REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

PREJETO
29 -05- 2025
odvetniška pisarna
URBANČIČ

II U 216/2024-21

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je po višji sodnici Mojci Medved Ladinek,

v upravnem sporu tožeče stranke: **DRUŠTVO ZA ZAŠČITO ČLOVEKA IN NJEGOVIH PRAVIC SLOVENIJE,** Regentova ulica 6, Maribor, ki ga na podlagi pooblastila predsednika Dragutina Feketa zastopa odvetnik Tomaž Urbančič iz Domžal, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob udeležbi stranke z interesom: **NACIONALNI INŠTITUT ZA JAVNO ZDRAVJE,** Trubarjeva cesta 2, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja,**

o **tožbi** zoper odločbo Nacionalnega inštituta za javno zdravje št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-172/2024/2 z dne 31. 5. 2024,

izven naroka,

dne **19. maja 2025**

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi. Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-172/2024/2 z dne 31. 5. 2024 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki 347,70 EUR stroškov postopka v roku 15 dni, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi od zapadlosti do plačila. V presežku nad priznanim zneskom se zahtevek tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

Potek upravnega postopka

1. Z odločbo št. 090-09/2024-3 (272) z dne 4. 4. 2024 je Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ oziroma organ v tem postopku) delno zavrnil zahtevo prosilca (tožnika v tem upravnem sporu) št. 090-09/2024-1 (272) z dne 6. 3. 2024 za dostop do dokumentov, iz katerih je razvidno:

   - število zabeleženih stranskih učinkov cepljenja proti Covid-19, kateri so najpogostejši stranski učinki cepljenja ter število zabeleženih smrti, povezanih s cepljenjem proti Covid-19;

   - skupno število smrti zaradi bolezni Covid-19 ter število smrti, pri katerih je poleg Covid-19 zabeležena ena ali več pridruženih bolezni, katere so te pridružene bolezni ter kakšno je povprečno število pridruženih bolezni v skupnem številu umrlih;

   - skupno število smrti v času trajanja ukrepov Covid-19 ter število smrti po prenehanju Covid-19 ukrepov, in sicer na način, da se opremijo s cepilnim statusom cepljenja proti Covid-19 (odstotek smrti necepljenih ter cepljenih z enim, dvema, tremi oziroma več odmerki cepiva Covid-19 v letih 2021, 2022 in 2023);

   - pojasnilo glede bistveno povečanega števila smrti v letih 2021 (23.261) in 2022 (22.426) glede na število smrti v obdobju 2015 do 2019, ki je podlaga za zatrjevanje, da so praktično vse presežne smrti v letu 2020 (24.016) posledica Covid-19.

2. V obrazložitvi odločbe organ pojasnjuje, da je dne 6. 3. 2024 prejel zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja, v kateri je prosilec, sklicujoč se na določila Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ), zahteval dostop do informacij, naštetih v alinejah, navedenih v izreku odločbe.

3. Kot pojasnjuje organ, je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja dolžan po ZDIJZ prosilcu omogočiti dostop le do že obstoječih (materializiranih) informacij in ni dolžan podajati pojasnil oziroma odgovarjati na zastavljena vprašanja prosilca, niti ni dolžan ustvariti dokumentov ali jih pridobivati od drugih subjektov, da bi zadostil prosilčevi zahtevi. Prosilec tako ne more prisiliti organa, da na njegovo zahtevo ustvari določen dokument, na primer pripravi odgovore na zastavljena vprašanja, poda pojasnilo, obrazložitev in podobno.

4. Glede informacij, navedenih v prvi alineji, je organ prosilca napotil na objavljeno poročilo o spremljanju neželenih učinkov po cepljenju proti Covid-19 v Sloveniji, ki je dostopno na spletni strani https://www.cepimose.si/aktualno/nezeleni-ucinki-po-cepljenju/.

5. V zvezi z zahtevanimi dokumenti, ki naj bi vsebovali informacije, navedene v drugi alineji, organ ugotavlja, da gre pri zahtevanih podatkih za informacije, ki izvirajo iz njegovega delovnega področja. Pogoja, da se morajo zahtevani podatki nahajati v materializirani obliki, in da mora organ z zahtevanimi informacijami tudi razpolagati, pa sta po njegovem mnenju izpolnjena le delno. V nadaljevanju obrazložitve je organ navedel podatke o številu umrlih v Sloveniji v letih od 2020 do 2022 zaradi osnovnega vzroka smrti U071 in U072 in kot vir podatkov navedel Bazo umrlih: Zdravniško poročilo o umrli osebi 2020-2022. Navedeno evidenco (NIJZ 46, Zdravniško poročilo o umrli osebi) vodi, kot pojasnjuje organ, na podlagi Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (v nadaljevanju: ZZPPZ). Ker se v evidenci, katere namen je preprečevanje prezgodnje umrljivosti, zbirajo le podatki o osnovnem in zunanjem vzroku smrti, ne pa tudi podatki o pridruženih boleznih, organ odgovora v tem delu na zastavljeno vprašanje prosilcu ne more podati.

6. Glede podatkov, zahtevanih v tretji alineji, organ ugotavlja, da sicer izvirajo iz njegovega delovnega področja, vendar pa po njegovem mnenju nista izpolnjena preostala dva pogoja za opredelitev podatka kot informacije javnega značaja. Kot pojasnjuje organ, namreč v evidenci NIJZ 46, Zdravniško poročilo o umrli osebi, ni podatka o cepilnem statusu preminule osebe, zaradi česar zahtevani podatki ne predstavljajo informacije javnega značaja, pač pa zahtevno analizo, ki terja dodatne kadrovske kapacitete.

7. Organ prosilcu tudi ni posredoval podatkov, navedenih v četrti alineji. Pritrjuje, da zahtevane informacije sicer izvirajo iz njegovega delovnega področja, vendar nista izpolnjena preostala dva pogoja, ki morata biti podana, da se podatki po

prvem odstavku 4. člena ZDIJZ lahko štejejo za informacije javnega značaja. Odgovorov in komentarjev namreč nima v materializirani obliki, kar po njegovem mnenju pomeni, da z zahtevanimi informacijami ne razpolaga. Namen NIJZ, kot ob tem dodaja organ, ni v pošiljanju pojasnil oziroma komentarjev na zastavljena vprašanja prosilcev.

8. Tožnik je zoper odločbo organa, izdano v postopku na prvi stopnji, vložil pritožbo, ki jo je informacijski pooblaščenec z odločbo št. 090-172/2024/2 z dne 31. 5. 2024 zavrnil (1. točka izreka). Zavrnil pa je tudi njegovo zahtevo za povrnitev stroškov (2. točka izreka) in ugotovil, da v postopku reševanja pritožbe posebni stroški niso nastali (3. točka izreka).

Iz odločbe informacijskega pooblaščenca

9. V obrazložitvi odločbe informacijski pooblaščenec pojasnjuje pojem informacije javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Kot navaja, iz navedene določbe izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, da je mogoče govoriti o obstoju informacije javnega značaja: informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, organ mora z njo razpolagati, informacija pa se mora nahajati v materializirani obliki. Iz Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP), Uredbe o upravnem poslovanju ter iz načela prijazne in odprte javne uprave sicer izhaja obveznost organov, da odgovorijo na vsako vlogo stranke, torej da po svojih najboljših močeh, predvsem pa upoštevaje svojo pristojnost, pomagajo prosilcu, da pride do želenih podatkov. Vendar pa po stališču informacijskega pooblaščenca ZDIJZ ne predstavlja instrumenta za zagotavljanje informiranosti prosilcem izven dometa zakona, ki konkretizira pravico pridobivanja že ustvarjenih dokumentov, s katerimi organ tudi dejansko razpolaga. Skladno s 4. členom ZDIJZ namreč informacijo javnega značaja predstavlja le dokument, ki pri organu dejansko že obstaja v materializirani obliki oziroma tisti dokument, ki ga je organ v okviru svojega delovnega področja že izdelal ali pridobil, kar pomeni, da organ dokumenta ni dolžan šele ustvariti na podlagi prosilčeve zahteve. ZDIJZ tako, po stališču organa, prosilcem ne daje pravice od organa terjati odgovore na vprašanja oziroma zahtevati pojasnil, prav tako od organov ne zahteva, da analizirajo razpoložljive podatke in dokumente, da bi ugodili zahtevi prosilca. Pritožbeni postopek pred informacijskim pooblaščencem tako ne more biti namenjen prisili ustvarjanja ali pridobivanja informacij ali ugotovitvi, da bi določene informacije pri organu morale obstajati. Informacijski pooblaščenec v pritožbenem postopku tudi nima pristojnosti, da bi se spuščal v presojo zakonitosti in smotrnosti ravnanja organa ter v vprašanje pravilnosti njegovega poslovanja.

