



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Us II-109/2026-7

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Željke Zrilić Ježek, univ. spec., predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te sudske savjetnice Marte Sraka, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja DM, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Zagreb, Trg žrtava fašizma 3, OIB: 68011638990, radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 26. kolovoza 2026.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/26-01/268, urbroj: 401-01/06-26-2 od 9. travnja 2026.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika odbija se žalba tužitelja DM izjavljena protiv rješenja Ministarstva zdravstva, klasa: 008-01/25-01/68, urbroj: 534-06-1-1/5-25-09 od 15. rujna 2025.

2. Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu u kojoj ističe da Ministarstvo zdravstva o zahtjevu nije odlučilo u zakonskom roku te je zbog navedenog upućena požurnica u kojoj je ukazano da je zahtjev podnesen 23. srpnja 2025. te je sukladno članku 20. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama tijelo javne vlasti dužno odlučiti o zahtjevu najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Navodi kako je Ministarstvo zdravstva donijelo rješenje 15. rujna 2025. kojim je zahtjev djelomično odbačen, djelomično odobren, a djelomično odbijen te je za ovaj upravni spor odlučan točkom 4. izreke rješenja djelomično odbijen zahtjev za dostavu dodatnog materijala u zapisnike sastanaka. Naglašava da žalba nije podnesena protiv točaka 1., 2. i 3. izreke rješenja od 15. rujna 2025. već je žalba podnesena protiv točke 4. izreke rješenja odnosno protiv odluke kojom je odbijen pristup materijalima radne skupine. Tužitelj u ovom upravnom sporu traži ocjenu zakonitosti osporenog rješenja Povjerenika za informiranje od 9. travnja 2026. u dijelu u kojem je potvrđena potpuna uskrata pristupa materijalima radne skupine. Ističe kako je sporno je li Povjerenik za informiranje pravilno primijenio članak 15. stavak 4. točke 1. i 2. te članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama odnosno je li stvarno ispitao postoji li konkretan i

prevladavajući javni interes za uvid u dokumentaciju rada radne skupine te je li razmotrio mogućnost manje restriktivnog ograničenja prava na pristup informacijama. Smatra kako je tuženik pogrešno primijenio članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama jer nije proveo stvarno i konkretno vaganje između zaštićenog interesa i javnog interesa nego je javni interes sveo na pojedinačni interes tužitelja. Ističe kako nije tražio pristup materijalima radne skupine radi puke privatne znatiželje niti radi apstraktnog interesa za radnu verziju nacрта propisa nego radi uvida u rad tijela koje je sudjelovalo u izradi nacрта zakona. Navodi kako je u žalbi jasno ukazano da se javni interes sastoji u potrebi nadzora nad normativnim postupkom, stvarnim sastavom radne skupine, sudjelovanjem osoba koje u trenutku prvog sastanka nisu bile formalno imenovane članovima, izostankom zapisnika i izostankom popisa sudionika za drugi sastanak, a te okolnosti nadilaze osobni interes podnositelja zahtjeva i odnose se na transparentnost rada tijela javne vlasti u postupku izrade propisa. Smatra da je pogrešno primijenjen i članak 15. stavak 4. točke 1. i 2. Zakona o pravu na pristup informacijama jer sama okolnost da dokument predstavlja radnu verziju nacрта propisa ili materijal nastao u postupku usuglašavanja ne može biti dovoljan za automatsku i potpunu uskratu pristupa. Ističe kako je posebno važno da su u trenutku odlučivanja Povjerenika za informiranje sastanci skupine već bili održani, e-Savjetovanje završeno, a zakonodavni postupak u međuvremenu dovršen. Navodi i da Povjerenik za informiranje dodatno nije dao dostatan odgovor na specifičan žalbeni navod o sudjelovanju osoba koje na dan 3. travnja 2025. nisu bile formalno imenovane članovima radne skupine. Ako je stvarni krug sudionika radne skupine bio širi od formalno imenovanog sastava u trenutku održavanja sastanaka, tada uvid u materijale rada radne skupine nije samo pitanje uvida u sadržaj radne verzije propisa nego pitanje nadzora nad time tko je u kojem svojstvu i s kakvim doprinosom sudjelovao u oblikovanju zakonskog teksta. Također nisu ispitane mogućnosti primjene manje restriktivnih mjera te nije razmotreno može li se omogućiti djelomičan pristup, dostava anonimizirane ili redigirane verzije, dostava naziva dokumenata datuma nastanka, pošiljatelja i primatelja odnosno dostava onih dijelova dokumentacije koji ne sadržavaju zaštićenu internu deliberaciju. Smatra da takav pristup nije usklađen ni s člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama jer navedena odredba normativni postupak stavlja u okvir javne transparentnosti. Slijedom navedenog, predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi rješenje Povjerenika za informiranje od 9. travnja 2026. u odnosu na točku 4. izreke prvostupanjskog rješenja od 15. rujna 2025., a podredno predmet vrati Povjereniku za informiranje na ponovni postupak. Potražuje trošak ovog upravnog spora u iznosu od 500 bodova Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, odnosno 1.000,00 eur uvećano za PDV.

3. U odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod pobijanog rješenja i svih razloga navedenih u obrazloženju tog rješenja. Posebno ističe kako je tuženik odlučivao samo o zakonitosti navedenog rješenja vezano za točku 4. izreke jer je žalba podnesena protiv tog dijela rješenja pa se nije ni osvrtao na pitanje kruga sudionika na sastancima radne skupine, dok bi isto bilo nepotrebno utvrđivati u odnosu na listu prisutnih članova na sastanku radne skupine od 3. travnja 2025., koja je tužitelju po prvostupanjskom rješenju omogućena uz zaštitu određenih osobnih podataka. Vezano uz tužbeni navod kako je sporno je li tuženik stvarno ispitao postoji li konkretan i prevladavajući javni interes za uvid u dokumentaciju rada radne skupine ističe se kako je nejasno na koju to dokumentaciju tužitelj misli te na što bi se odnosilo manje restriktivno ograničenje

prava na pristup informacijama jer je jedini dokument koji je tuženiku dostavljen i koji je bio predmet žalbenog postupka jest nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima koji je dorađivan na sastancima radne skupine prije objave na e-Savjetovanju. Tuženik je stava da bi omogućavanje pristupa radnoj verziji koja je drugačija od one koja je objavljena na e-Savjetovanju zaista mogla u javnosti nepotrebno dovesti do pogrešnih tumačenja osobito uvažavajući činjenicu da svatko tko želi može staviti svoje primjedbe na zakonski tekst u postupku e-Savjetovanja. Tuženik posebno naglašava kako je zainteresirana javnost mogla sudjelovati u procesu e-Savjetovanja s javnošću pri donošenju predmetnog propisa te se postavlja pitanje koji bi bio smisao procesa e-Savjetovanja kod donošenja propisa kada bi se temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama dostavljala dokumentacija koja je u procesu izrade i ne predstavlja dovršenu i končanu verziju nacrta zakona za koje se provodi savjetovanje s javnošću. Tuženik napominje kako u žalbenom postupku pretragom javno dostupnih informacija nije utvrdio da su se vodile bilo kakve javne rasprave vezano za samu proceduru donošenja zakona na koju se odnose predmetna traženja, a koja je u međuvremenu dovršena, a niti je vjerojatno da bi objava radne verzije nacrta propisa koji je usuglašavan na sastanku radne skupine prije nego je isti objavljen na e-Savjetovanju doprinijelo javnom interesu u smislu ostvarivanja temeljnih vrijednosti društvenog poretka i specifičnih načela funkcioniranja tijela javne vlasti kao što su dobro upravljanje, zakonitost, odgovornost, integritet i slično. Vezano uz zahtjev tužitelja za naknadu troškova, tuženik ističe kako u konkretnom slučaju ne nastupa kao zastupnik neke druge stranke nego samostalno kao stranka u postupku pa u takvom slučaju imao bi pravo samo na naknadu troškova, ali ne i pravo na nagradu. Kako u svom potraživanju troška tužitelj osim nagrade nije specificirao trošak upravnog spora pa slijedom navedenog tuženik drži da tužitelj nema pravo na nagradu bez obzira na koji će način biti okončan ovaj upravni spor. Slijedom navedenog, predlaže odbiti tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan.

4. Zainteresirana osoba Ministarstvo zdravstva, iako uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

5. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24., 39/26. – dalje: ZUS) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi na očitovanje.

6. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke kao i očitovanje stranaka tijekom upravnog spora pa je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, a prema slobodnom uvjerenju sukladno odredbi članka 114. stavak 3. ZUS-a utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tužitelj 23. srpnja 2025. podnio zahtjev Ministarstvu zdravstva za pristup informacijama i to dostavu zapisnika sa svih sastanaka radne skupine za izradu nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima osnovane Odlukom ministricе zdravstva od 1. travnja 2025., dostavu popisa sudionika svakog pojedinog sastanka navedene radne skupine uključujući i eventualno prisutne stručnjake, savjetnike ili druge pozvane osobe koji nisu formalno članovi radne skupine, ukoliko su uz pojedine zapisnike sastanaka priloženi i dodatni materijali (npr. nacrti zakonskih tekstova, prezentacije, radni dokumenti, komentari članova, prijedlozi i slično) zahtjeva se dostava navedenih priloga u integralnom obliku, kako su predani i razmatrani na predmetnim sastancima.

8. Rješenjem Ministarstva zdravstva od 15. rujna 2025. u točki 1. djelomično se odbacuje zahtjev tužitelja za pristup informacijama vezano uz sastanke radne skupine

za izradu nacрта prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima osnovane Odlukom ministricе zdravstva od 1. travnja 2025. u dijelu koji se odnosi na dostavu zapisnika sa sastanaka radne skupine, pod točkom 2. djelomično se odbacuje zahtjev naveden u točki 1. izreke u dijelu koji se odnosi na dostavu popisa sudionika radne skupine vezano za sastanak radne skupine održan 27. kolovoza 2025., točkom 3. djelomično se odobrava zahtjev naveden u točki 1. izreke u dijelu koji se odnosi na dostavu popisa sudionika radne skupine te se omogućava pristup preslici liste prisutnosti sa sastanaka od 3. travnja 2025. na način da se prekriju email adrese, brojevi telefona i potpisi te se u tim dijelovima koji prekrivaju zahtjev za pristup informacijama odbija, a točkom 4. izreke rješenja odbija se zahtjev naveden u točki 1. izreke, u dijelu koji se odnosi na dostavu dodatnog materijala uz zapisnike sastanaka. Tužitelj je izjavio žalbu samo u odnosu na točku 4. prvostupanjskog rješenja, a koja je odbijena rješenjem tuženika od 9. travnja 2026.

9. Člankom 15. stavak 4. točka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/2013, 85/2015, 69/2022.) propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je:

1) informacija u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade;

2) informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

10. U odnosu na nacrt teksta prijedloga zakona koji je dostavljen za potrebe sastanaka radne skupine proizlazi kako je utvrđeno da se radi o informaciji nastaloj u postupku usuglašavanja u donošenju propisa te prema ocjeni ovoga Suda objavljivanje takvih podataka moglo bi dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije te bi moglo ugroziti proces donošenja propisa i akata kao i slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova članova radne skupine. Naime, odredba članka 15. stavak 4. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama omogućuje tijelima javne vlasti da štite interne procese te je predviđen i poseban tretman dokumenata koji nastaje u internoj pripremi kako bi tijela javne vlasti mogla zaštititi svoje interne konzultacije i vijećanja tamo gdje je to potrebno kako bi očuvale svoju sposobnost obavljanja posla.

11. Nadalje, prema ocjeni ovog Suda, riječ je o nedovršenoj informaciji u slučaju izrade radne verzije nekog dokumenta koji je u postupku izrade pa je u tom slučaju potrebno primijeniti ograničenje pristupa informaciji iz članka 15. stavka 4. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. Pravilno navodi tuženo tijelo da bi omogućavanje pristupa informaciji u konkretnom slučaju moglo dovesti do pogrešnog tumačenja njenog sadržaja pa bi se u javnosti mogao steći pogrešan dojam da je riječ o konačnom dokumentu. Pored navedenog, javni interes je zaštićen i kroz postupak e-Savjetovanja tijekom kojeg javnost može aktivno sudjelovati u postupku donošenja propisa dostavljanjem svojih mišljenja i prijedloga na objavljeni tekst nacрта zakona.

12. Sukladno navedenom, na utvrđeno činjenično stanje, koje tužitelj niti ne spori, pravilno je primijenjeno materijalno pravo pa je trebalo na temelju odredbe članka 116. stavak 1. ZUS-a tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

13. U odnosu na zatražene troškove upravnog spora, ističe se da tužitelj podnosi tužbu osobno, a ne nastupa kao opunomoćenik-odvjetnik druge stranke slijedom čega nema pravo na nagradu kako ju on potražuje, sukladno Tbr. 27. Tarife o nagradama i

naknadi troškova za rad odvjetnika. Nadalje, osim nagrade, tužitelj nije specificirao neki drugi trošak upravnog spora, pa je slijedom navedenog, na temelju odredbe članka 147. stavak 1. ZUS-a trebalo je odlučiti kao u točki II. izreke presude.

U Zagrebu 26. kolovoza 2026.

Predsjednik vijeća
Željka Zrilić Ježek, univ.spec., v.r.