

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

I U 1167/2014-12

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

28.9. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe:



Oles

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter Liljana Polanec in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: DRŽAVNI IZPITNI CENTER, Kajuhova ulica 32U, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Frfolja, Ljubič in Bauk o.p., d.o.o. iz Ljubljane, zoper toženo stranko: Informacijski pooblaščenec,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-61/2014/6 z dne 13. 6. 2014,

na seji 28. septembra 2015

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-61/2014/6 z dne 13. 6. 2014 se odpravi in se zadeva vrne temu organu v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 347,70 EUR, v roku 15 dni.

OBRAZLOŽITEV

1. S prvostopenjsko odločbo je Državni izpitni center (RIC) na podlagi 9., 15., 21. in 22. člena Zakona o dostopu informacij javnega značaja (ZDIJZ) odločil, da se zahteva prosilca, da se mu omogoči vpogled in posredovanje podatkov v obliki tabele o dosežkih učencev, ki so v letnih poročilih o izvedbi nacionalnega preverjanja znanja (NPZ) objavljeni v grafičnih prikazih in sicer: srednje vrednosti pri angleškem jeziku na NPZ v 6. in 9. razredu v letih 2012 in 2013 po šolah, srednje vrednosti pri slovenščini na NPZ v 6. in 9. razredu v letih 2012 in 2013 po šolah, srednje vrednosti pri matematiki na NPZ v 6. in 9. razredu v letih 2011, 2012 in 2013 po šolah in srednje vrednosti pri biologiji in geografiji na NPZ v 9. razredu v letih 2011, 2012 in 2013 po šolah, zavrne. Svojo odločitev utemeljuje z določbo 4. člena ZDIJZ, da zahtevana informacija javnega značaja pri organu ne obstaja v zahtevani obliki, niti v obliki zahtevanega dokumenta in je organ, v skladu s 4. členom ZDIJZ, tudi ni dolžan ustvariti.
2. Z izpodbijano odločbo je nato Informacijski pooblaščenec odločil, da se pritožbi prosilca ugodi in se odločba RIC št. 090-3/2014 z dne 10. 3. 2014 odpravi in se odloči, da mora organ prosilcu v roku 31 dni od prejema te odločbe iz baze podatkov vseh osnovnih šol, ki jo vodi, v elektronski obliki posredovati podatke o povprečnih dosežkih učencev in učenk pri NPZ, kot jih je prosilec zahteval. V svoji obrazložitvi ugotavlja, da je v konkretni zadevi zahtevana istovrstna informacija javnega značaja kot je bila zahtevana v zadevi št. 090-214/2012; razlika je le, da je v konkretni zadevi zahteva razširjena na več let in na več osnovnošolskih predmetov.
3. Ker organ pooblaščenca ni posredoval zahtevanih informacij javnega značaja, je pooblaščenec kot dokazno sredstvo uporabil zapisnik o ogledu *in camera*, ki je bil izdelan v zadevi št. 090-214/2012. V tej zadevi je bilo na ogledu *in camera* dne 7. 11. 2012 ugotovljeno, da organ konkretnega dokumenta oziroma zahtevanega podatka nima, da pa ga na osnovi računalniških operacij lahko prikliče iz svoje baze podatkov. Organ je zelo hitro priklical podatek o povprečni uspešnosti konkretne osnovne šole pri NPZ pri slovenščini v letu 2010/2011 in enake podatke lahko prikliče tudi za angleščino. Glede na to, da organ v konkretni zadevi ni zanikal, da bi bilo mogoče na enak način, kot je opisan v zapisniku o ogledu *in camera* z dne 7. 11. 2012, priklicati tudi podatke, ki so predmet obravnavanih zahtev prosilca, pooblaščenec ugotavlja, da je istovrstne podatke mogoče hitro in na enostaven način priklicati tudi za leta 2012 in 2013 za matematiko, biologijo in geografijo. Zato ne vzdrži argument organa, da bi priklic obravnavanih podatkov zanj pomenil nesorazmeren napor zunaj preprostega postopka. Ker organ meni, da priklic informacij predstavlja nov dokument, ki ga ni dolžan ustvariti, je pooblaščenec v nadaljevanju presojal priklic podatkov z vidika definicije

