25. ZPPI-a u kojem se navodi da: „*Protiv rješenja tijela javne vlasti može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba se može izjaviti i kad tijelo javne vlasti, u propisanom roku, ne odluči o zahtjevu podnositelja.*“⁵²

O žalbi odlučuje Povjerenik za informiranje. Rješenje o žalbi, Povjerenik je dužan donijeti i dostaviti stranci, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe.

Ako je u postupku po žalbi potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa, propisan člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona, rok za rješavanje žalbe produljuje se na 60 dana.

Tijela javne vlasti obvezna su Povjereniku u postupku po žalbi protiv rješenja o ograničenju informacija iz članka 15. stavaka 2., 3. i 4. ovog Zakona, omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka.

Kada se u žalbenom postupku odlučuje o pravu na pristup informacijama koje su klasificirane stupnjem tajnosti, Povjerenik mora zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. U tom se slučaju rok za odlučivanje o žalbi produljuje na 90 dana. Povjerenik će rješenjem omogućiti korisniku pristup traženoj informaciji kad utvrdi da je žalba osnovana.⁵³

Nastavno na gornji primjer utvrđene zloupotrebe prava na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti, Grada Vinkovaca, podnositelj zahtjeva je podnio žalbu na predmetno rješenje. Međutim, Povjerenik za informiranje je, nastavno na istu, donio rješenje kojim navedenu žalbu odbija kao neosnovanu. U bitnome, Povjerenik za informiranje navodi:

„Iz pobijanog rješenja u bitnom proizlazi da žalitelj zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, odnosno da su ostvarena subjektivna i objektivna obilježja zlouporabe prava na pristup informacijama iz članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁵² ZPPI, *op. cit.* (bilj. 2), članak 25. stavak 1. i 2.

⁵³ Juričić, Mirjana, *op. cit.* (bilj. 49), str. 50

...

Posebno se ističe da je u dosljednoj i ustaljenoj praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske zauzeto stajalište da je pitanje osnovanosti zahtjeva za pristup informacijama (u kontekstu primjene odredbe članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama) potrebno sagledati u okolnostima svakog pojedinog slučaja, imajući u vidu na što odnosno na koga i zbog čega je zahtjev upravljen (presuda poslovni broj: Uzpz-35/2021 od 8. lipnja 2022. godine (točka 15.), presuda poslovni broj: Uzpz-30/2021 od 18. siječnja 2022. godine (točka 13.), presuda poslovni broj: Uzpz-20/2021 od 13. travnja 2022. godine (točka 15.).

Slijedom navedenog, pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama, odnosno primjena odredbe članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja, odnosno može se zaključiti da primjena navedene odredbe može doći neovisno o tome koja se vrsta informacija traži od tijela javne vlasti, pa tako i u slučaju traženja informacijama o raspolaganju javnim sredstvima iz članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Nadalje, ističe se da je presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj UsII-213/17 od 15. studenog 2017. godine, prihvaćen stav Povjerenika za informiranje da se radi o zlouporabi prava iz članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama u predmetu u kojem je žalitelj tražio i informacije o raspolaganju javnim sredstvima, a u razdoblju duljem od dvije godine podnio je ukupno 68 zahtjeva u razdoblju duljem od dvije godine, dok je u konkretnom slučaju žalitelj u razdoblju od 1. siječnja 2021. godine do 2. studenoga 2022. godine podnio ukupno 113 zahtjeva, što je utvrđeno uvidom u dostavljene preslike Upisnika za navedeno razdoblje.

Daljnijim uvidom u preslike Upisnika, utvrđeno je da je tijelo javne vlasti, osim 113 zahtjeva koje je podnio žalitelj, u promatranom je razdoblju zaprimilo još 30 zahtjeva drugih podnositelja, te je iz navedenih podataka razvidno je da žaliteljevi zahtjevi u vremenskom razdoblju kraćem od dvije godine pretežu u ukupnom broju zahtjeva koje tijelo javne vlasti zaprima, pa se stoga valja prihvatiti zaključak tijela javne vlasti da se u konkretnom slučaju radi o brojnim i učestalim zahtjevima.