10. V nadaljevanju obrazložitve se informacijski pooblaščenec sklicuje na določbo petega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki organu omogoča, da prosilcu ne posreduje zahtevane informacije, če je ta dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali je na drug način že enostavno javno dostopna (objava v uradnem glasilu,

publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno). V tem primeru organ prosilcu posreduje le napotilo, kje se informacija nahaja. Da se v takšnem primeru obveznost organa nanaša le na posredovanje napotila, ne pa tudi na posredovanje dokumentov, je potrdila tudi že upravno sodna praksa. Informacijski pooblaščenec je na tej podlagi 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, navedeni so najpogostejši stranski učinki cepljenja ter tudi število zabeleženih smrti, povezanih s cepljenjem proti Covid-19.

11. Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da je po pregledu spisovne dokumentacije ugotovil, da nima razloga, da ne bi v celoti sledil navedbam organa, da v času izdaje izpodbijane odločbe organ z drugimi dokumenti, kot s tistimi, ki jih je prosilcu (v obliki napotila) posredoval, ni razpolagal. Iz celotne pritožbene zadeve namreč ne izhaja noben sum, da organ razpolaga še s kakšnim drugim dokumentom, ki ga prosilcu ne želi posredovati. Kot ob tem ponovno poudarja, organ prosilcu na podlagi določb ZDIJZ ni dolžan podajati zahtevanih pojasnil in za potrebe prosilca analizirati in spreminjati podatkov z namenom, da bi zadostil njegovi zahtevi. Da je organ nedvomno pripravljen sodelovati s prosilcem, po ugotovitvi informacijskega pooblaščenca kaže tudi dopis št. 090-9/2024-8 (003), s katerim je organ prosilcu posredoval dodatna pojasnila. Ker 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, po mnenju informacijskega pooblaščenca ni utemeljenega razloga, da se v pritožbenem postopku ne bi sledilo odločitvi organa, ki je po prepričanju informacijskega pooblaščenca pravilna in na zakonu utemeljena.

Tožbene navedbe

12. Zoper odločitev o zavrnitvi zahteve za dostop do informacij javnega značaja je tožnik vložil tožbo v tem upravnem sporu, v kateri navaja, da je organ zahtevo za posredovanje podatkov iz druge, tretje in četrte alineje zahteve zavrnil z obrazložitvijo, da informacije sicer izvirajo iz njegovega delovnega področja, vendar pa organ kot osrednja nacionalna institucija za javno zdravje z zahtevanimi informacijami ne razpolaga oziroma vsaj ne v fizični obliki. Že samo dejstvo, da informacija izvira iz delovnega področja organa, po mnenju tožnika implicira, da organ s takšno informacijo mora razpolagati.

13. Kot izhaja iz 23.a člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej), ima organ poleg dolžnosti zbiranja, vodenja in upravljanja zbirk podatkov s področja javnega zdravja tudi dolžnost analize oziroma vrednotenja teh podatkov ter nudenja statističnih podatkov zainteresirani javnosti. Organ je zato prosilcu dolžan posredovati vse informacije, tudi tiste, s katerimi bi moral razpolagati, pa

zaradi lastne neaktivnosti, malomarnosti ali celo namerno, ne razpolaga. Le na ta način je namreč mogoče zagotoviti transparentnost delovanja in odgovornost državnih institucij. Če organ obveznosti glede zbiranja, analiziranja in shranjevanja določenih podatkov, ki so ključni za presojo učinkovitosti cepljenja, ne izpolnjuje, ima lahko to številne negativne posledice, zlasti na področju javnega zdravja. Zato je po mnenju tožnika treba zagotoviti ustrezne mehanizme za pridobitev zahtevanih informacij, ne glede na njihovo obliko. Posredovanju informacij javnega značaja se organ ne more izogniti zgolj s pavšalnim zatrjevanjem, da z informacijo ne razpolaga in bi moral v postopku to svojo trditev dokazati in pojasniti.