informacije javnega značaja. Ob upoštevanju določbe pravega odstavka 4. člena ZDIJZ in duhu namena zakona, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja organov, poblaščenec ugotavlja, da so organi po ZDIJZ dolžni prosilec posredovati zahtevane informacije v zahtevani obliki, ob predpostavki, da razpolagajo tako z informacijo, kot tudi z ustreznimi napravami in strokovnim znanjem, da je takšen priklic informacij mogoč. Pri tem ni pomembno ali organi z zahtevanimi podatki že razpolagajo v obliki datoteke, ampak je pomembno, ali informacijo lahko prikličejo iz svojega informacijskega sistema. Takšen priklic informacij pa ne pomeni nastanka novega dokumenta. Da z informacijami kot jih prosilec zahteva, organ razpolaga v materializirani obliki v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, izhaja iz že navedenega zapisnika o ogledu *in camera* z dne 7. 11. 2012, da jih je zmožen priklicati iz svoje računalniške baze podatkov. Prav tako razpolaga z ustreznimi napravami in strokovnim znanjem za priklic zahtevanih informacij. Vse to potrjuje tudi sodba Upravnega sodišča I U 44/2013 z dne 16. 10. 2013, s katero je sodišče v istovrstni zadevi tožbo tožnika zavrnilo. Ker torej organ iz svoje evidence lahko prikliče podatke o povprečnih dosežkih učencev in učenk pri NPZ za leta in za predmete, kot to zahteva prosilec, takšen priklic podatkov ne predstavlja ustvarjanja novega dokumenta in zato je organ dolžan omogočiti prosilcu dostop do zahtevanih informacij.

4. Tožnik vlaga tožbo zaradi nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in nepravilne uporabe oziroma kršitve materialnega prava. Sodišču predlaga, da tožbi v celoti ugodi, izpodbijano odločbo spremeni tako, da pritožbo prosilca zavrne ter potrdi odločbo tožnika z dne 10. 3. 2014 oziroma podrejeno, da izpodbijano odločbo tožene stranke odpravi in ji zadevo vrne v ponovno odločanje. Navaja, da se tožena stranka v obrazložitvi svoje odločitve sklicuje tudi na zgoraj navedeno sodbo Upravnega sodišča, v kateri je sodišče potrdilo, da mora organ prosilcu posredovati povprečne ocene šole, ker je to informacijo mogoče zelo enostavno in hitro priklicati iz baze, vendar pa je takšno navajanje tožene stranke v odločbi netočno in pravno zmotno. Sodišče je namreč v predmetnem postopku ugotavljalo izključno, ali je bila v postopku podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ni pa v tej sodbi sodišče odločalo o tem, ali tožnik dejansko razpolaga z zahtevano informacijo, ne da bi jo moral prav za ta namen ustvariti, pridobiti, obnoviti ali vzpostaviti, saj tega razloga tožnik tedaj niti ni uveljavljal. Tožnik vztraja pri navedbah, kot jih je podal pri pojasnitvi dejanskega stanja z dne 31. 3. 2014. Informacija oziroma dokument, ki bi vseboval podatke, ki jih je prosilec zahteval, pri tožniku ne obstaja, zato je tožnik tudi ni mogel posredovati. Grafi, ki so javno objavljeni v Letnem poročilu o izvedbi NPK, so rezultati programske kode, v kateri ni imen šol. V podatkovni bazi organa tudi ni povprečnih dosežkov šol in bi jih zato organ moral na novo izračunati, torej ustvariti nov dokument. Zapisnik o ogledu *in camera* z dne 7. 11. 2012 ni bil opravljen v predmetnem postopku, v katerem je bila izdana sedaj izpodbijana

odločba, kar pomeni, da tožena stranka pred izdajo odločbe ni ugotavljala dejanskega stanja. Da je temu tako, kaže tudi dejstvo, da tožena stranka ni ugotovila, da se na NPZ biologija v šolskih letih 2011/2012 in 2012/2013 ni preverjala in da se geografija ni preverjala v šolskem letu 2011/2012 (gl. priložene sklepe Ministrstva za šolstvo in šport o izboru največ štiri predmetov za določitev tretjega predmeta, iz katerega bodo učenci 9. razreda OŠ opravljali NPZ v šolskih letih 2010/2011, 2011/2012 in 2012/2013), zato do informacije o srednjih vrednostih za navedena šolska leta za navedena predmeta ni mogoče priti z računalniško obdelavo in z novim izračunavanjem. Namen ZDIJZ je po prepričanju tožnika ta, da razen v primeru zakonsko določenih izjem, zagotavlja odprtost dela državnih inštitucij oziroma zavezancev, ne pa da le-te spreminja v brezplačen servis, ki naj na željo prosilcev ustvarja nove obdelave oziroma analize podatkov. Tožena stranka računalniško obdelavo surovih podatkov v bazi tožeče stranke imenuje priklic, s čimer želi ustvariti vtis, da informacije o povprečni uspešnosti šol v bazah tožeče stranke dejansko obstajajo, vendar pa to ni skladno z dejanskim stanjem, saj mora tožnik informacijo o srednjih vrednostih rezultatov pri posameznem predmetu za posamezno šolo z računalniško obdelavo šele ustvariti, kar je izrecno navedeno tudi v zapisniku z dne 7. 11. 2012. Za pravilno ugotovitev dejstva, da povprečnih vrednosti dosežkov posameznih šol pri posameznem predmetu ni mogoče hitro in enostavno priklicati iz računalniških baz tožnika, temveč jih je potrebno na novo izračunati, naj sodišče postavi izvedenca računalniške stroke.

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo meni, da iz citirane sodbe Upravnega sodišča posredno izhaja, da informacije javnega značaja, ki so bile predmet zahteve, obstajajo v smislu ZDIJZ. To pa pomeni, da obstajajo tudi istovrstne informacije, ki se nanašajo na druga šolska leta in na druge predmete. Tožnik je šele v tožbi navedel, da se biologija ni preverjala v šolskih letih 2011/2012 in 2012/2013, geografija pa ne v šolskem letu 2011/2012, vendar pa teh novih dejstev ni mogoče ignorirati, ker dokumenta, ki ne obstaja, prosilcu ni mogoče posredovati. Vztraja pri argumentih, da priklic informacij iz informacijskega sistema na način, kot je bil izveden na ogledu in camera z dne 7. 11. 2012, ne pomeni nastanka novega dokumenta v smislu določb ZDIJZ. Tehnično gledano to sicer res pomeni ustvarjanje novega dokumenta, vendar pravno gledano takšen priklic podatkov ne predstavlja ustvarjanja novega dokumenta. Ob vse hitrejšem razvoju tehnologije je treba upoštevati tudi, da je obdelava podatkov v računalniških bazah vedno bolj enostavna. Tudi iz zapisnika z dne 7. 11. 2012 izhaja, da je celoten ogled *in camera* trajal dve uri in 30 minut, pri čemer je bila izvedba priklica zahtevanih podatkov iz računalniške baze le del tega procesnega dejanja in iz tega izhaja, da je priklic bil izveden relativno enostavno. Tudi po navedeni sodbi sodišča priklic podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne v delu, ki se nanaša na podatke o povprečnih dosežkih

učencev in učenk pri nacionalnem preverjanju znanja v šolskih letih 2011/2012 in 2012/2013 na preizkusu znanja iz angleščine in slovenščine v 6. in 9. razredu poimensko po šolah za vse osnovne šole, v šolskih letih 2010/2011, 2011/2012 in 2012/2013 na preizkusu znanja matematike v 6. in 9. razredu poimensko po šolah za vse osnovne šole, v šolskem letu 2010/2011 na preizkusu znanja iz biologije v 9. razredu poimensko po šolah za vse osnovne šole in v šolskih letih 2010/2011 in 2012/2013 na preizkusu znanja iz geografije v 9. razredu poimensko po šolah za vse osnovne šole.

6. Prosilec, sedaj stranka z interesom, na tožbo ni odgovoril.
7. Tožba je utemeljena.
8. V obravnavani zadevi gre za dostop do informacij javnega značaja v obliki tabele o dosežkih učencev, ki so v letnih poročilih o izvedbi NPZ objavljeni v grafičnih prikazih in sicer za srednje vrednosti pri angleškem jeziku in pri slovenščini v 6. in 9. razredu v letih 2012 in 2013, pri matematiki v 6. in 9. razredu v letih 2011, 2012 in 2013 in pri biologiji in geografiji v 9. razredu v letih 2011, 2012 in 2013, po šolah. Tožena stranka je po pritožbi prosilca pritožbi ugodila tako, da je odločila, da mu mora organ v 31. dneh od prejema te odločbe posredovati zahtevane podatke v elektronski obliki. Tožnik zoper takšno odločitev tožene stranke vlaga tožbo, kar utemeljuje s tem, da zahtevane informacije v obliki zahtevanega dokumenta pri njem ne obstajajo.
9. Dostop do informacij javnega značaja ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Po določbi prvega odstavka 1. člena ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katero razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava in nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Po določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nad. dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.
10. Zato je treba za presojo zakonitosti izpodbijanega akta preveriti pravilnost uporabe prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.
11. Med strankama ni sporno, da gre v konkretnem primeru za informacije javnega značaja, ki izvirajo iz delovnega področja organa. Sporno tudi ni, da zahtevane informacije ne obstajajo v obliki zahtevanega dokumenta. Sporno pa je, ali priklic informacij, ki se nahajajo v (tožnikovi) računalniški bazi, pomeni ustvarjanje novega dokumenta ali ne.

12. Iz podatkov v spisu, kakor tudi iz izpodbijane odločbe, izhaja, da je tožnik v upravnem postopku na poziv tožene stranke odgovoril, da zahtevani podatki zbrani skupaj, pri njem ne obstajajo. Zato se je tožena stranka oprla na zapisnik o opravljenem ogledu *in camera* z dne 7. 11. 2012, ki je sestavni del upravnega spisa. Iz tega zapisnika izhaja, da je tožnik, v predhodnem postopku, na primeru konkretne osnovne šole zelo hitro priklical podatek o njeni povprečni uspešnosti pri NPZ pri slovenščini v letu 2010/2011. Ker tožnik v upravnem postopku ni argumentirano ugovarjal, da ne bi bilo mogoče na enak način, kot izhaja iz navedenega zapisnika, priklicati iz njegove računalniške baze tudi podatke o povprečni uspešnosti za druge predmete in za druga šolska leta po šolah, je tožena stranka po presoji sodišča imela zadostno podlago za dokazno oceno, da tožnik lahko iz svoje računalniške baze, z znanjem, s katerim razpolaga, relativno hitro in enostavno, priključuje tudi podatke o povprečni uspešnosti, pri NPZ za predmete in za šolska leta, za vse osnovne šole, kot je to zahteval prosilec. Kot je to navedla že tožena stranka, gre v konkretnem primeru za istovrstno zahtevo kot v predhodnem postopku, le da je v konkretnem primeru zahteva razširjena še na druge šolske predmete in na druga šolska leta.
13. Tak priklic (obstoječih) podatkov iz računalniške baze po presoji sodišča v pravnem smislu ZDIJZ ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta. Če se torej podatki nahajajo v računalniških bazah, mora organ prosilcu omogočiti dostop do teh podatkov tudi, če tak priklic zgolj tehnično in enostavno pomeni ustvarjanje dokumenta. Tudi v zgoraj izpostavljeni sodbi tega sodišča, na katero se sklicujeta obe stranki, v kateri je sodišče ugotavljalo, ali je bila podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, to je, ali bi razkritje podatkov pri tožniku povzročilo motnje v delovanju, je sodišče na podlagi podatkov v spisu implicitno štelo, da zahtevani dokument obstaja. Ker je torej bila odločilna okoliščina v obravnavanem primeru, da priklic podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta v smislu ZDIJZ, po presoji sodišča pravilno ugotovljena, v postopku ni bilo potrebe za pritegnitev izvedenca, saj gre glede na znana dejstva v upravnem spisu za pretežno pravno, ne pa dejansko vprašanje. Tožnik torej s svojim ključnim tožbenim ugovorom, da zahtevani dokument ne obstaja, ne more uspeti.
14. Vendar pa tožnik v tožbi navaja tudi, da v obravnavani zadevi ni bilo popolno ugotovljeno dejansko stanje, kar tudi posebej utemeljuje. Tožnik pravi, da tožena stranka ni ugotovila, da se na NPZ biologija v šolskih letih 2011/2012 in 2012/2013 ni preverjala in da se geografija ni preverjala v šolskem letu 2011/2012. Tem tožnikovim navedbam sodišče pritrjuje. Tudi po presoji sodišča bistvene okoliščine glede izbora tretjega predmeta, iz katerega bodo učenci 9. razreda osnovne šole opravljali NPZ v šolskih letih 2010/2011, 2011/2012 in 2012/2013, niso bile dovolj razčiščene, zato je dejansko stanje glede tretjega predmeta v navedenih šolskih letih, v konkretnem primeru nepopolno ugotovljeno.

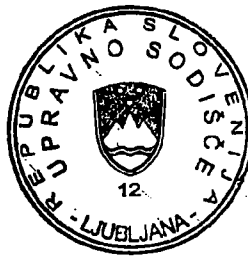
15. Sodišče opozarja, da mora imeti zahteva prosilca, v skladu z določbo drugega odstavka 17. člena ZDIJZ, vse obvezne sestavine. V 18. členu ZDIJZ je določeno, da mora organ prosilca, čigar zahteva je nepopolna, v roku treh dni pozvati na dopolnitev. Po drugem odstavku 15. člena ZDIJZ se za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). V 66. členu ZUP je določeno, da mora biti vloga popolna in razumljiva. V 67. členu ZUP je določeno, da mora organ v primeru, če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, v roku pet delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo.
16. Iz podatkov v spisu je razvidno, da je prosilec v konkretnem primeru podal tri vloge za posredovanje informacij javnega značaja. S prvo vlogo je zahteval podatke o aritmetični sredini za angleščino in slovenščino še za šolski leti 2012 in 2013 po šolah. Z drugo vlogo je zahteval iste podatke še za matematiko v 6. in 9. razredu v šolskih letih 2011, 2012 in 2013, po šolah. S tretjo vlogo pa je zahteval iste podatke še za vse ostale predmete iz NPZ za leto 2011 in za ostale predmete za leti 2012 in 2013, po šolah, ne da bi „vse ostale predmete“ izrecno opredelil. Zato bi moral prvostopenjski organ, v skladu z navedenimi določbami 18. člena ZDIJZ in 67. člena ZUP, pred izdajo odločbe prosilca z dopisom pozvati na odpravo te nejasnosti oziroma, da se izjasni, za katere ostale predmete po posameznih šolskih letih zahteva podatke. Ker tega ni storil prvostopenjski organ, bi morala to storiti tožena stranka. Vendar tudi tožena stranka tega ni storila, ampak je sama ugotavljala smisel nejasnega prosilčevega zahtevka iz njegove tretje vloge. Izdaja odločbe na podlagi nejasnega zahtevka v tem primeru predstavlja bistveno kršitev pravil postopka, ker je to vplivalo na rešitev zadeve (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi s tretjim odstavkom 27. člena ZUS-1).
17. Po navedenem je sodišče tožbi ugodilo na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).
18. Ker je tožnik zahteval tudi povrnitev stroškov postopka in je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo, je prisodilo tudi, da mu mora tožena stranka, skladno z določbo tretjega odstavka 25. člena ZUS-1, povrniti stroške postopka. V skladu z navedeno določbo se tožniku v upravnem sporu prisodi pavšalen znesek povračila stroškov, skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik). Določba drugega odstavka 3. člena Pravilnika določa, da se tožniku, če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, priznajo stroški v višini 285,00 EUR. Iz navedenih razlogov je sodišče tožniku priznalo znesek 285,00 EUR, povečan za 22 % DDV, ker je tožnika zastopal pooblaščenec, ki je zavezanec za DDV.

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 28. september 2015

Predsednik senata:
dr. Boštjan Zalar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojne sodne osebe: