

I U 630/2016-24


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter mag. Damjan Gantar in Liljana Polanec kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Adriane Glažar kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: DRŽAVNI IZPITNI CENTER, Kajuhova ulica 32U, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o., odvetnik Dino Bauk, Slomškova ulica 17, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi tožeče stranke zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-293/2015/18 z dne 23. 3. 2015,

na seji 7. septembra 2016

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je kot prvostopenjski organ zavrnila zahtevo prosilca (v nadaljevanju stranka z interesom) za dostop do informacij javnega značaja, v kateri je le ta zahteval, da se mu v elektronski obliki posreduje srednje vrednosti pri angleškem jeziku, slovenščini in matematiki na nacionalnem preverjanju znanja (v nadaljevanju NPZ) v 6. in 9. razredu v letu 2015 po osnovnih šolah, za vse osnovne šole, kjer se je opravljalo NPZ. V svoji zavrnilni odločbi se tožeča stranka sklicuje na to, da ti podatki ne obstajajo v materializirani obliki. Sklicuje se tudi na Zakon o osnovni šoli, ki v 64. in 65. členu določa, da se podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol.
2. Stranka z interesom se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbi delno ugodil in izpodbijano prvostopenjsko odločbo delno odpravil. Odločil je, da je tožeča stranka dolžna stranki z interesom v roku 31 dni v elektronski obliki posredovati aritmetične sredine doseženih točk učencev za navedene predmete za 6. in 9. razred v letu 2015, pri čemer mora tožeča stranka prekriati tiste rezultate, kjer so na posameznem preverjanju sodelovali manj kot trije učenci. Tožena stranka podrobneje opisuje potek postopka in med drugim navaja, da je opravila ogled in camera, pri čemer navaja, da je za pripravo zahtevanega dokumenta na ogledu in camera informatik tožene stranke porabil 20 minut. Tožena stranka ugotavlja, da je zahtevane dokumente mogoče pripraviti z uporabo obstoječega računalniškega sistema. Informatik tožeče stranke, ki je spremljal pripravo zahtevanih dokumentov s strani informatika tožene stranke, izvedbi postopka ni nasprotoval niti ni argumentirano navedel, da bi tehnična izvedba zahtevanih dokumentov njemu vzela več časa. Glede navedbe tožeče stranke, da za pripravo zahtevanih dokumentov potrebuje dve uri, pa je tožena stranka ugotovila, da je tožeča stranka v ta čas vštela tudi vsebinsko preverjanje pravilnosti rezultatov. Takih pojasnil pa tožeča stranka prosilcu ni dolžna posredovati, saj bi to pomenilo ustvarjanje novega dokumenta. Torej je mogoče hitro pridobiti zahtevane podatke. Priprava zahtevanega dokumenta je za tožečo stranko tudi relativno enostavna in vanjo ni potrebno vložiti nesorazmernega napora. V nadaljevanju tožena stranka to tudi podrobno pojasnjuje. Tožena stranka se tudi ne strinja z navedbo tožeče stranke, da takega dokumenta sploh ne sme ustvariti, saj je sodišče v sodbi št. I U 44/2013-14 z dne 16. 10. 2013 zavzelo stališče, da posredovanje podatkov povprečne vrednosti ne pomeni razvrščanja šol v smislu prepovedi iz 64. člena Zakona o osnovni šoli. Nadalje tožena stranka pojasnjuje, zakaj ni podana izjema, ki se nanaša na motnje pri delovanju organa (izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, v nadaljevanju ZDIJZ). Nastanka takšnih motenj tožeča stranka niti ni zatrjevala, po oceni tožene stranke pa kljub dejstvu, da so bili podobni

podatki v preteklosti že javno objavljeni, to ni vplivalo niti na delo tožeče stranke niti na slovenski šolski sistem. Tožena stranka citira tudi stališča iz sodbe Upravnega sodišča RS št. I U 44/2013-14. Navaja, da pravice dostopa do informacij javnega značaja ni dopustno omejevati z razlogom, da bi se javnost seznanila s strokovno oporečnimi oziroma netočnimi zaključki. Posameznik namreč ni zavezan k strokovnim standardom in se lahko svobodno odloči o tem, v kakšni meri bo informacije štel za relevantne pri določanju kvalitete šol. Po mnenju sodišča v citirani sodbi zakonodajalec ni prepovedal razvrščanja šol uporabnikom izobraževalnih storitev, ampak javnim zavodom. Razvrščanje je prepovedano za javne zavode, ker njihovo mnenje v javnosti pomeni več kot mnenje posameznika. Prepoved preprečuje izkoriščanje institucionalnega položaja javnega zavoda za umetno ustvarjanje konkurenčnega položaja med osnovnimi šolami. Predstavnik javnosti (prosilec po ZDIJZ) pa ne uživa takšnega institucionalnega položaja kot javni zavodi, za katere velja prepoved. Nadalje tožena stranka še pojasnjuje, da ni utemeljena navedba tožeče stranke v pritožbenem postopku, da bi z razkritjem strokovno nepravilnih informacij bil ogrožen ugled tožeče stranke. Z razkritjem zahtevanih podatkov bi tožeča stranka javnosti posredovala le podatke o povprečnem uspehu učencev posameznih šol na NPZ, ne pa njihove razvrstitve, za katero bi jamčila s svojim imenom. Ob zaključku odločbe pa tožena stranka še pojasnjuje, zakaj je potrebno prekriti podatke pri tistih šolah, kjer so na posameznem preverjanju sodelovali manj kot trije učenci.

3. Tožeča stranka se v tožbi sklicuje na osmi odstavek 64. člena in 65. člen Zakona o osnovni šoli, ki pravita, da se podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol in da se dosežki nacionalnega preverjanja znanja lahko uporabljajo samo za namen, ki ga določa ta zakon. Ko se namreč izdela dokument, iz katerega izhajajo aritmetične sredine doseženih točk učencev na NPZ v 6. in 9. razredu osnovnih šol v letu 2015 za predmete slovenščina, angleščina in matematika po šolah, je razvrščanje šol na podlagi podatkov de facto že izvršeno, saj je vsaki od šol določena vrednost spremenljivke, ki jo je moč primerjati s spremenljivkami drugih šol. Ta zahteva ne izkazuje v zakonu utemeljenega pravnega interesa, kot ga določa Ustava RS v drugem odstavku 39. člena, ampak izkazuje interes, ki je direktno v nasprotju z Zakonom o osnovni šoli. 64. člen Zakona o osnovni šoli pa je v razmerju do določb ZDIJZ ne le specialna, ampak tudi poznejša določba. Nadalje se tožeča stranka podrobno sklicuje na to, da se tudi v mnogih drugih državah podatki o dosežkih šol pri nacionalnih preverjanjih znanja javno ne objavljajo. Pri tem se sklicuje na zakonske rešitve v področnih zakonih na Irskem in Danskem. Sicer pa tožeča stranka s takim podatkom v materializirani obliki ne razpolaga, ker ji to zakon izrecno prepoveduje. Izjemo od obveznosti tožeče stranke, da stranki z interesom omogoči dostop do zahtevane informacije, v prvi vrsti ne gre iskati v

alinejah 6. člena ZDIJZ, ampak v prepovedi iz osmega odstavka 64. člena Zakona o osnovni šoli. Vprašanje truda in časa za izdelavo oziroma priklic zahtevanega dokumenta pride v poštev v primerih, ko gre za informacijo javnega značaja, torej informacijo, do katere je javnost upravičena. Sicer pa je sodišče tudi v sodbi št. I U 1760/2014-12 navedlo, da tožečo stranko zavezuje tudi materialno pravna določba tretjega odstavka 18.a člena Zakona o maturi, ki vsebuje podobno prepoved. Pri sodbah upravnega sodišča, na katere se sklicuje tožena stranka, je šlo za bistveno drugačne primere. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo spremeni tako, da pritožbo stranke z interesom zavrne oziroma podrejeno, naj izpodbijano odločbo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponovno odločanje. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da tožeča stranka ne izpodbija ugotovitev, da je tehnična izvedba zahtevanega dokumenta hitra in enostavna in je mogoča brez nesorazmernega napora, časa in truda. Tožeča stranka predvsem zatrjuje, da pripravo zahtevanega dokumenta prepoveduje Zakon o osnovni šoli. Pri obstoju dokumentov ni bistveno, ali organ dokument sme ali ne sme imeti, ampak le, ali ga fizično ima oziroma ga nima. Kriterij obstoja dokumenta se pri informatiziranih zbirkah relativizirajo, vendar pa je relativizacija mogoča le v tehničnem smislu. Dokumenti obstajajo, ker jih organ lahko hitro in enostavno prikliče iz sistema. Po mnenju tožene stranke namen prepovedi iz 64. člena Zakona o osnovni šoli ni prepovedati izdelavo analiz, ki razvrščajo šole na podlagi dosežkov NPZ. Prepovedana je njihova uporaba, ki pa velja le za javne zavode oziroma oblastne organe. Že sam zakon v določilu osmega odstavka 64. člena razlikuje med pojmom analiza in podatki, kar jasno kaže na to, da morajo biti analize prvo izdelane, preden lahko sploh govorimo o njihovi nadaljnji uporabi. Pravi namen prepovedi razvrščanja po mnenju tožene stranke ni v preprečevanju nastanka dokumentov, ki kažejo na razvrstitev šol, ampak v tem, da se prepove njihovo uporabo, npr. za določitev financiranja šole in podobno. Prepoved iz tega člena zavezuje javne zavode oziroma druge oblastne subjekte, ki lahko vplivajo na delovanje šol z upoštevanjem dosežkov učencev na NPZ. Namen prepovedi iz osmega odstavka 64. člena Zakona o osnovni šoli je preprečiti, da bi javni zavodi s svojim vplivom, ki izhaja iz njihovega institucionalnega položaja, določali vrednost oziroma kvaliteto šolam na podlagi dosežkov učencev na NPZ in na ta način umetno ustvarili konkurenco med šolami. Tožeča stranka bi s posredovanjem podatkov prosilcu kršila prepoved razvrščanja, če bi podatke opremila z neobveznim pojasnilom, da dosežki učencev na NPZ izkazujejo kvaliteto šol. Stališče, da naj prepoved razvrščanja velja tudi za posameznike oziroma predstavnike javnosti, pa pomeni pretirano omejitev svobode ravnanja posameznika in na ta način nesorazmerno omejitev uresničevanja pravice dostopa do informacij javnega značaja. Nikjer v Zakonu o osnovni šoli ni nakazano, da bi za dosežke učencev na NPZ veljal poseben režim varstva. Za razlago uporabe

prepovedi iz osmega odstavka 64. člena Zakona o osnovni šoli pa niso relevantne ureditve tujih držav. Sicer pa osmi odstavek 64. člena Zakona o osnovni šoli ni razveljavil ZDIJZ. Prepoved razvrščanja šol ne določa sankcij za njeno kršitev, niti ne določa subjektov, na koga naj bi se nanašala. Prav tako ne določa učinkov, ki naj bi jih preprečevala. Glede na stopnjo nedoločnosti navedene prepovedi razvrščanja ne bi bilo ustavno dopustno, da se preko nje omejujejo ustavno določene zajamčene človekove pravice. Tožbeni argument glede potrebe po izkazovanju pravnega interesa, pa ni pravno utemeljen niti relevanten za konkretni primer. Po ZDIJZ se pravni interes ne ugotavlja. S tem je zakon določil več pravic kot drugi odstavek 39. člena Ustave RS. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

5. Sodišče je tožbo v odgovor poslalo tudi stranki z interesom, ki pa na tožbo ni odgovorila.
6. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi navaja, da zahtevani dokument ni bil zgolj priklican, ampak je bil ustvarjen. Tožena stranka tudi meni, da sta uradna oseba in informatik pri toženi stranki na ogledu in camera prekoračila svoja pooblastila in nepooblaščenno obdelovala osebne podatke iz evidence učencev, ki opravljajo nacionalno preverjanje znanja. Na podlagi 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju ima informacijski pooblaščenec ob reševanju pritožbe o zadevah dostopa do informacij javnega značaja pooblastila po zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor. Zakon o inšpekcijskem nadzoru pa ne daje pooblastil za vstop in uporabo informacijskih sistemov. Nadalje tožeča stranka še pojasnjuje, zakaj je razlika med to zadevo in zadevo opr. št. I U 1167/2014-12. Pri slednji so bili pri tožeči stranki za potrebe letnih poročil izdelani grafi z zakrito identiteto šol ter je sodišče tožeči stranki naložilo, da razkrije, kaj se v dokumentu skriva pod določeno zaporedno številko. V predmetnem sporu pa takšnih dokumentov ni. Tožeča stranka se tudi ne strinja s stališčem, da prepoved razvrščanja iz osmega odstavka 64. člena Zakona o osnovni šoli pomeni le prepoved javnim zavodom in oblastvenim organom. Pri tem se sklicuje na stališče iz sodbe Upravnega sodišča RS št. I U 2052/2014-14.

K točki I izreka:

7. Tožba ni utemeljena.
8. Sodišče ugotavlja, da je v tej zadevi med strankama sporno, ali zahtevani dokument obstaja in ali je glede na določilo 64. člena Zakona o osnovni šoli dopustno tak dokument posredovati. Sodišče glede navedenega meni, da zahtevani dokument obstaja in da tožeča stranka ne krši določila 64. člena Zakona o osnovni šoli, če dokument posreduje stranki z interesom. Glede navedenega sodišče sledi utemeljitvi izpodbijane odločbe, zato skladno z določilom drugega odstavka 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljalo

razlogov za odločitev, ampak se v celoti sklicuje na utemeljitev v izpodbijani odločbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da je zahtevane dokumente mogoče pripraviti z uporabo obstoječega računalniškega sistema, da je priprava zahtevanega dokumenta za tožečo stranko tudi relativno enostavna in vanjo ni potrebno vložiti nesorazmernega napora in da je namen prepovedi razvrščanja šol v preprečevanju izkoriščanja institucionalnega položaja določenega subjekta za umetno ustvarjanje konkurenčnega položaja med osnovnimi šolami, pri čemer pa prosilec po ZDIJZ ne uživa takšnega institucionalnega položaja.

9. Sodišče ne more slediti tožbenim navedbam o tem, da bi bila ovira za posredovanje zahtevanih podatkov določilo osmega odstavka 64. člena in 65. člena Zakona o osnovni šoli. Osmi odstavek 64. člena navedenega zakona namreč določa, da se podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol, 65. člen pa določa, da se dosežki nacionalnega preverjanja znanja lahko uporabljajo samo za namen, ki ga določa ta zakon. Vendar pa v obravnavani zadevi stranka z interesom ni zahtevala od tožeče stranke, naj ji pokaže razvrstitev šol, ampak je zahtevala zgolj podatke o srednji vrednosti v 6. in 9. razredu v letu 2015 po osnovnih šolah. Ni torej zahtevala, naj tožeča stranka šole tudi razvrsti, ampak naj zgolj sporoči številčne podatke. S kakšnim namenom je stranka z interesom zahtevala te podatke, pa v postopku dostopa do informacij javnega značaja ni relevantno, saj 5. člen ZDIJZ določa načelo prostega dostopa. Razen tega sodišče tudi ugotavlja, da iz osmega odstavka 64. člena Zakona o osnovni šoli ni razvidno, na koga se ta norma nanaša. Iz tega določila ne izhaja, kdo je tisti, ki naj ne bi smel uporabiti teh podatkov za razvrščanje šol. Kršitev tega določila tudi ni navedena med kazenskimi določbami. V obrazložitvi vladnega predloga o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o osnovni šoli, EVA 2006-3311-0002, z dne 16. 3. 2006) je navedeno, da so dosežki nacionalnega preverjanja znanja dodatna informacija o znanju učencev in glede na tako opredeljen namen se torej podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol. S tem v zvezi se pojavlja vprašanje, kateri subjekt bi sploh imel tako možnost, da te podatke uporabi za razvrščanje šol. Po mnenju sodišča je to relevantno le za tiste subjekte, ki bi lahko imeli možnost, da tako razvrščanje opravljajo, to pa so lahko predvsem določene institucije, ki se ukvarjajo s področjem izobraževanja. Upravno sodišče je v sodbi opr. št. I U 44/2013 navedlo, da ta določa spada v 5. poglavje Zakona o osnovni šoli pod naslovom Preverjanje, ocenjevanje in napredovanje učencev, kar pomeni, da spada v okvir izvajanja nalog iz 53. člena ZOFVI in za te naloge vlada

ustanavlja javne zavode. To pomeni, da se prepoved razvrščanja nanaša na javne zavode in ne na uporabnike izobraževalnih storitev v osnovnih šolah. Tudi v tej sodbi je sodišče zavzelo stališče, da je treba razlikovati med pojmom razvrščanja in omogočanja razvrščanja.

10. Navedbe o tem, kakšne so pravne ureditve glede obravnavane problematike v nekaterih drugih državah, pa so za ta postopek irelevantne, saj je v konkretnem primeru potrebno upoštevati oziroma presoјati zadevo v okviru slovenskega pravnega reda.
11. Glede na vse navedeno se sodišče ne more strinjati s tožbenimi navedbami, da tožeča stranka zahtevanega dokumenta nima, ker ji zakon to izrecno prepoveduje, saj ji zakon ne prepoveduje tega, da posreduje zgolj številčne podatke brez razvrščanja. V zvezi z vprašanjem obstoja dokumenta pa sodišče meni, da priklic obstoječih podatkov iz računalniške baze še ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta, če je to mogoče opraviti zelo enostavno in hitro, tožena stranka pa je dovolj prepričljivo obrazložila, da je to mogoče, s tem, ko je navedla, da je zahtevane dokumente mogoče pripraviti z uporabo obstoječega računalniškega sistema, da jih je mogoče hitro pridobiti in da je priprava zahtevanega dokumenta za tožečo stranko tudi relativno enostavna in vanjo ni potrebno vložiti nesorazmernega napora.
12. Glede sklicevanja tožeče stranke na sodbo št. I U 1760/2014-12 pa sodišče ugotavlja, da je v navedeni zadevi prosilec od tožeče stranke zahteval, da mu ta posreduje podatke o porazdelitvi kandidatov po posameznih predmetih po odstotnih točkah po šolah in po posameznih ocenah. Sodišče je ugotovilo, da se v tem primeru upravni spor bistveno razlikuje od prejšnjih upravnih sporov, v katerih so prosilci želeli pridobiti podatke le o povprečnih dosežkih po šolah (točka 9 obrazložitve). Torej v zadevi I U 1760/2014 ne gre za primerljivo zadevo.
13. Neutemeljena je tudi tožbena navedba, da naj bi uradna oseba, ki je vodila postopek, in informatik na ogledu in camera prekoračila svoja pooblastila in nepooblaščenno obdelovala osebne podatke. Skladno z drugim odstavkom 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju ima le ta ob reševanju pritožbe v zadevah dostopa do informacij javnega značaja pooblastila po zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor. Skladno s 3. alinejo prvega odstavka 19. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru pa ima inšpektor pravico tudi pregledati poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahtevati njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko. Torej je tožena stranka ravnala v skladu z 19. členom Zakona o inšpekcijskem nadzoru v zvezi z 10. členom Zakona o informacijskem pooblaščenju.

14. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi tudi pojasnjuje, zakaj je primer št. I U 1167/2014, na katerega se sklicuje tožena stranka, drugačen ob obravnavane zadeve. S tem v zvezi sodišče pojasnjuje, da ne glede na to, ali gre za podobno zadevo, to v tem upravnem sporu niti ni bistveno. V tej zadevi je bistvenega pomena to, da se je v tem konkretnem primeru ugotovilo, da je možno zahtevane informacije na enostaven način pridobiti ter da je po mnenju sodišča tožena stranka pravilno ugotovila, da niti z vidika ZDIJZ niti Zakona o osnovni šoli ni ovir, da se ne bi zahtevanih dokumentov prosilcu pokazalo.
15. Glede na vse navedeno sodišče ugotavlja, da je izpodbijana odločba pravilna, zato je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo.

K točki II izreka:

16. Sodišče ni ugodilo tožbi v delu, ki se nanaša na povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrtem odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 7. september 2016

Predsednica senata:
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



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