14. Tožnik nasprotuje tudi trditvi organa, da se v evidenci NIJZ 46 zbirajo le podatki o osnovnem in zunanjem vzroku smrti, zaradi česar s podatki o pridruženih boleznih organ naj ne bi razpolagal. Kot navaja tožnik, so pridružene bolezni zdravstvena stanja ali bolezni, ki so prisotna skupaj z osnovno boleznijo ali stanjem, in lahko vplivajo na potek ali zdravljenje osnovne bolezni oziroma povečajo tveganje za zaplete in slabši izid zdravljenj. Zdravniško potrdilo o smrti in poročilo o vzrokih smrti poleg podatkov o neposrednem, predhodnem oziroma osnovnem vzroku smrti (I.) vsebuje tudi rubriko (II.) za vpis bolezni ali stanj, ki so lahko vplivala na bolezni in stanja pod I, torej pridružene bolezni. Podatki o vzrokih smrti v drugem delu (II.) so namenjeni stanjem, ki niso vzročno povezana s smrtnim izidom, navedenim v prvem delu (I.), so pa k njemu prispevala. Pri tem je za vsako bolezen ali stanje potrebno navesti čas trajanja bolezni. Omenjeno v celoti izhaja tudi iz točke II omenjenega poročila Poročilo-NU-Covid19_2023_4kvartal2023.pdf, v katerem organ neobstoj oziroma verjetnost vzročne zveze med cepljenjem in smrtnimi primeri utemeljuje s predhodnimi, sicer neopredeljenimi stanji. Vzroki smrti, ki morajo biti vneseni v poročilo o smrti, so tako vse bolezni, bolezenska stanja ali poškodbe, ki so povzročili smrt, ali so prispevali k smrti in okoliščine nezgode ali nasilja, ki so povzročile take poškodbe, torej tudi pridružene bolezni.

15. Organ pa poleg zbirke podatkov o umrlih osebah (zdravniško poročilo o umrli osebi, NIJZ 46) vodi tudi zbirki Register obveznikov za cepljenja in izvajanja cepljenja (NIJZ 49) ter Register stranskih pojavov po cepljenju (NIJZ 51), kar je v postopku namerno zamolčal. Elektronski register cepljenih oseb in neželenih učinkov po cepljenju (eRCO) je namenjen prav spremljanju izvajanja cepljenja v državi, ocenjevanju precepljenosti ter zagotavljanju podatkov o cepljenju in podatkov o neželenih učinkih po cepljenju. Iz navodil NIJZ glede vpisov v eRCO jasno izhaja, da se pri vsakem neželenem učinku (tudi smrti) vpisuje število odmerkov ter sočasne in predhodne bolezni ter stanja, pomembna za pojav neželenih učinkov, ki se prijavljajo. Organ tako po prepričanju tožnika razpolaga s podatki o predhodnih bolezenskih stanjih in precepljenosti, vendar jih posreduje le, ko mu to ustreza. Ker se po prepričanju tožnika podatki o pridruženih boleznih in številu necepljenih oziroma cepljenih z enim, dvema,

tremi ali več odmerki brez dvoma nahajajo v bazi podatkov, je organ dolžan te podatke prosilcu na njegovo zahtevo posredovati.

16. Organ je v času veljavnosti ukrepov Covid-19 javnosti tudi večkrat dnevno posredoval tekoče podatke o številu cepljenih z enim, dvema, tremi ali več odmerki cepiva in o številu necepljenih ter podatke o stanju okužb in smrti glede na status cepljene osebe. Podatki o cepilnem statusu so se zbirali v različnih zbirkah. Na podlagi podatkov Centralnega registra podatkov o pacientih je organ tudi izdajal EU digitalno Covid-19 potrdilo. Podatki o cepljenih proti Covid-19 so bili posredovani v Elektronski register cepljenih oseb in neželenih učinkov po cepljenju (eRCO). Organ se zato po prepričanju tožnika spreneveda, ko trdi, da s temi podatki ne razpolaga več.