Osim toga, u prilog činjenici da je u konkretnom slučaju riječ o učestalim zahtjevima, govori i podatak da je žalitelj osam zahtjeva za pristup informacijama koji su predmet ovog postupka podnio u dva dana, odnosno dana 25. listopada 2022. godine 3 zahtjeva te dana 2.

studenoga 2022. godine 5 zahtjeva, a žalitelj je i ranije postupao na način da bi u jednom danu podnio više zahtjeva za pristup informacijama, pri čemu se posebice ističu 19. srpnja 2021. godine - 9 zahtjeva, 10. kolovoza 2021. godine – 11 zahtjeva, 31. siječnja, 2. veljače i 14. ožujka 2022. godine – 8 zahtjeva i 4. travnja 2022. godine – 6 zahtjeva.

U žalbenom postupku valjalo je razmotriti i sadržaj žaliteljevih zahtjeva, pri čemu su uzete u obzir odredba članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) i odredba članka 19. Statuta Grada Vinkovaca (<https://grad-vinkovci.hr/hr/dokumenti/statut-grad-vinkovaca>), kojima je propisano da prvostupanjsko tijelo u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu zaštitu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Stoga, razmatranjem sadržaja žaliteljevih zahtjeva koji su predmet ovog postupka, razvidno je da se njima traže informacije koje su vezane uz različite segmente rada tijela javne vlasti, odnosno razvidno je da su žaliteljevi zahtjevi usmjereni na pojedine projekte i poslove koje Grad Vinkovci obavlja u okviru propisanih nadležnosti, a da žalitelj u zahtjevima traži da mu se dostave sva dokumentacija što ukazuje na to da su njegovi zahtjevi neodređeni, a u europskoj praksi ostvarivanja prava na pristup informacijama takvo se podnošenje zahtjeva naziva „pecanjem“ (information fishing) i ne smatra se automatski sukladnim javnom interesu koji se ostvaruje putem Zakona o pravu na pristup informacijama te ukazuje na to da se žalitelj stavlja u funkciju određenog nadzornika nad radom tijela javne vlasti, što sasvim sigurno nije svrha Zakona o pravu na pristup informacijama.

...

Nadalje, s obzirom na prethodno navedene odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Statutu Grada Vinkovaca, vidljivo da tijelo javne vlasti obavlja niz poslova vezano za ostvarivanje prava građana koji žive na području Grada Vinkovaca, a opterećivanje u radu prekobrojnim zahtjevima za pristup informacijama može dovesti do

realnih i štetnih posljedica u pogledu obavljanja redovitih poslova te ostvarivanja prava od strane građana, kako prava na pristup informacijama, tako i drugih prava o čijem ostvarivanju odlučuje Grad Vinkovci. Pri tome uzimajući u obzir da svaki pojedinačni zahtjev za pristup informacijama treba urudžbirati, pa potom upisati u Upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama, a kad bi se udovoljavalo pojedinom zahtjevu navedeno bi značilo da bi službenik za informiranje trebao pronaći svaku pojedinu informaciju koju žalitelj traži, utvrditi postoje li zakonska ograničenja na istoj, za što bi svakako bio potreban i angažman drugih djelatnika tijela javne vlasti, ovisno o području na koje se pojedine informacije odnose.

...

Na posljetku, Povjerenik za informiranje utvrdio je da će konkretno ograničenje prava na pristup postići svoj cilj, na način da će žalitelja usmjeriti da svoje nezadovoljstvo postupanjem tijela javne vlasti ostvaruje kroz mehanizme koji mu stoje na raspolaganju kao općinskom vijećniku, dok će s druge strane rasteretiti tijelo javne vlasti brojnih zahtjeva žalitelja koji su potaknuti njegovim nezadovoljstvom postupanjem prvostupanjskog tijela, što proizlazi i iz brojnih objava na društvenim mrežama od strane žalitelja, a čiji ispis je dostavljen kao dio spisa predmeta. Stoga je navedena mjera nužna te ne postoji neka druga blaža mjera kojom bi se mogao postići isti cilj.⁵⁴

Iz navedenog primjera, vidljivo je koliko iscrpno i detaljno Povjerenik za informiranje obrazlaže svoju odluku o utvrđenoj zloupotrebi prava na pristup informacija. Navedeno je veoma bitno s obzirom na ustavno pravo građana na pristup informacijama. Dakle, ako se zloupotreba uistinu utvrdi, potrebno je precizno, jasno i detaljno obrazložiti sve razloge njene primjene.

5.3 TUŽBA PROTIV RJEŠENJA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

Protiv rješenja Povjerenika za informiranje nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor, tužbom pred Visokim upravnim sudom RH. Upravni spor može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.

⁵⁴ Rješenje Povjerenika za informiranje RH, *op. cit.* (bilj. 51),

Ako se rješenjem Povjerenika omogućuje pristup informaciji, tužba ima odgovni učinak.

Tijela javne vlasti dužna su sudu omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Sud mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana (od zaprimanja uredne tužbe).

Ovdje bih kao primjer navela Presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koja se spominje u gore navedenom Rješenju Povjerenika za informiranje, a kojom je sud odbio tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Povjerenika za informiranje, Klasa: UP/II-008-07/16-01/384, Urbroj: 401-01/05-16-3 od 13. srpnja 2017. godine. Visoki upravni sud RH u obrazloženju presude, između ostaloga, navodi sljedeće:

„... Nakon što je rješenje tuženika ispitano u granicama tužbenih razloga, pazeći po službenoj dužnosti na ništavost pojedinačne odluke javnopravnog tijela u smislu odredbe članka 58. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, kao i na pravilnu primjenu materijalnog prava, ovaj Sud je utvrdio da je rješenje tuženika pravilno i na zakonu osnovano.

U postupanju tuženika Sud nije uočio bitne povrede postupka kako one na koje pazi po službenoj dužnosti tako ni one na koje se tužitelji pozivaju u svojoj tužbi.

Analizirajući i ocjenjujući razloge sadržane u obrazloženju osporenog rješenja tuženika, u odnosu na tužbene razloge, a sve u vezi s relevantnim zakonskim odredbama, utvrđenje je ovog Suda da njima tužitelji nisu uspješno osporili prosudbe i utvrđenja tuženika koji je u zakonito provedenom postupku, pravilnom primjenom materijalnog prava, pravilno i zakonito odbio žalbe koje su tužitelji izjavili protiv rješenja prvostupanjskog javnopravnog tijela. Tuženik je na utvrđeno činjenično stanje, koje nije proturječno ispravama spisa predmeta, valjano primijenio materijalno pravo, a osporenim rješenjem dao jasno i detaljno obrazložene razloge koji se odnose kako na utvrđeno činjenično stanje tako i na primjenu materijalnih propisa. Ova utvrđenja tužbeni navodi nisu niti u jednom dijelu doveli u sumnju. Također, s obzirom na obim dostavljenog spisa predmeta javnopravnog tijela prvog stupnja kojeg je tuženik dostavio uz odgovor na tužbu Sud je utvrdio da nema potrebe za razmatranjem eventualnih daljnjih dokaznih prijedloga koje je tužitelj dostavljao tijekom žalbenog postupka.“⁵⁵

Također, navela bih i primjer presude iz prakse Visokog upravnog suda RH kojom se poništava Rješenje Povjerenika za informiranje o odbijanju žalbe tužitelja protiv rješenja

⁵⁵ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-213/17-10 od 15. studenog 2017. godine, str. 7.

Grada Z. koje je odbilo zahtjev za pristup informacijama o isplatama navedenog tijela javne vlasti svim odvjetnicima u određenom periodu, a pozivajući se na zloupotrebu prava na pristup informacijama. Naime, u navedenoj presudi Visoki upravni sud RH ističe:

„...u nizu ranijih presuda ovaj Sud je izrazio stajalište da informacije vezano uz trošenje proračunskih sredstava jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave postoji zakonom određeni javni interes (proizlazi iz članka 16. stavka 3. ZPPI-a⁵⁶) zbog kojeg tražena informacija treba biti dostupna javnosti, a što nadilazi eventualno opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti. Naime, kontrola korištenja tih sredstava u interesu je svih građana, a tužitelj kao i svaka druga osoba ima pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava, koja bi radi transparentnosti tijela javne vlasti trebala biti dostupna i to u skladu s odredbom članka 16. stavka 4. ZPPI-a bez provođenja testa razmjernosti.

...

U konkretnom slučaju ne postoji mogućnost zlouporabe prava na pristup informacijama, jer se traženi podaci odnose na raspolaganje javnim sredstvima, koji podaci moraju biti dostupni svakome, zbog čega je ovaj Sud ocijenio da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno.

Stoga Sud ne prihvaća obrazloženje tuženika da bi pružanjem traženih informacija došlo do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti, odnosno da je riječ o zlouporabi prava na pristup informacijama.⁵⁷

Iz navedenih primjera, vidljivo je da Visoki upravni sud RH uzima u obzir sve činjenice i okolnosti vezane za predmete po kojima postupa u svakom konkretnom slučaju. Ako zaključi da je do zloupotrebe uistinu došlo, sud će je potvrditi i obrazložiti svoju odluku.

Isto tako, važno je i da postoji uspostavljena sudska praksa u odnosu na informacije koje se odnose na trošenje proračunskih sredstava, a koje informacije su od javnog interesa te za njih postoji obveza javne objave, pa iz tog razloga ne mogu biti predmet zloupotrebe prava na pristup informacijama, odnosno javni interes nadilazi eventualno opterećenje rada tijela javne vlasti.

⁵⁶ ZPPI, op. cit. (bilj. 2), članak 16. stavak 3. propisuje: „Informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa iz stavka 1. ovoga članka, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.“

⁵⁷ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-297/20-6 od 14. listopada 2020., str. 3.

5.4 ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke stranke u upravnom sporu predlažu Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda zbog osobito teške povrede zakona i to u roku od 60 dana od dana dostave pravomoćne presude ili rješenja. Državno odvjetništvo RH može navedeni zahtjev podnijeti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne presude odnosno rješenja strankama. Također, Državno odvjetništvo RH ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti. O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.⁵⁸

Sukladno praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske pitanje osnovanosti zahtjeva za pristup informacijama (u kontekstu primjene odredbe članka 23. stavka 6. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama) potrebno je sagledati u okolnostima svakog pojedinog slučaja, imajući u vidu na što odnosno na koga i zbog čega je zahtjev upravljen.

Tako je primjerice Presudom Vrhovnog suda RH, broj: U-zpz 30/2021-5, od 18. siječnja 2022. godine, Vrhovni sud RH potvrdio stav Visokog upravnog suda RH iz prethodnog primjera te je u istoj, između ostaloga, naveo sljedeće:

„Broj zahtjeva koje je tužitelj uputio tijelima javne vlasti uključujući i Gradu Z. u razdoblju na koje ukazuje Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u svrhu pribavljanja informacija putem instituta prava na pristup informacija je doista znatan, i kao takav može buditi sumnju u dobronamjernost takvog postupanja tužitelja, a time i njihovu osnovanost, sve polazeći od odredbe čl. 23. st. 5. toč. 5. ZPP-a.

...

Polazeći od citirane odredbe, ovaj sud smatra da je pitanje osnovanosti zahtjeva za pristup informacijama potrebno sagledati u okolnostima svakog konkretnog slučaja, imajući u vidu na što odnosno na koga i zbog čega je zahtjev upravljen. Kada je u pitanju angažiranje odvjetničkih društava, odvjetničkih ureda i odvjetnika u zastupanju G. Z. u određenim pravnim poslovima i postupcima u kojima se Grad Z. javlja kao stranka, a imajući u vidu

⁵⁸ Zakon o upravnim sporovima (NN 36/2024), članci 139. – 142.

nespornu činjenicu da Grad Z., uz ostalo ima kao zaposlenike uz ostalo i osobe sa završenim pravnim fakultetom i položenim pravosudnim ispitom, dakle kvalificiranim osobama za obavljanje pravnih poslova koji se odnose na poslovanje te zastupanje Grada Z., onda je izvjesno da postoji interes javnosti za trošenje proračunskih sredstava Grada Z. na plaćanje odvjetničkih usluga angažiranim odvjetnicima od strane Grada Z. u promatranom razdoblju, a time dakle i postoji opravdanost zahtjeva tužitelja za dostavljanje mu traženih informacija, a bez da se to ocjenjuje zloupotrebom prava na pristup informacijama.

Stoga, kako su se u okolnostima konkretnog slučaja ostvarile pretpostavke na strani tužitelja za pravo na pristup informacijama glede vršenih isplata odvjetničkim društvima, odvjetničkim uredima i odvjetnicima u veljači 2019. od strane Grada Z., sve u smislu odredbe čl. 16. st. 3. ZPPI, to je usvajanjem zahtjeva tužitelja i poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske Klasa: UP/II-008-07/20-01/400 od 20. srpnja 2020. pobijanom presudom pravilno primijenjeno materijalno pravo, slijedom čega je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti te pravomoćne presude trebalo odbiti kao neosnovan i odlučit kao u izreci.⁵⁹

Dakle, Vrhovni sud RH, također, pitanje osnovanosti zahtjeva za pristup informacijama promatra u okolnostima svakog konkretnog slučaja, a u ovom primjeru je potvrdio stav i praksu Visokog upravnog suda RH o nemogućnosti pozivanja na zloupotrebu prava kada se radi o informacijama za koje postoji obveza objave, odnosno informacijama koje su u javnom interesu.

5.5 PODACI IZ IZVJEŠTAJA O VREDNOVANJU UČINAKA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA VEZANI ZA ZLOUPOTREBU PRAVA

Iako je Zakon o pravu na pristup informacijama u primjeni već više od deset godina, njegova provedba i dalje predstavlja izazov za sve njegove obveznike. Iz tog razloga se Povjerenik za informiranje tijekom 2020. godine usmjerio na niz aktivnosti vezanih za provedbu Zakona, čiji je rezultat bilo prihvaćanje i financiranje projekta “Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama” u okviru Nacionalnog plana oporavka

⁵⁹ Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, U-zpz 30/2021-5, od 18. siječnja 2022. godine

i otpornosti 2021. - 2026. Ono uključuje evaluaciju Zakona kako bi se vrednovali dosadašnji učinci ZPPI-ja.

Za tu svrhu, neovisni članovi Evaluacijskog tima proveli su istraživanje kako bi utvrdili koji su učinci odredbi i instituta ZPPI-a sukladno mišljenjima tijela javne vlasti i korisnika/korisničkih udruga, tako da su odabrane anketirali kako bi skupili podatke o slabostima, koristima i primjenjivosti ključnih odredbi ZPPI-ja.⁶⁰

Ovdje ću izdvojiti ukratko analize i zaključke vezano za podatke iz Izvještaja koji su se odnosili na zloupotrebu prava na pristup informacijama.

5.5.1 Analiza podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama

Dostavljeni podaci tijela javne vlasti (dalje: tijelo javne vlasti ili TJV) pokazuju sljedeće:

- više od 40% odgovara da se u radu susrelo sa šikanoznim zahtjevima za pristup informacijama (npr. konstantno slanje istih zahtjeva, traženje velike količine dokumentacije);
- više od 85% smatra da bi trebalo biti jasnije propisano kada se nešto može smatrati zloupotrebom prava na pristup informacijama jer bi se tako otklonilo arbitrarno tumačenje i umanjile zloupotrebe u praksi
- više od 76% smatra da i kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima, tijela javne vlasti trebaju imati mogućnost utvrđivanja zluporabe prava na pristup informacijama;
- 87% odgovara da ne postoje situacije kad TJV mogu zlupotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ignorirajući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i VUS RH.

S druge strane, dostavljeni podaci korisnika/korisničkih udruga (dalje: korisnici ili KU) pokazuju sljedeće:

- više od 55% odgovara da korisnici ne mogu zlupotrijebiti pravo na informaciju,

⁶⁰ Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., Izvještaj o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, ožujak 2023., str. 1., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvestaj-o-vrednovanju-ucinaka-ZPPI-FINAL-za-web.pdf?x57830=>

- više od 66% odgovara da bi trebalo biti jasnije propisano kada se neki slučaj smatra zloupotrebom prava na pristup informacijama
- svi ispitanici (100%) navode da postoje situacije kad TJV mogu zloupotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ne primjenjujući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda RH.⁶¹

5.5.2 Analiza komparativnih zakonodavstava

Komparativnom analizom obuhvaćene su tri zemlje sa sličnom tradicijom upravljanja i administrativnim naslijeđem – Italija, Austrija i Slovenija te dvije zemlje s različitim povijesnim razvojem državne administracije i pravnog sustava – Velika Britanija i Finska. Analizom je, između ostalih, obuhvaćen i institut zloupotrebe prava na pristup informacijama.

Iako ZPPI sadrži odredbu vezanu za zloupotrebu prava na pristup informacijama, zbog postojanja poteškoća u primjeni i provedbi te zakonske odredbe, neprestano se preispituje mogućnost dodatnog normativnog uređenja.

Finski i talijanski zakon nemaju odredbe o zloupotrebi prava na pristup informacijama (finski zakon čak dopušta anonimno podnošenje zahtjeva za pravom na pristup informacijama).

Sličnosti hrvatskog i slovenskog zakona su te da i jedan i drugi prepoznaje funkcionalno povezane zahtjeve kao oblik zloupotrebe prava na pristup informacijama.

Britanski zakon propisuje mogućnost tijela javne vlasti da odbije novi zahtjev korisnika kojim traži iste ili slične informacije.

Slovenski, austrijski i britanski zakon sadrže odredbu kojom predviđaju mogućnost odbijanja šikanoznih zahtjeva (*eng. vexatious, njem. mutwillig*), međutim, radi se o odvojenom pravu, nevezanom za odbijanje zahtjeva kojim se zloupotrebljava pravo na pristup informacija.

⁶¹ *Ibid.*, str. 70.

Komparativna analiza ukazuje na mogućnosti izmjena postojeće ZPPI odredbe o zloupotrebi prava tako da se članak skрати i da se, uz funkcionalno povezane zahtjeve koji predstavljaju zloupotrebu, u zakon uvede i odvojena pravna osnova koja bi propisivala odbijanje zahtjeva šikanoznog sadržaja.⁶²

5.5.3 Zaključci i preporuke s prijedlozima za poboljšanje pravnog okvira

Glavne štetne posljedice zloupotrebe prava su:

- otežavanje redovitog rada TJV;
- otežavanje (usporavanje) ostvarivanje prava na pristup informacijama drugih korisnika;
- javnu gledište na pravo na pristup informacijama djelomice veže uz slučajeve kojima se očigledno ne ostvaruju stvarni cilj i smisao tog prava što dovodi do negativnog utjecaja na poimanje važnosti toga prava.

Tijela javne vlasti zahtjeve za pristup informacijama najčešće odbijaju pozivajući se na zloupotrebu prava na pristup informacijama ako se radi o neprestanom podnošenju zahtjeva od strane istog korisnika, neprestanom traženju istih ili istovrsnih informacija te ako postupanje po zahtjevu predstavlja preveliko opterećenje tijela javne vlasti.

Rezultati istraživanja ne upućuju na potrebu dopune primjericnog dijela definicije u članku 23. stavku 6. ZPPI-ja (tj. teksta što slijedi nakon riječi „a osobito kada “).

Do zloupotrebe prava na pristup informacijama može doći bez obzira na vrstu informacija kojima se traži pristup. Praksa Visokog upravnog suda RH je ta da zloupotreba prava ne dolazi u obzir ako se zatražene informacije tiču raspolaganja javnim sredstvima. Bez obzira na to što je, odlučujući o izvanrednome pravnom lijeku, Vrhovni sud Republike Hrvatske potvrdio konkretnu odluku Visokog upravnog suda RH, Vrhovni sud je ipak jasno ukazao na potrebu odlučivanja o postojanju ili ne postojanju zloupotrebe u svakom konkretnom slučaju.⁶³

⁶² *Ibid.*, str. 122.

⁶³ *Ibid.*, str. 146.

6. ZAKLJUČAK

Pravo na pristup informacijama daleko je doguralo od svog osnutka do danas te smatram da se veliki broj tijela javne vlasti uvelike otvorio javnosti te sada postupa mnogo transparentnije.

Međutim, uvijek će postojati osobe koje žele određeno tijelo javne vlasti prikazati u lošem svijetlu te će inzistirati na raznim informacijama pretjeranim i preopširnim zahtjevima kojima nije cilj saznati informacije od javnog značaja nego javno sramoćenje tijela javne vlasti ako isto ne uspije udovoljiti svim zahtjevima. Dakle, jasno je da je institut zloupotrebe prava na pristup informacijama uvelike potreban u području prava na pristup informacijama kako bi se izbjeglo takvo nedopušteno „šikaniranje“ tijela javne vlasti. Naime, kao zaposlenik istoga, u pojedinim situacijama je stvarno teško nositi se sa „silom“ zahtjeva koji nekada premašuju granice zdravog razuma, a s ciljem da se tijelo javne vlasti predstavi u najgorem svijetlu.

Nažalost, i dalje živimo u državi u kojoj narod na većinu tijela javne vlasti gleda kao na one obavijena tajnama, korupcijama, pogodovanjem i sl., pa je teško uvijek znati procijeniti da li se zloupotreba može primijeniti ili ne, odnosno je li tijelo javne vlasti skriva određene informacije pozivajući se na zloupotrebu ili je do zloupotrebe uistinu došlo. Stoga je uloga i stručnost Povjerenika za informiranje te Visokog upravnog suda uvelike bitna i potrebno je pristupiti individualno svakom takvom predmetu s ciljem da bi se donijela što ispravnija odluka.

Navedeni institut zloupotrebe prava na pristup informacijama ima svoje prednosti i mane. Međutim, jasno je da je postojanje istoga važno i potrebno kako bi korisnici prava na pristup informacijama svoje pravo koristili u dozvoljenim okvirima, a isto tako potrebna je i intervencija Povjerenika za informiranje i/ili Visokog upravnog suda u slučajevima kada tijela javne vlasti koriste navedeni institut neutemeljeno, radi skrivanja određenih informacija koje bi trebale biti javno dostupne.

Vidljivo je i iz analize instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama iz Izvještaja o vrednovanju učinka da navedena zakonska odredba ostavlja dosta prostora procijeni tijela javne vlasti, Povjereniku te sudovima, pa bi bilo svrsishodnije da se uvede preciznije uređenje kako bi svi obveznici Zakona lakše prepoznali zloupotrebu i primijenili je u

slučajevima kada do nje uistinu dođe. Smatram korisnom i ideju o zakonskom ograničenju prava na pristup informacijama u slučaju šikanoznih zahtjeva, bilo kao posebnoj pravnoj osnovi ili kao onoj koja bi se pripisala pod institut zlouptrbe prava na pristup informacijama.

Sukladno svemu navedenome, zlouptrbu prava na pristup informacijama treba koristiti s velikom dozom opreza uzimajući u obzir, prije svega, ustavno pravo korisnika na pristup informacijama. Naime, tijelo javne vlasti se ne može neosnovano pozivati na zlouptrbu kako bi sakrilo informacije koje je dužno dostaviti. Zato je ono, prije donošenja rješenja o odbijanju radi zlouptrbe prava, dužno dobro proučiti praksu Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda te se držati navedenih Smjernica Povjerenika za informiranje koje se tiču Primjene odredbe o zlouporabi prava. Pravilno pozivanje na zlouptrbu štiti tijela javne vlasti od neopravdanog uznemiravanja te ukazuje korisnicima prava na pristup informacijama, koji navedeno pravo ne koriste za opće dobro, da bez obzira na širinu prava kojom raspolažu sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, ipak to pravo nije apsolutno i potrebno je poštovati i institucije bez obzira koliko im se sviđale ili ne. Samo će uzajamnim poštovanjem tijela javne vlasti i korisnika prava na pristup informacijama doći do pozitivnih promjena u pogledu „vjerovanja institucijama“ koje moraju težiti potpunijoj transparentnosti i biti okrenute pravima građanima što će naposljetku dovesti do stabilnije i pravednije države.

LITERATURA

1. Bevandić, Dubravka, Ured povjerenika za informiranje, prezentacija: Zlouporaba prava na pristup informacijama, Godišnje savjetovanje službenika za informiranje, Šibenik, 16. listopada 2019.,
2. Juričić, Mirjana, Novine Zakona o pravu na pristup informacijama, stručni članak, Hrvatska pravna revija, Upravno pravo, listopad 2013.,
3. Juričić, Mirjana, Zakon o pravu na pristup informacijama - provođenje i primjena, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Zagreb, Inženjerski biro, 6. listopada 2010.,
4. Musa, Anamarija, Pravni fakultet u Zagrebu, Transparentnost – zašto i kako?, 5. Forum za javnu upravu,
5. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu, str. 33., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x57830>,
6. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, str. 38., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830>,
7. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2022. godinu, str. 40., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/04/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-2022.pdf?x57830>,
8. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, str. 33. – 34., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x57830>,
9. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2016.,
10. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama, Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Zagreb, 2016.,

11. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Primjena odredbe o zlouporabi prava, Zagreb, prosinac 2017.,
12. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., Izvještaj o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, ožujak 2023., <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvjestaj-o-vrednovanju-ucinaka-ZPPI-FINAL-za-web.pdf?x57830=>,
13. Šurina, Sanja, Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Političke analize 3 (2012),
14. Vajda, Halak, Željka, Romić, Danijela, Tršinski, Zoran, Pravo na pristup informacijama javne uprave u Republici Hrvatskoj i postupak zaštite ostvarivanja toga prava, Mostariensia, 20 (2016.),
15. Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, srpanj 2015., str. 21.

Pravni izvori Europske unije

1. A Model Freedom of Information Law, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>,
2. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17),
3. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija, 1998.),
4. Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (Br. 205, od 18. 6. 2009.; nije stupila na snagu),
5. Uredba o pristupu službenim dokumentima Europske unije (EZ/1049/2001),

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Ustav RH (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14),
2. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13, 98/19),
3. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23),
4. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21),
5. Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23),
6. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22),
7. Zakon o upravnim sporovima (NN 36/24).

Internetske stranice

1. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Popis tijela javne vlasti, <https://tjv.pristupinfo.hr/>,
2. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Pravni okvir, <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/>,
3. Povjerenik za informiranje, Republika Hrvatska, Tražilica odluka i mišljenja, <https://tom.pristupinfo.hr/>,
4. Vrhovni sud RH, Sudska praksa, <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home> ,

Upravna i sudska praksa

1. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-213/17-10, od 15. studenog 2017. godine,

2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-297/20-6, od 14. listopada 2020.,
3. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, U-zpz 30/2021-5, od 18. siječnja 2022. godine,
4. Rješenje Povjerenika za informiranje, UP/II-008-07/22-01/1355, URBROJ: 401-01/11-23-2, od 3. listopada 2023. godine.