

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

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

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, ki je v zadevi tudi poročala,

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

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-93/2014/8 z dne 3. 10. 2014,

na seji 25. novembra 2015

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-93/2014/8 z dne 3. 10. 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 6., 15., 21. in 22. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) odločil, da se zahteva prosilca, da se mu posreduje kopije dokumentov, iz katerih bo razvidna porazdelitev kandidatov pri splošni maturi po odstotnih točkah po šolah, na katerih se izvaja splošna matura za slovenščino, za angleški jezik (osnovni in višji nivo) in matematiko (osnovni in višji nivo) za leto 2013, porazdelitev kandidatov pri splošni maturi po ocenah po šolah, na katerih se izvaja splošna matura (koliko dijakov je dobilo oceno 1, 2, 3, 4, 5 po šolah) za slovenščino, angleški jezik (osnovni in višji nivo) in matematiko (osnovni in višji nivo) za leto 2013, ali da naj mu predloži kopijo surovih dokumentov ter baz podatkov, iz katerih te podatke lahko pridobi, ter seznam dokumentov, ki jih ima organ, iz katerih je razviden uspeh šol in šolarjev posameznih šol pri posameznem predmetu pri maturi, zavrne. V drugi točki izreka prvostopenjske odločbe je organ navedel, da je uspeh na maturi po posameznih šolah objavljen na spletni strani Državnega izpitnega centra www.ric.si, splošna matura, statistični podatki, Letno poročilo splošne mature 2013, v poglavju Analiza kakovosti splošne mature po šolah. V obrazložitvi odločbe je navedeno, da zahtevana informacija javnega značaja pri organu ne obstaja v zahtevani obliki, niti v obliki zahtevanega dokumenta, dosjeja, zadeve, in je organ v skladu s 4. členom ZDIJZ tudi ni dolžan ustvariti. Organ razpolaga izključno z analizami po šolah, ki so v skladu z 18.a členom Zakona o maturi (ZMat) objavljeni v Letnem poročilu. Glede podatkovne baze za katero podrejeno prosi prosilca, pa organ ugotavlja, da predstavlja osebne podatke v individualizirani in neanonimizirani obliki in je kot taka neprenosljiva. V primeru posredovanja baze podatkov organ ne more zagotoviti zaščite osebnih podatkov, ki jo je po zakonu dolžan.
2. Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec delno ugodil pritožbi prosilca in 1., 2. in 3. alinejo 1. točke ter 2. točko izreka odločbe RIC št. 090-4/2014 z dne 21. 3. 2014 odpravil ter odločil, da je organ dolžan proslcu v roku 31 dni od vročitve te odločbe v elektronski obliki posredovati dokumente, iz katerih izhaja: - uspeh posameznih šol pri splošni maturi za predmete slovenščina, matematika in angleščina za leto 2013; - porazdelitev kandidatov pri splošni maturi za leto 2013 po odstotnih točkah po šolah (lahko v razredih po 5 odstotnih točk) za predmete slovenščino, angleščino za osnovno in višjo raven ter matematiko za osnovno in višjo raven ter – porazdelitev kandidatov pri splošni maturi 2013 po ocenah po šolah (koliko dijakov je dobilo oceno 1, 2, 3, 4 in 5 po šolah) za predmete slovenščino, angleščino na osnovni in višji raven ter matematiko za osnovno in višjo raven, vse na način, da naj identiteta posameznika, ki je opravljal maturo ni razkrita. Pooblaščenec je pri organu dne 20. 8. 2014 opravil ogled *in camera* na podlagi 11. člena ZInfP in ugotovil, da organ

razpolaga s surovimi podatki, ki jih je zahteval prosilec v 4. točki zahteve, ne razpolaga pa s podatki iz 1., 2. in 3. točke zahteve v eni tabeli, temveč se ti nahajajo v več tabelah: - dokument, ki vsebuje šifro šole, šifro predmeta in oceno; - dokument, ki vsebuje šifro šole, šifro predmeta in odstotno točko; - dokument, ki vsebuje šifro šole in navedbo šole; - dokument, ki vsebuje šifro predmeta in navedbo predmeta. Navedene dokumente je organ priklical z enostavno računalniško operacijo ali ukazom, za kar je potreboval le nekaj minut dela. Glede priklica točno določenih podatkov iz 1., 2. in 3. točke zahteve pa je pooblaščenec ugotovil, da bi organ za tak priklic potreboval ustrezno kodo (ukaz), dodaten trud organa za priklic podatkov pa ostaja v razumnih mejah in z razumno količino administrativnega dela, kar po mnenju pooblaščenca pomeni, da ne gre za ustvarjanje novega dokumenta temveč za informacijo javnega značaja. Svoje stališče potrjuje s sklicevanjem na svoje odločbe in sodno prakso Upravnega sodišča (sodbe I U 44/2013, I U 827/2013, I U 1863/2012).

3. Tožeča stranka vlaga tožbo zaradi nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in nepravilne uporabe oziroma kršitev materialnega prava. Sodišču predlaga, da tožbi ugodí, izpodbijano odločbo spremeni tako, da pritožbo prosilca zavrne ter potrdi odločbo tožene stranke z dne 21. 3. 2014, oziroma podrejeno, da izpodbijano odločbo tožene stranke odpravi ter ji zadevo vrne v ponovno odločanje. Meni, da se tožena stranka v obrazložitvi zavajajoče sklicuje na sodno prakso Upravnega sodišča, citira namreč sodbo opr. št. I U 44/2013, s katero je bila sicer potrjena odločitev tožene stranke v vsebinsko podobni zadevi, vendar se je v citirani sodbi naslovno sodišče ukvarjalo s povsem drugimi vprašanji, in sicer se je sodišče ukvarjalo z vprašanjem, ali bi ugoditev zahtevi prosilca predstavljala kršitev določb Zakona o osnovni šoli, ki prepoveduje uporabo podatkov za razvrščanje, šol, ter ali bi ugoditev zahtevi pomenila motnjo v delovanju organa, nič se pa ni ukvarjalo z vprašanjem ali bi ugoditev zahtevi prosilca za tožečo stranko pomenila dolžnost ustvariti, pridobiti, obnoviti ali vzpostaviti dokument, ki v času prejema zahteve ne obstaja, torej dolžnost, ki jo ZDIJZ zavezancem ne nalaga. Tožeča stranka vztraja, da nikjer v podatkovnih bazah organa ni zbranih in tako obdelanih podatkov, kot jih v predmetni zadevi zahteva prosilec. Ugoditev njegovi zahtevi bi pomenila za tožečo stranko dolžnost ustvariti nov dokument. V dosedanji sodni praksi je bilo že večkrat odločeno, da zavezanci v nobenem primeru niso zavezani k izročitvi dokumentov, s katerimi iz kakršnihkoli razlogov ne razpolagajo. Iz sodne prakse (I U 934/2011, II U 1429/2011, IV U 282/2013) jasno izhaja, da je namen zakona, da zavezanci javnosti ne preprečujejo dostopa do informacij, nikakor pa ni intenca organom, oziroma zavezancem, nalagati neke aktivnosti, niti ustvarjati dokumentov, ki v trenutku zahteve ne obstajajo. Poleg navedenega tožeča stranka vztraja, da bi z dostopom do surovih podatkov, ki so v osnovni podatki o posameznikih, prosilec v resnici dostopal do zbirke osebnih podatkov, saj takšnih podatkov v določenih primerih, čeprav brez identifikatorja (ime,

priimek, EMŠO) omogočajo identifikacijo konkretnega posameznika in to brez posebnega navora, kar pa bi bilo v nasprotju z ZVOP. Že navzkrižne tabele spremenljivk šola, predmet in ocena posameznika (število posameznikov s posamezno oceno na posamezni šoli) bi v spomladanskem izpitnem roku, še izraziteje pa v jesenskem, omogočilo identifikacijo določenih posameznikov. Popolna anonimizacija ni mogoča in bi ugoditev zahtevi po 3. točki pomenila kršitev ZVOP. Podrejeno tožeča stranka še dodaja, da je ugoditev prošnji prosilca kljub vsemu potrebno presojati tudi z vidika določbe tretjega odstavka 18.a člena ZMat, ki določa, da se podatki iz letne analize kakovosti mature ne sme uporabljati za razvrščanje šol. Sodišče je v sodbi št. I U 44/2013 navajalo, da bi bilo v primeru zahteve po podatkih o rezultatih mature ali drugih kazalcih kakovosti posamezne šole, to v nasprotju z določbo 18.a člena ZMat. Pri navedenem vztraja tudi v pripravljani vlogi.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi. O pojmu "nesorazmerna napora" je v podobni zadevi odločalo tudi že sodišče. Presojalo je, ali posredovanje podatkov o povprečnih dosežkih učencev in učinek pri nacionalnem preverjanju znanja iz angleščine, slovenščine in matematike poimensko po šolah, predstavlja ustvarjanje novega dokumenta. V sodbi opr. št. I U 44/2013 je pritrdilo odločitvi tožene stranke, da priklic zahtevanih podatkov iz računalniške baze v konkretnem primeru ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta. Tožeča stranka podatke o maturi vodi na enak način kot podatke o nacionalnem preverjanju znanja, zato tožena stranka vztraja, da je priprava izpisa v konkretnem primeru ravnanje, ki v smislu ZDIJZ ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta. Prav tako iz sodb Upravnega sodišča RS št. I U 1863/2012-24 in I U 827/2013 izhaja, da podatki o uspešnosti dijakov pri posameznem maturitetnem predmetu po šolah obstajajo v smislu ZDIJZ. To pa pomeni, da obstajajo tudi istovrstne informacije, ki se nanašajo na druga šolska leta in na druge predmete. Tožena stranka še dodaja, da bi šlo za kršitev enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS) in načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave RS), če bi v konkretnem primeru odločila v nasprotju s svojimi stališči v prejšnjih odločbah ter s stališčem, ki ga je v teh zadevah zavzelo Upravno sodišče RS. Sklicevanje tožeče stranke na 18.a člen ZMat v konkretni zadevi ni utemeljeno. Tožena stranka in Upravno sodišče RS sta si enotna, da če se prosilcu omogoči dostop do zahtevanih podatkov, to ne predstavlja razvrščanja šol, ki bi bilo v nasprotju z omenjeno določbo ZMat. Zakonodajalec, ki se je zavedel, da ne morejo biti prav vse informacije, s katerimi razpolagajo zavezanci, prosto dostopne, je v ZDIJZ vrednostna merila vgradil tako, da je taksativno navedel izjeme od načela prostega dostopa. Za presojo teh izjem se sicer uporabljajo področni zakoni, vendar vselej v takšnem smislu in obsegu, ki je skladen z namenom ZDIJZ. Tožeča stranka pa v konkretnem primeru tudi v povezavi z

ZMat ni uspela izkazati nobene izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja, saj ni dokazala nobene škode oz. motenj, ki bi nastale z razkritjem "statističnih" podatkov o maturitetnih rezultatih po šolah. Na podlagi navedenega naslovnemu sodišču predlaga, da tožbo zavrne.

5. Sodišče je o tožbi, na podlagi določbe 1. alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, odločilo brez glavne obravnave.

K I. točki izreka:

6. Tožba je utemeljena.
7. V obravnavani zadevi je tožena stranka tožeči stranki naložila, da prosilec posreduje dokumente, iz katerih izhaja uspeh posameznih šol pri splošni maturi za predmete slovenščina, matematika in angleščina za leto 2013, porazdelitev kandidatov pri splošni maturi za leto 2013 po odstotnih točkah po šolah za predmete slovenščino, angleščino ter matematiko (vse za osnovno in višjo raven) ter številčno porazdelitev kandidatov pri splošni maturi 2013 po posameznih ocenah po šolah (koliko dijakov je dobilo oceno 1, 2, 3, 4 in 5 po šolah) za predmete slovenščino, angleščino ter matematiko (vse za osnovno in višjo raven), na način, da identiteta posameznika, ki je opravljal maturo ni razkrita. Tožeča stranka takšni odločitvi nasprotuje in vlaga tožbo iz razloga, ker meni, da zahtevana informacija v obliki zahtevanega dokumenta pri njej ne obstaja.
8. Določba prvega odstavka 4. člena ZDIJZ določa, da 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, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. V konkretnem primeru med strankama ni sporno, da zahtevana informacija kot taka v fizični obliki ali v določeni datoteki ne obstaja pri tožeči stranki. Tožeča stranka namreč razpolaga le s sledečimi dokumenti s surovimi podatki: - dokument, ki vsebuje šifro šole, šifro predmeta in oceno; - dokument, ki vsebuje šifro šole, šifro predmeta in odstotno točko; - dokument, ki vsebuje šifro šole in navedbo šole; - dokument, ki vsebuje šifro predmeta in navedbo predmeta. Sporno pa je, ali bi priklic zahtevane informacije, ki jo je mogoče pridobiti iz tožnikove računalniške baze (sicer ne kot samostojen dokument), pomenilo ustvarjanje novega dokumenta ali ne.
9. V dosedanji sodni praksi se je sodišče ukvarjalo z vprašanjem, ali obstaja podatek o povprečni oziroma srednji vrednosti pri posameznem predmetu za posamezno šolo (sodbi I U 44/2013 in I U 1167/2014). V sodbi I U 1167/2014 je izrecno navedlo, da v teh primerih priklic (obstoječih) podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta v smislu ZDIJZ. V konkretnem primeru pa

je prosilec od tožeče stranke zahteval, da mu ta posreduje podatke o porazdelitvi kandidatov po posameznih predmetih (po nivojih) po odstotnih točkah po šolah in po posameznih ocenah (1, 2, 3, 4, 5) po posameznih šolah. Takšnega zahtevka prosilca za dostop do informacije javnega značaja v zadevi I U 1167/2014 ni bilo. V tem se konkretni upravni spor tudi bistveno razlikuje od prej naštetih upravnih sporov, v katerih so prosilci želeli pridobiti podatke le o povprečnih dosežkih po šolah. V konkretnem primeru bi priklic podatkov iz računalniške baze pomenil, da bi moral organ za vsakega kandidata posebej in za vsak predmet posebej iskati podatke oziroma ustvariti bi moral nov dokument, ki bi vseboval te podatke (npr. dokument s podatki: šola, predmet, nivo predmeta, ocena kandidata, število kandidatov z določeno oceno), saj obstoječi dokumenti tega ne omogočajo. Kateri dokumenti s surovimi podatki pri tožnici obstajajo, pa je ugotovila že tožena stranka na ogledu *in camera* in na ogledu ni ugotovila, da tožeča stranka zahtevane dokumente ima bodisi v fizični obliki bodisi v določeni datoteki. V nasprotju s toženo stranko sodišče meni, da bi ustvarjanje zahtevanega dokumenta pomenilo ustvarjanje novega dokumenta v smislu ZDIJZ, ne samo zato, ker tožena stranka ni uspela utemeljiti, da bi bila takšna izdelava dokumenta po naravi stvari povsem enostavna, ampak predvsem zato, ker tožečo stranko zavezuje materialno pravna določba tretjega odstavka 18. a člena ZMat. Po tej določbi namreč tožeča stranka podatkov iz Letne analize kakovosti mature ne sme uporabiti za razvrščanje šol, tožena stranka pa ni utemeljila, da ustvarjanje novega dokumenta v konkretnem primeru ne bi pomenilo tudi že razvrščanja šol v smislu tretjega odstavka 18.a člena ZMat. Ker je tožena stranka napačno uporabila materialno pravo, je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo na podlagi 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovni postopek (tretji odstavek istega člena).

10. V ponovljenem postopku bo morala tožena stranka pretehtati tudi, ali je prosilec sploh zahteval posredovanje podatka o uspehu posameznih šol pri splošni maturi za predmete slovenščina, matematika in angleščina za leto 2013 (o čemer je odločila v prvi alineji izpodbijane odločbe) in o čemer organ prve stopnje sploh ni odločal, saj niti prosilec ni v pritožbi zatrjeval, da bi organ prve stopnje o tem ne odločil. Iz prosilčeve vloge sicer res izhaja, da želi pridobiti podatke o uspehu posameznih šol pri splošni maturi za predmete slovenščina, matematika in angleščina za leto 2013, vendar je v nadaljevanju vloge natančno povedal katere podatke bi rad, da bo to ugotovil in o teh natančno določenih zahtevah po podatkih je tožeča stranka (kot organ prve stopnje) tudi odločila.

K II. točki izreka:

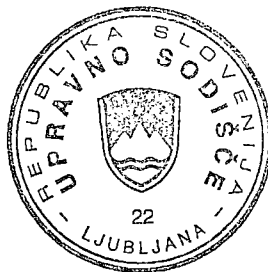
11. Po določbi tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 se v primeru, če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo, tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu

prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Na tej podlagi se, ker je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopala pooblaščenca odvetniška družba, tožniku v skladu z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika priznajo stroški v višini 285,00 EUR, ki se, ker je tožnikova pooblaščenka zavezanka za DDV (sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 408/2008), povečajo za 22 % DDV. Toženka mora tako tožniku povrniti skupno 347,70 EUR stroškov postopka v 15 dneh od prejema sodbe. Zakonske zamudne obresti tečejo od poteka paricijskega roka do plačila. Za tožbo plačano sodno takso v znesku 148,00 EUR pa bo tožniku vrnilo sodišče po uradni dolžnosti na podlagi določb Zakona o sodnih taksah (opomba 6.1.c taksne tarife v zvezi s 37. členom).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 25. november 2015



Predsednik senata:

dr. Boštjan Zalar

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: