



POVJERENIK ZA INFORMIRANJE
Republika Hrvatska

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

SMJERNICE ZA PROVEDBU ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

PRIMJENA ODREDBE O ZLOUPORABI PRAVA

Zagreb, prosinac 2024.

Trg žrtava fašizma 3 | 10000 Zagreb, Croatia
Telefon: 385 (01)1 2099 100 | Fax: 385 (0)1 2099 120
Web: www.pristupinfo.hr | e-mail: ppi@pristupinfo.hr

1. Uvod

Pravo na pristup informacijama je Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH) zajamčeno pravo koje s jedne strane predviđa dostupnost informacija koja su u posjedu tijela javne vlasti, a s druge strane ograničenja prava koja moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu i propisuju se zakonom.

Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22), omogućuje svim fizičkim i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti, u skladu s uvjetima i ograničenjima koja su propisana Zakonom. U svrhu olakšavanja primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje od 2015. godine donosi upute i smjernice za primjenu pojedinih odredbi Zakona.

Navedene upute i smjernice namijenjene su službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, kao i ostalim službenicima u tijelima javne vlasti uključenima u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi olakšale provedbu postupka po zahtjevu za pristup informacijama, te doprinijele zakonitom, pravilnom i efikasnom odlučivanju.

Međutim, s obzirom na to da su Smjernice za primjenu odredbe o zlouporabi prava donesene 2017. godine (KLASA: 008-01/17-01/29, URBROJ: 401-01/05-17-1) pristupilo se ažuriranju navedenih Smjernica.

2. Utvrđivanje zlouporabe prava

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.

Navedenom zakonskom odredbom nije definiran sadržaj zlouporabe prava, osim kvalificiranog primjera te je stoga ostavljeno praksi da uspostavi pravni standard. Prema zakonskoj definiciji, vidljivo je da su obilježja zlouporabe sljedeća: radi se o jednom podnositelju ili više međusobno povezanih podnositelja, o jednom ili više funkcionalno povezanih zahtjeva te o očitijoj zlouporabi prava.

Pri tome je zakonodavac utvrdio poseban (kvalificirani) oblik zlouporabe, koji ima sljedeća kumulativno ispunjena obilježja: radi se o učestalim zahtjevima kojima se traži dostava istih ili istovrsnih informacija ili o zahtjevu kojim se traži velik broj informacija te dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Kod utvrđivanja zlouporabe prava na pristup informacijama potrebno je cijeniti sve činjenice i okolnosti slučaja kako bi se utemeljila odluka o postojanju ili nepostojanju zlouporabe prava. Pri tome treba uzeti u obzir i druga načela Zakona o pravu na pristup informacijama, osobito načelo jednakosti (članak 8.), načelo međusobnog poštovanja i suradnje (članak 9.a) kao 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.).

Pri tome je važno istaknuti da ocjena moguće zlouporabe ne predstavlja test razmjernosti i javnog interesa, iako se element javnog interesa uzima u obzir pri ocjeni određenih subjektivnih i objektivnih okolnosti. Također, pri ocjeni zlouporabe treba uzeti u obzir traži li se konkretnim ili povezanim zahtjevima informacija za koju je propisana obveza objave informacija.

Razlozi koji upućuju na zlouporabu prava na pristup informacijama višestruki su i različiti. Zakon o pravu na pristup informacijama određuje okolnosti koje tijelo javne vlasti može primijeniti kod odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, koje se pored ostalog mogu odnositi na podnošenje velikog broja zahtjeva za pristup informacijama. Sama činjenica da se jednim zahtjevom traži više informacija te podnošenje više uzastopnih zahtjeva ipak ne mora nužno značiti da je došlo do zlouporabe prava.

U tom je smislu za utvrđivanje zlouporabe prava na pristup informacijama potrebno razmotriti ne samo svaki konkretan zahtjev koji je korisnik podnio sam ili u vezi s drugim korisnicima i u vezi s prethodnim zahtjevima, nego je potrebno razmotriti dolazi li tim putem do očite zlouporabe prava na pristup informacijama.

Zlouporaba prava je sukob prava korisnika prava na pristup informacijama i same svrhe Zakona, do kojeg dolazi u određenom trenutku kada korištenje tim pravom, koje je moguće do nekog trenutka bilo procesno i materijalno opravdano, dolazi u sukob sa svrhom i ciljem zakonskog uređenja prava na način da se negativno odražava na prava i dužnosti trećih, kako

prava i obveze drugih korisnika, tako i obveze i dužnosti tijela javne vlasti u smislu ispunjenja njihovih zadaća.

Iz zakonskog određenja proizlazi da je potrebno ocijeniti utjecaj zahtjeva na javni interes funkcioniranja institucija i zaštite prava drugih, odnosno ostvarivanja prava korisnika, iako prema Zakonu o pravu na pristup informacijama podnositelji zahtjeva ne moraju navoditi razloge zbog kojih traže informaciju. Potrebno je uzeti u obzir i širi kontekst podnošenja zahtjeva, kao i ciljeve koji se žele postići podnošenjem zahtjeva.

Okolnosti koje u nastavku navodimo predstavljaju instruktivne indikatore koje bi tijelo javne vlasti trebalo uzeti u obzir prilikom odlučivanja je li došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama u svakom pojedinačnom slučaju.

Pri tome treba uzeti u obzir da se u praksi institut zlouporabe prava treba koristiti iznimno, imajući u vidu da se ograničava ustavno pravo građana. Poštujući načelo razmjernosti, prilikom potencijalne primjene instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama potrebno je utvrditi je li utvrđivanje zloupotrebe prava legitimna i prikladna mjera za ostvarivanje cilja zaštite ustavnih prava građana i vrijednosti zaštićenih pravnim poretom, je li ta mjera nužna, odnosno postoji li neka druga mjera manjeg intenziteta kojom se može postići isti cilj a da se ne suspendira ustavno pravo građana na pristup informacijama.

Indikatori zlouporabe prava podijeljeni su na subjektivne i objektivne elemente. Prilikom razmatranja sadržaja zloupotrebe prava na pristup informacijama, kako je propisano člankom 23. stavkom 6. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, moguće je razlaganje na subjektivni i objektivni element, te na cjelinu u kojoj su subjektivni i objektivni elementi u međusobnom odnosu i tako kreiraju posebnu činjeničnu i pravnu situaciju.

a. Subjektivni elementi

Subjektivni element zloupotrebe kod korisnika prava vidljiv je u dijelu zakonske odredbe u kojem stoji kako „jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama.“ Slijedom navedenog, prilikom utvrđivanja subjektivnog elementa zlouporabe potrebno je utvrditi subjektivni odnos podnositelja zahtjeva prema cilju koji se postiže podnošenjem zahtjeva, odnosno ima li podnositelj zahtjeva namjeru zloupotrebljavanja prava koje dovodi do šikanoznog postupanja.

Subjektivni element zloupotrebe bi stoga mogao ući u moralnu kategoriju, koja stavlja u odnos podnositelja zahtjeva, tijelo javne vlasti i javni interes. Subjektivni element može obuhvaćati:

- *Neutemeljene optužbe*

Podnositelj zahtjeva za pristup informacijama u zahtjevu ili u drugim podnescima upućenim tijelu javne vlasti predmnijeva nepravilnosti u radu tog tijela ili nestručne i nezakonite postupke njegovih djelatnika i čelnika, pri čemu te nepravilnosti nisu utemeljene na činjenicama niti dokazane, nego spadaju u područje nagađanja i spekulacija, a što je protivno načelu međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9.a Zakona o pravu na pristup informacijama.

- *Korištenje uvredljive komunikacije i prijetnji ili drugog agresivnog ponašanja*

Do kršenja načela međusobne suradnje i poštivanja ljudskog dostojanstva dolazi i u slučaju kada podnositelj zahtjeva za pristup informacijama u komunikaciji sa tijelom javne vlasti koristi uvrede, psovke i prijetnje. U potonjem se slučaju, ako procjeni da se radi o stvarnoj prijetnji ili uznemiravanju, tijelo javne vlasti može obratiti policiji ili državnom odvjetništvu.

- *Namjera izazivanja smetnji i otežavanja rada tijela javne vlasti*

Podnositelj zahtjeva eksplicitno iskazuje da mu je namjera otežati rad tijelu javne vlasti i u skladu s tim prekomjerno podnosi zahtjeve za pristup informacijama.

- *Osobne razmirice sa tijelom javne vlasti ili pojedinim djelatnikom*

Podnositelj zahtjeva koristi Zakon o pravu na pristup informacijama kao alat za osobni sukob sa tijelom javne vlasti, odnosno sa čelnikom ili pojedinim njegovim zaposlenicima. Sukob može proizaći iz dobivenog otkaza, rasporeda na drugo radno mjesto, neuspjelog ishoda prijave na natječaj za zapošljavanje u tijelu javne vlasti, nezadovoljstva kako tijelo javne vlasti rješava korisnikov predmet ili iz neke osobne razmirice.

- *Iznimna upornost u podnošenju zahtjeva*

Podnositelj zahtjeva podnosi zahtjeve za pristup informacijama na tjednoj ili dnevnoj bazi, a većinom je nezadovoljan s dobivenim informacijama, i nakon zaprimanja istih postavlja dodatna pitanja i traži pojašnjenja, iako postoje dokazi da je tijelo javne vlasti ispravno postupilo.

- *Traženje informacija koje podnositelj posjeduje ili su objavljene*

Podnositelj zahtjeva od tijela javne vlasti uporno traži informacije koje posjeduje, koje su mu poznate ili koje su već negdje objavljene.

- *Odbijanje bilo kakve suradnje i pomoći prilikom ostvarivanja prava.*

Podnositelj zahtjeva odbija pomoć i suradnju koje mu pruža tijelo javne vlasti. Tijelo javne vlasti, primjerice, pozove podnositelja zahtjeva koji živi u blizini sjedišta tijela da izvrši uvid u zatražene informacije kojih ima iznimno puno (npr. dio arhiviranih spisa) te da mu se preslikaju dokumenti koji ga zanimaju, međutim, podnositelj to odbija i traži da mu se sve traženo dostavi poštom na kućnu adresu. Takvo je postupanje suprotno i načelima učinkovitosti i ekonomičnosti iz članka 10. Zakona o općem upravnom postupku.

- *Međusobna povezanost više podnositelja*

Korisnik prava na pristup informacijama može angažirati druge korisnike (prijatelje, susjede, rodbinu, suradnike iz iste institucije, npr. udruge, tvrtke) da podnose zahtjeve za pristup informacijama određenom tijelu javne vlasti. Otkrivanje ovog elementa može ovisiti o različitim izvorima informacija koje podupiru ovu okolnost (npr. slanje s iste adrese, isto prezime, istovjetan tekst ili izričaj zahtjeva, općepoznate činjenice i sl.).

b. Objektivni elementi

Objektivni element zloupotrebe vidljiv je u dijelu zakonske odredbe u kojem stoji „...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.“

Objektivni element zlouporabe ukazuje na činjenicu da iako ponekad kod podnositelja zahtjeva ne mora postojati subjektivni element zloupotrebe, ista može biti ostvarena prekomjernim podnošenjem zahtjeva, što dovodi do opterećivanja rada i funkcioniranja tijela javne vlasti te onemogućavanja tijela javne vlasti da obavlja svoju djelatnost, koja se u slučaju tijela javne vlasti obavlja u javnom interesu. Objektivni kriterij zloupotrebe može obuhvaćati:

- *Brojnost i opsežnost zahtjeva*

Uvidom u službeni upisnik o zahtjevima za pristup informacijama tijela javne vlasti može se utvrditi kako se podnositeljevi zahtjevi ističu svojom brojnošću ili opsežnošću, iako Zakonom o pravu na pristup informacijama nije ograničen broj zahtjeva koje pojedini korisnik može podnijeti.

- *Opterećenje za tijelo javne vlasti*

Ponekad brojnost i opsežnost zahtjeva neće utjecati na normalno odvijanje poslovnih procesa tijela javne vlasti budući da su zahtjevi upućeni tijelu u kojem je zaposlen velik broj službenika i u kojem službenik za informiranje ima potporu u rješavanju zahtjeva te obavlja posao službenika za informiranje kao jedinu zadaću. Međutim, u mnogim drugim slučajevima će brojni i opsežni zahtjevi za pristup informacijama predstavljati veliko opterećenje za rad tijela javne vlasti, ako ono ima mali broj zaposlenih djelatnika, a službenik za informiranje pored izvršavanja obveza određenih Zakonom o pravu na pristup informacijama obavlja i druge zadatke iz djelokruga rada tijela. Upravo je u ovom dijelu ključni element zlouporabe s obzirom da korištenje prava na pristup informacijama utječe na ostvarivanje prava drugih odnosno funkcioniranje pravnog poretka i institucija.

- *Povreda ustavnih i drugih prava građana*

Opterećenost tijela javne vlasti uslijed prekomjernog podnošenja zahtjeva može rezultirati ugrožavanjem, ometanjem ili onemogućavanjem korištenja prava drugih fizičkih i pravnih osoba. Prilikom rješavanja velikog broja zahtjeva za pristup informacijama kojim se traže informacije obuhvaćene duljim vremenskim razdobljem, postoji mogućnost da prava stranaka u drugim postupcima u tijelu javne vlasti ili drugih korisnika prava na pristup informacijama ne budu adekvatno zaštićena. Drugim riječima, može doći i do zastoja ili usporavanja u radu tijela javne vlasti i na taj način ograničavanja drugih korisnika zbog neobavljanja redovnog posla. To predstavlja prepreku učinkovitom radu tijela, a svrha Zakona o pravu na pristup informacijama je upravo promicanje učinkovitosti u radu i racionalno funkcioniranje uprave u javnom interesu.

- *Uznemirenost djelatnika neprekidnim ponavljanjem zahtjeva*

Upornost podnositelja u podnošenju zahtjeva, konstantno nezadovoljstvo sa dobivenim informacijama te odbijanje suradnje, može izazvati uznemirenost kod službenika za informiranje i drugih zaposlenih u tijelu javne vlasti uslijed obezvrjeđivanja instituta prava na pristup informacijama.

- *Neodređenost i neselektivnost zahtjeva*

U podnositeljevima zahtjevima prilikom traženja informacija dominira neodređena zamjenica „sve“, drugim riječima, podnositelj u zahtjevu ima običaj tražiti sve ugovore, sve odluke, sve

dokumente, sve troškove, ne uzimajući u obzir vremenski opseg za koji traži dostavu informacije.

- *Raspršivanje zahtjeva (pecanje informacija)*

Podnositelj svojim zahtjevima traži informacije iz svih segmenata rada tijela javne vlasti ili sve informacije u određenom segmentu, a kako bi pronašao bilo kakve nepravilnosti u radu, te prozvaao službenike ili čelnika tijela javne vlasti za nesavjesno obavljanje poslova i raspolaganja financijskim sredstvima i imovinom. U praksi ostvarivanja prava na pristup informacijama takvo se podnošenje zahtjeva naziva „pecanjem informacija“ i ne smatra se automatski sukladnim javnom interesu koji se ostvaruje putem Zakona o pravu na pristup informacijama. Naime, takvo se ponašanje razlikuje od situacije kad korisnik, sumnjajući u nepravilnosti, traži neke određene informacije koje bi mogle ukazati na nedostatke i nepravilnosti u radu tijela javne vlasti.

- *Istovrsni i ponavljajući zahtjevi*

Podnositelj ili više povezanih podnositelja postavljaju istovremeno ili učestalo identične ili vrlo slične zahtjeve koji time ukazuju na korištenje prava na pristup informacijama za opterećivanje rada tijela javne vlasti, bez stvarnog uporišta u svrsi i cilju Zakona.

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

Podnositelj podnosi trivijalne i neozbiljne zahtjeve koji ne doprinose ostvarivanju javnog interesa za transparentnošću tijela javne vlasti. Iako korisnik ne treba navesti svrhu traženja informacije, tijelo javne vlasti iz samog zahtjeva, te eventualne komunikacije s korisnikom i njegovim pojašnjenjima, može razmatrati i vrijednost zatraženih informacija za javni interes u kontekstu moguće zlouporabe. Naime, korisnici pojedinim zahtjevima mogu tražiti informacije koje nisu nastale u vezi s djelokrugom ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti, a koji dovode do nerazumnog opterećivanja njegovog rada.

c. Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zlouporabe

Rezultat spajanja subjektivne i objektivne komponente zlouporabe prava na pristup informacijama trebao bi se iskazivati u prekoračivanju pravne i moralne granice primjene instituta prava na pristup informacijama, što rezultira u neproporcionalnom i neopravdanom opterećivanju rada i funkcioniranja tijela javne vlasti, bez ostvarivanja javnog interesa koji bi nadilazio moguće opterećenje. Ukoliko je na temelju razmatranja svih činjenica i okolnosti slučaja tijelo javne vlasti zaključilo da je zahtjevom za pristup informacijama došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama, dužno je u rješenju kojim odbija zahtjev to detaljno i jasno obrazložiti, kako u odnosu na pojedine elemente zlouporabe tako i u odnosu na cjelinu te okolnosti. Obrazloženje je, kao i uputa o pravnom lijeku, ključan i obvezan dio rješenja prema članku 98. Zakona o općem upravnom postupku i omogućuje korisniku da zaštiti svoja prava, kao i drugostupanjskom tijelu u kontroli zakonitosti odlučivanja.

3. Uloga Povjerenika za informiranje u utvrđivanju zlouporabe prava

Povjerenik za informiranje kao neovisno, zakonom uspostavljeno državno tijelo koje osigurava pravnu zaštitu prava na pristup informacijama, u svojem je djelovanju prvenstveno usmjeren na ostvarivanje svrhe i cilja Zakona o pravu na pristup informacijama. U tom smislu Povjerenik za informiranje štiti, potiče i promiče pravo na pristup informacijama kao demokratsko pravo građana da dođu do informacija u posjedu tijela javne vlasti. Pri tome Povjerenik za informiranje osobito pazi da se pravo na pristup informacijama ostvaruje u skladu sa zakonom, te da se institut zlouporabe ne zloupotrebljava od strane tijela javne vlasti, kako bi se spriječilo korisnike u ostvarivanju njihovih prava.

Stoga i Povjerenik za informiranje, uz primarno ostvarivanje svrhe i cilja Zakona o pravu na pristup informacijama i poticanje razvoja transparentne i otvorene javne vlasti, ima također i ulogu zaštitnika drugih ustavnih prava i vrijednosti zaštićenih pravnim poretom, ali i zaštitnika dostojanstva i normalnog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku prvenstveno utvrđuje objektivne kriterije moguće zloupotrebe na način da utvrdi količinu, opseg i sadržaj podnesenih zahtjeva te usklađenost postupanja tijela javne vlasti sa odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Ujedno utvrđuje i stupanj pružanja pomoći, suradnje i općenitog odnosa prema podnositelju zahtjeva. Nakon utvrđenih objektivnih kriterija, Povjerenik za informiranje uz pomoć prikupljenih dokaza utvrđuje subjektivni element zloupotrebe prava, odnosno pokazatelje korištenja instituta prava na pristup informacijama suprotno njegovom cilju i svrsi.

Kako bi se u žalbenom postupku moglo utvrditi je li u određenom slučaju došlo do zlouporabe prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje će, pored razmatranja obrazloženja osporenog rješenja prvostupanjskog tijela i navoda iz žaliteljeve žalbe, poduzeti sljedeće korake:

- Izvršiti *uvid u spis prvostupanjskog predmeta*, kao dio redovnog postupka po žalbi.
- Izvršiti *uvid u službeni upisnik* o zahtjevima za pristup informacijama za tekuću godinu te po mogućnosti za prethodnu godinu/ne, kako bi se utvrdila količina i opseg žaliteljevih zahtjeva upućenih tijelu javne vlasti, kao i zahtjeva drugih korisnika.
- Prikupiti druge potrebne podatke u svrhu utvrđivanja materijalne istine (npr. traženjem očitovanja, popunjavanja *Upitnika o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama*, dostave podataka i slično, uvidom u godišnje izvješće tijela javne vlasti, zapisnike o inspekcijskom nadzoru u tom tijelu itd.).

Pri utvrđivanju činjenica temeljem gore opisanih postupaka, Povjerenik za informiranje obratit će pozornost i uzeti u obzir osobito sljedeće okolnosti:

- *Količinu i opseg zahtjeva* za pristup informacijama koje je tijelo zaprimilo u određenom razdoblju, a posebno zahtjeve konkretnog korisnika i s njime povezanih osoba, za koje je moguće utvrditi povezanost uobičajenim postupcima (rodbinska povezanost, povezanost fizičke osobe i pravne osobe putem ovlaštenih osoba za zastupanje i sl.);
- *Postupanje tijela javne vlasti sa zahtjevima* za pristup informacijama, odnosno rješava li tijelo javne vlasti zahtjeve korisnika u zakonskim rokovima i koliki je udio zahtjeva koji su riješeni izvan roka. Cijenit će se okolnost jednakog tretiranja korisnika (npr. rješavaju li se zahtjevi konkretnog korisnika na jednak način kao i ostali), kao i

eventualni opravdani razlozi za nerješavanje pojedinačnog zahtjeva. Tom prilikom analizirat će se i podaci Povjerenika za informiranje o žalbenim postupcima, osobito odbijenim i usvojenim žalbama, žalbama zbog šutnje uprave, postupanje tijela javne vlasti po odlukama Povjerenika, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ili nadležnog prekršajnog suda;

- Kao posebne okolnosti ocjenjuje se *postupanje u pojedinim fazama rješavanja zahtjeva* od strane tijela javne vlasti, kao što je primjerice nepotrebno (i nezakonito) produžavanje rokova za rješavanje zahtjeva, dostava nepotpunih informacija, nepotrebnom i suvišnom komunikacijom s korisnikom kojom se zahtjev ne rješava, a produžava se rješavanje zahtjeva, čime se posredno otežava ostvarivanje prava korisnika. Osim toga provjerava se stvara li tijelo javne vlasti za korisnika nepotrebne administrativne prepreke prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, kao što je neuvažavanje zahtjeva koji su podneseni putem elektroničke pošte i sl., ili nepoštivanje pravila o troškovima (npr. zaračunavanje nepotrebnih ili neutemeljenih troškova ili kreiranje situacija koje stvaraju dodatne troškove) ili odredbe o načinu ostvarivanja uvida (npr. inzistiranje na jednom načinu dostave informacije, iako korisnik opravdano želi dobiti informaciju na drugi način). Takva su ponašanja suprotna načelima i u upravnog postupka (članci 6. stavak 3., 7. i 10. Zakona o općem upravnom postupku) kao i načelima Zakona o pravu na pristup informacijama, osobito načela jednakosti iz članka 8. i načela međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9.a), a često i pojedinim drugim odredbama istog Zakona.
- Osim rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, za ocjenu postupanja tijela javne vlasti relevantna je i *praksa proaktivne objave informacija* na internetskoj stranici tijela javne vlasti, odnosno u kojoj mjeri ta okolnost utječe na potrebu podnošenja zahtjeva od strane korisnika. Naime, ukoliko tijelo javne vlasti ne objavljuje informacije samim time potencira situaciju u kojoj su korisnici u potrazi za informacijama prisiljeni iste tražiti putem zahtjeva, umjesto da im pristupe putem internetske stranice.
- Prilikom utvrđivanja moguće zlouporabe prava na pristup informacijama važno je razmotriti i okolnost na koji način je tijelo javne vlasti *organiziralo rad službenika za informiranje* odnosno je li službeniku za informiranje glavna ili osnovna radna obveza primjena Zakona o pravu na pristup informacija ili ima i druge radne obveze koje utječu na njegove obveze prema članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama. Neadekvatna interna organizacija rada, osobito ako nije opravdana nužnim razlozima, načelno ne može proizvesti situaciju 'opterećivanja' tijela javne vlasti rješavanjem zahtjeva. Stoga se razmatra i ukupan broj osoba koje tijelo javne vlasti zapošljava kako bi se moglo utvrditi da li obradom zahtjeva za pristup informacijama dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti u cjelini, jer se određeni broj službenika angažira na obradi zahtjeva za pristup informacijama (izrada preslika, pretvaranje informacija u neki drugi oblik i sl.), ili to nije slučaj (pa eventualno teret pada samo na službenika za informiranje).

U cjelini, Povjerenik za informiranje ispituje okolnosti na strani tijela javne vlasti koje imaju utjecaj na formiranje ocjene o zlouporabi, a odnose se na način i kvalitetu rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, odnos službenika za informiranje i drugih službenika prema korisniku, kao i u cjelini profesionalno, nepristrano postupanje i primjena stručnog znanja u svrhu pružanja pomoći građanima u ostvarivanju njihovih prava, u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.

4. Zaključak

Tijela javne vlasti trebaju koristiti institut zlorporabe prava na pristup informacijama kao iznimku, budući da se njime suspendira ustavom zajamčeno temeljno ljudsko pravo na pristup informacijama.

Međutim, bez obzira na značaj koje pravo na pristup informacijama ima u demokratski uređenim zemljama, ponekad će biti potrebno rješenjem odbiti žaliteljev zahtjev ili više zahtjeva za pristup informacijama, ako njihovo podnošenje ometa druga ustavna prava građana, redovito funkcioniranje rada tijela javne vlasti te općenito ugrožava vrijednosti zaštićene pravnim poretkom. Tijela javne vlasti su u takvim slučajevima dužna utvrditi sve činjenice i okolnosti koje ukazuju na opterećenost rada i funkcioniranja tijela javne vlasti, podnositeljeve motive i namjeru da koristi odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama protivno njegovom cilju i svrsi te ih navesti u obrazloženju odbijajućeg rješenja.

Ovim Smjernicama zamjenjuju se Smjernice za primjenu odredbe o zlorporabi prava KLASA: 008-01/17-01/29, URBROJ: 401-01/05-17-1 od 13. prosinca 2017. godine.

Povjerenik za informiranje

Smjernice za primjenu odredbe o zlouporabi prava

Zagreb, 30. prosinca 2024.

Klasa: 008-01/24-01/18

Urbroj: 401-01/06-24-1

www.pristupinfo.hr



Ovaj dokument, čiji je autor [Povjerenik za informiranje](#), ustupljen je pod [Otvorenom dozvolom Republike Hrvatske](#).