PREJETO
06 -06- 2024
odvetniška pisarna
URBANČIČ

REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC
Dunajska cesta 22,
1000 Ljubljana, Slovenija
T: 01 230 9730
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 090-172/2024/2
Datum: 31. 5. 2024

Informacijski pooblaščenec po informacijski pooblaščenki Mojci Prelesnik (v nadaljevanju IP) izdaja na podlagi tretjega odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/2006 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZDIJZ), 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščencu (Uradni list RS, številka 113/2005 in 51/2007 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) ter prvega odstavka 248. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, številka 24/2006 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju: ZUP), **o pritožbi Društva za zaščito človeka in njegovih pravic Slovenije,** Regentova ulica 6, 2000 Maribor, ki ga zastopa odvetnik Tomaž Urbančič, Ulica Ivana Pengova 22, 1230 Domžale (v nadaljevanju prosilec), z dne 16. 4. 2024, **zoper odločbo Nacionalnega inštituta za javno zdravje,** Trubarjeva cesta 2, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju organ), št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024, v zadevi dostopa do informacij javnega značaja, naslednjo

O D L O Č B O:

1. Pritožba prosilca z dne 16. 4. 2024 zoper odločbo Nacionalnega inštituta za javno zdravje, št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024, se zavrne.

2. Zahteva prosilca za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

3. V postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški.

OBRAZLOŽITEV:

Prosilec je dne 6. 3. 2024 na organ naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, s katero je zahteval podatke o:
- številu zabeleženih stranskih učinkov cepljenja proti covid-19, kateri so najpogostejši stranski učinki cepljenja ter število zabeleženih smrti povezanih s cepljenjem proti covid- 19;
- skupnem številu smrti zaradi bolezni covid-19 ter številu smrti pri katerih je poleg covid-19 zabeležena ena ali več pridruženih bolezni v skupnem številu umrlih;
- skupnem številu smrti v času trajanja ukrepov covid-19 ter številu smrti po prenehanju Covid-19 ukrepov in sicer na način, da ji opremite s cepilnim statusom cepljenja proti covid-19 umrlih (odstotek smrti necepljenih ter cepljenih z enim, dvema, tremi oz. več odmerki cepiva covid-19 v letih 2021, 2022 in 2023;
- pojasnilo glede bistveno povečanega števila smrti v letih 2021 (23.261) oz. 2022 (22. 426) glede na število smrti v obdobju 2015 do 2019, ki je sicer podlaga za zatrjevanje, da so praktično vse presežene smrti v letu 2020 (24.016), posledica covid-19.

Prosilec je zahteval tudi odgovore na vprašanja in vse zahtevane analize, po naslednjih sklopih:
- analiza odziva na epidemijo;
- študije in podatke o (ne)varnosti in (ne)učinkovitosti cepiv proti covid-19;
- podatke o poslabšanju zdravstvenega stanja v Sloveniji v letih 2021 in 2022;
- pričanja Slovencev o zdravstvenih težavah po cepljenju proti Covidu-19 ter o hudih kršitvah varnostnih protokolov pri izvedbi cepljenja in opustitvi dolžnosti zdravstvenega osebja (pojasnilna dolžnost in pridobitev informiranega pisnega soglasja pred cepljenjem ter spremljanje in poročanje o domnevnih neželenih učinkih po cepljenju)
- raziskava z vprašalniki o zdravstvenem stanju prebivalcev Slovenije po epidemiji (predvsem o cepljenju proti covid-19 ter o preventivi in zdravljenju bolezni Covid-19).

Organ je o zahtevi prosilca odločil z odločbo št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024, s katero je zahtevi delno ugodil. V obrazložitvi je organ povzel zahtevo prosilca, navedel definicijo informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ ter pojasnil, da je glavni namen nacionalnega inštituta proučevanje, varovanje in zviševanje ravni zdravja prebivalstva RS s pomočjo preventivnih ukrepov. Ključne dejavnosti organa, ki jih financira Ministrstvo za zdravje, obsegajo zagotavljanje podatkov s področja zdravja in zdravstvenega varstva, spremljanje in ocenjevanje zdravja prebivalstva, prepoznavanje groženj zdravju in oblikovanje ukrepov za njihovo obvladovanje, krepitev zdravja in oblikovanje strokovnih podlag za sprejemanje zdravju naklonjenih politik, programe in ukrepe za preprečevanje bolezni, spremljanje in ocenjevanje sistema zdravstvenega varstva, razvoj strokovnjakov javnega zdravja ter raziskave v javnem zdravju. Organ opravlja tudi zdravstvene storitve, ki jih financira ZZZS, in sicer upravlja in deloma izvaja državni program presajanja za zgodnje odkrivanje raka in

predrakavih sprememb debelega črevesa in danke (SVIT), koordinira izvajanje preventivnih programov na primarni ravni, izvaja zdravstvene storitve, ki se nanašajo na zagotavljanje neprekinjene preskrbe s cepivi in imunoglobulini v RS ter nekatere druge naloge preventivnega zdravstvenega varstva na terciarni ravni. Poleg osrednje vloge v dejavnost javnega zdravja v Sloveniji ter izvajanje terciarne dejavnosti na tem področju, se organ aktivno vključuje tudi v mednarodne projekte, ki pokrivajo različna področja zdravja in splošnih javnozdravstvenih problemov prebivalstva. Organ je navedel, da je kot zavezanec po ZDIJZ prosilcu dolžan omogočiti dostop le do že obstoječih (materializiranih) informacij in ni dolžan odgovarjati na vprašanja oz. podajati pojasnil na način, da bi posebej tvoril stavke, ki bi predstavljali odgovore na vprašanja, niti ni dolžan ustvariti dokumente ali jih pridobivati od drugih subjektov, da bi zadostil zahtevi. Iz odločbe IP, št. 090-277/2020/4 z dne 17. 12. 2020, izhaja, da na primer vloga, s katero se zahteva, da organ odgovori na vprašanja oz. pripravi pojasnilo, obrazložitev ipd. ne predstavlja zahteve za dostop do informacij javnega značaja. IP v odločbi pojasnjuje, da ZDIJZ ne omogoča oz. predvideva pravice do odgovorov in pojasnil ter podobnega. Takšno stališče izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS, št. I U 1351/2010-12 z dne 25. 5. 2011. Prosilec ima namreč po ZDIJZ pravico zahtevati dokumente, s katerimi organi zavezanci že razpolagajo, ne more pa prisiliti organ, da posebej na zahtevo prosilca ustvari določen dokument (npr. pripravi odgovore na vprašanja, poda pojasnilo, obrazložitve ipd.). V zvezi s prvo alinejo zahteve je organ navedel, da so podatki glede prijav neželenih učinkov po cepljenju proti covidu-19 objavljeni v poročilu o spremljanju neželenih učinkov po cepljenju proti covidu-19 v Sloveniji, zato je prosilcu posredoval napotilo na spletno stran https://www.cepimose.si/aktualno/nezeleni-ucinki-po-cepljenju. V zvezi z drugo alinejo zahteve je organ pojasnil, da na podlagi Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (Uradni list RS, št. 65/00,47/15, 31/18,152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE, 112/21 - ZNUPZ, 206/21 - ZDUPŠOP, 141/22 - ZNUNBZ) vodi tudi evidenco NIJZ 46, Zdravniško poročilo o umrli osebi, katere namen je preprečevanje prezgodnje umrljivosti. V evidenci se zbirajo le osnovni in zunanji vzrok smrti, ne pa tudi pridruženih bolezni, zato odgovora v tem delu ne morejo podati. Organ je prosilcu posredoval podatke o številu umrlih zaradi osnovnega vzroka smrti U071 in U072, Slovenija 2020-2022. V zvezi s tretjo in četrto alinejo zahteve je organ zavrnil dostop do zahtevanih informacij, ker z zahtevanimi dokumenti ne razpolaga v materializirani obliki. V zvezi z delom zahteve, ki se nanaša na pridobitev odgovorov na vprašanja in analize je organ, dne 18. 4. 2024, z dopisom št. 090-9/2024-8 (003), prosilcu posredoval dodatna pojasnila.

Dne 16. 4. 2024 je prosilec vložil pritožbo zoper odločbo organa št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024 (v nadaljevanju izpodbijana odločba), v kateri je navedel, da stališče organa ni pravilno. Prosilec je pojasnil, da informacija izvira iz delovnega področja organa, zaradi česar se NIJZ ne more sklicevati, da s tako informacijo ne razpolaga. Pri tem je zmotno stališče, da ZDIJZ ni namenjen temu, da bi organ pošiljal odgovore, pojasnila oziroma komentarje na zastavljena vprašanja. Bistvo dostopa do informacij javnega značaja, je namreč prav v tem, da je namenjen odprtem in transparentnem delovanju vseh organov javnega sektorja. Pri posredovanju informacij javnega značaja, se zato javni organ svoji obveznosti ne more izogniti zgolj s tem, da zatrjuje, da z informacijo ne razpolaga, če bi z njo vsekakor moral razpolagati oziroma, da ne obstaja v materializirani obliki. Javnosti je namreč potrebno posredovati vse informacije, s katerimi bi organ moral razpolagati, pa zaradi lastne neaktivnosti ali celo malomarnosti (oziroma namerno) ne razpolaga. Le na ta način je mogoče zagotoviti transparentnost in odgovornost vladnih institucij ter krepiti pravico državljanov do dostopa do informacij. Zagotoviti je torej potrebno ustrezne mehanizme za pridobitev teh informacij, ne glede na njihovo obliko. NIJZ ima namreč poleg dolžnosti zbiranja, vodenja in upravljanja zbirk podatkov, s področja javnega zdravja, tudi dolžnost analize oziroma vrednotenja teh podatkov ter nudenja teh statističnih podatkov zainteresirani javnosti (23.a člen ZZdej), saj je le na ta način možno določiti učinkovitost tega ukrepa oziroma cepljenja. Dejstvo je, da je NIJZ v času COVID-19 zelo učinkovito spremljal izvajanje cepljenja proti COVID-19, na podlagi podatkov o opravljenih cepljenjih, ki so jih izvajalci posredovali v elektronski register cepljenih oseb in neželenih učinkov po cepljenju (eRCO), zato ni nobenega dvoma, da organ z navedenimi informacijami razpolaga, ali bi vsaj moral razpolagati. Skladno z določbami ZDIJZ, je namreč informacija javnega značaja tudi informacija, ki se nahaja v obliki registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, kar seveda kaže na to, da bi NIJZ s temi podatki moral razpolagati. NIJZ se namreč posredujejo tudi vsi neželeni učinki cepljenja, torej tudi vsi smrtni primeri opremljeni s statusom cepljene ali ne cepljene osebe. Skladno z navedenim je zahtevi za posredovanje podatkov potrebno v celoti ugoditi. Prosilec je priglasil tudi stroške postopka.

Organ odločbe po prejemu pritožbe ni nadomestil z novo, zato jo je, na podlagi 245. člena ZUP, z dopisom, št. 090-09/2024-11 (272) z dne 8. 5. 2024, odstopil v reševanje IP, kot dovoljeno, pravočasno in vloženo s strani upravičene osebe.

Pritožba ni utemeljena.

IP uvodoma pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje, v skladu z 247. členom ZUP, dolžan preizkusiti odločbo v delu, v katerem jo prosilec izpodbija. Odločbo preizkusi v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni prekršen materialni zakon.

V obravnavanem primeru ni sporno, da organ sodi med organe, zavezane po ZDIJZ.

Definicija informacije javnega značaja je določena v 1. odstavku 4. člena ZDIJZ, po katerem 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 (zakon za vse oblike uporablja izraz dokument, op. IP), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz navedene določbe izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja, in sicer:
1. informacija mora izvirati iz delovnega področja organa,
2. organ mora z njo razpolagati in
3. nahajati se mora v materializirani obliki.

IP pojasnjuje, da so organi dolžni omogočiti prosilcem dostop le do že obstoječih informacij ter niso dolžni ustvarjati novih dokumentov, zbirati informacij, pripravljati pojasnil, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi prosilca. IP dodaja, da iz samega ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju ter načela prijazne in odprte javne uprave, sicer izhaja obveznost organov, da odgovorijo na vsako vlogo stranke, torej, da po svojih najboljših močeh, predvsem pa upoštevajoč svojo (predvsem stvarno) pristojnost, pomagajo prosilcu, da pride do želenih podatkov. Vendar pa IP opozarja, da ZDIJZ ne predstavlja instrumenta za zagotavljanje informiranosti prosilcev izven dometa samega zakona, ki konkretizira pravico pridobivanja že ustvarjenih dokumentov, s katerimi organ tudi dejansko razpolaga.

Skladno s 4. členom ZDIJZ informacijo javnega značaja predstavlja samo dokument, ki že obstaja v neki materialni obliki, oz. tisti dokument, ki ga je organ v okviru svojega delovnega področja že izdelal oz. pridobil in ga ni dolžan ustvariti šele na podlagi zahteve. Navedeno pomeni, da na primer vloga, s katero se zahteva, da organ odgovori na vprašanja oz. pripravi pojasnilo, obrazložitev ipd. ne predstavlja zahteve za dostop do informacij javnega značaja. IP pojasnjuje, da ZDIJZ, ki omogoča pritožbo k IP, ne omogoča oz. predvideva pravice do odgovorov in pojasnil ter podobnega. Takšno stališče izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS, št. I U 1351/2010-12 z dne 25. 5. 2011. **ZDIJZ tako prosilcem ne nudi pravice od organa terjati odgovore na vprašanja oz. podajati zahtevana pojasnila, prav tako od organov ne zahteva, da analizirajo razpoložljive podatke in dokumente, da bi ugodili zahtevi prosilca.**

Smisel dostopa do informacij javnega značaja je sicer treba iskati v javnem in odprtem delovanju organa, preko katerega se lahko preizkusi tudi pravilnost in zakonitost delovanja, vendar pa je treba upoštevati, da se lahko zagotovi prost dostop zgolj do informacij, ki dejansko že obstajajo. IP tako poudarja, da pritožbeni postopek pred IP ne more biti namenjen prisili ustvarjanja ali pridobivanja informacij ali ugotovitvi, da bi določene informacije pri organu morale obstajati. IP ob tem pojasnjuje, da v pritožbenem postopku glede dostopa do informacij javnega značaja tudi nima pristojnosti, da bi se spuščal v presojo zakonitosti in smotrnosti ravnanja organa ter v vprašanje pravilnosti poslovanja organa. V postopku dostopa do informacij javnega značaja se ob tem lahko presoja (le) vprašanje, ali zahtevane informacije javnega značaja dejansko obstajajo pri organu, v materializirani obliki.

Nadalje IP pojasnjuje, da peti odstavek 6. člena ZDIJZ določa, da lahko organ prosilcu ne posreduje zahtevane informacije, ki je dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali na drug način že enostavno javno dostopna (objava v uradnem glasilu, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno) in mu posreduje samo napotilo, kje se informacija nahaja. Da se v takšnem primeru obveznost organa nanaša le na posredovanje napotila, ne pa tudi dokumentov, je potrdilo že Upravno sodišče RS v sodbi št. I U 1429/2011-20, z dne 6. 6. 2012. Na podlagi navedenega je IP vpogledal na spletno stran https://www.cepimose.si/aktualno/nezeleni-ucinki-po-cepljenju in ugotovil, da so na navedeni povezavi objavljene informacije, ki jih je prosilec zahteval v prvi alineji zahteve, in sicer število zabeleženih stranskih učinkov cepljenja proti covid-19, kateri so najpogostejši stranski učinki cepljenja ter število zabeleženih smrti povezanih s cepljenjem proti covid- 19.

Po pregledu spisovne dokumentacije, IP ugotavlja, da nima razloga, da ne bi v celoti sledil navedbam organa, da organ v času izdaje izpodbijane odločbe z drugimi dokumenti, kot s tistimi, ki jih je prosilcu (v obliki napotila) že posredoval, ni razpolagal. Iz celotne pritožbene zadeve namreč ne izhaja noben sum, da organ razpolaga še s kakšnim drugim dokumentom vendar ga prosilcu ne želi posredovati. Kot že navedeno, pa organ prosilcu, na

podlagi določb ZDIJZ, ni dolžan podajati zahtevanih pojasnil in za potrebe prosilca analizirati in spreminjati podatke z namenom, da bi zadostil zahtevi prosilca. IP med drugim ugotavlja, da je organ nedvomno pripravljen sodelovati s prosilcem pri reševanju njegove zahteve, saj mu je z dopisom št. 090-9/2024-8 (003) posredoval tudi dodatna pojasnila. IP tako nima utemeljenega razloga, da ne bi sledil odločitvi organa. Tudi prosilec v pritožbi ni navedel nobenih oprijemljivih dejstev, ki bi kazala na to, da organ z dokumenti, na katere se nanaša njegova zahteva, dejansko razpolaga, vendar jih prosilcu ne želi posredovati.

Upoštevaje vse navedeno je IP zaključil, da je odločitev organa pravilna in na zakonu utemeljena, zato je pritožbo prosilca, na podlagi prvega odstavka 248. člena ZUP, zavrnil in potrdil izpodbijano odločbo, kot to izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

IP je glede priglašenih stroškov prosilca v pritožbenem postopku ugotovil, da je zahteva neutemeljena. V skladu s 1. odstavkom 113. člena ZUP gredo stroški, ki nastanejo organu ali stranki med postopkom ali zaradi postopka (potni stroški uradnih oseb, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogled, pravno zastopanje, oglase, prihod, izgubo dohodka, strokovno pomoč, odškodnina za škodo, ki nastane pri ogledu ipd.), v breme tistega, na katerega zahtevo se je postopek začel. Postopek dostopa do informacij javnega značaja in nadalje pritožbeni postopek se je začel na zahtevo prosilca, torej je slednji dolžan svoje stroške kriti sam, zato je IP odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Na podlagi petega odstavka 213. člena ZUP, ki se smiselno uporablja tudi za odločbo o pritožbi (prvi odstavek 254. člena ZUP), se v izreku odloči tudi o tem, ali so nastali stroški postopka. IP je ugotovil, da v tem postopku posebni stroški niso nastali, zato je odločil, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

Ta odločba je v skladu s 30. točko 28. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – ZUT-UPB5 in 14/15 – ZUUJFO) oproščena plačila upravne takse.

Pouk o pravnem sredstvu:
Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, pač pa se lahko sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve te odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko vloži pisno po pošti ali pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v najmanj treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodila:
Urša Pleterski
raziskovalka pooblaščenca

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC 2 LJUBLJANA

Informacijski pooblaščenec:
Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informacijska pooblaščenka

Vročiti:
- Nacionalni inštitut za javno zdravje, Trubarjeva cesta 2, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- odvetnik Tomaž Urbančič, Ulica Ivana Pengova 22, 1230 Domžale - z vročilnico po ZUP.