17. Kot opozarja tožnik, je za dokument, v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, treba šteti vse podatke, ki so v elektronski obliki in se že nahajajo v zbirkah podatkov pri organu. Pojem dokumenta zato zajema vse podatke, ki jih je mogoče in pravno dopustno medsebojno povezati oziroma združiti z uporabo tistih računalniških orodij, ki so ustvarjena za delo z navedenimi zbirkami podatkov, so z njimi neločljivo povezana, in ki jih pri svojem delu uporabljajo zaposleni pri organu oziroma druge pooblaščene osebe, ki so povezane z izvajanjem nalog organa. Za priklic podatkov iz obstoječih baz podatkov ni potrebna nobena analiza, še manj pa dodatne kadrovske kapacitete, sam priklic pa tudi ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta, kot izhaja to iz sodbe Upravnega sodišča RS v zadevi II U 58/2020-11. Kot je poudarilo Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 338/2016, je dolžan organ prosilcu posredovati zahtevane informacije, ki jih je mogoče pridobiti iz podatkovne zbirke z uporabo tistih orodij, ki so za dostopanje do navedenih elektronskih podatkov na voljo in so sestavni del njihove običajne uporabe, organ pa lahko tudi omogoči, da prosilec sam uporabi navedena računalniška orodja za dostop do podatkovne zbirke.

18. Po mnenju tožnika organ brez dvoma razpolaga s podatki o številu smrti v času Covid-19 in po prenehanju Covid-19, vključno s podatki o cepilnem statusu oseb. Do teh podatkov lahko organ brez težav dostopa in jih lahko v vsakem trenutku posreduje kot informacijo javnega značaja. Prav tako po mnenju tožnika ne drži trditev, da organ nima odgovorov na vprašanje glede razlogov za bistveno povečanje števila smrti v letih 2021 in 2022 glede na število umrlih v obdobju od leta 2015 do leta 2019. NIJZ je namreč ves čas Covid-19 zatrjeval, da je povečana smrtnost v letu 2020 izključna posledica Covid-19. Te trditve je organ lahko posredoval javnosti le, če je razpolagal z objektivnimi podatki, ki so izkazovali vzročno povezanost s Covid-19 in presežno smrtnostjo. Kot navaja, od organa ni želel pisnega pojasnila oziroma izjave o tem, zakaj se presežena smrtnost tudi po koncu Covid-19 ne zmanjša, temveč je želel le objektivne podatke o razlogih oziroma vzrokih za povečano smrtnost v letih 2021, 2022 in 2023. Nobenega

dvoma namreč ni, da organ razpolaga s podatki o vzrokih smrti, in sicer tudi za leta po koncu Covid-19, saj te podatke zbira.

19. Tožnik zato sodišču predlaga, da tožbi ugodi in prvostopenjsko odločbo ter odločbo informacijskega pooblaščenca odpravi ter vrne zadevo organu v ponovno odločanje. Zahteva tudi povračilo stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Navedbe toženke v odgovoru na tožbo

20. V odgovoru na tožbo toženka vztraja pri izpodbijani odločitvi in sodišču predlaga, da tožbo kot neutemeljeno zavrne. V zvezi s tožbenimi navedbami, da organ v zvezi z zahtevanimi informacijami vodi več različnih zbirk podatkov, in da priklic podatkov iz baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta, toženka dodatno pojasnjuje, da v obravnavanem primeru ne bi šlo zgolj za priklic podatkov iz določene evidence ampak za vsebinsko analiziranje in medsebojno povezovanje podatkov iz več evidenc. ZDIJZ pa prosilcem tudi ne daje pravice od organa terjati, da analizirajo razpoložljive podatke in dokumente, da bi ugodili vloženi zahtevi. Tožbene navedbe so zato v tem delu po mnenju toženke neutemeljene.

21. Neutemeljeno je po mnenju toženke tudi navajanje tožnika, da od organa ni zahteval pojasnila o razlogih za bistveno povečanje števila smrti v letih 2021 in 2022 glede na število umrlih v obdobju od leta 2015 do leta 2019, ampak zgolj objektivne podatke. Iz zahteve tožnika namreč jasno izhaja, da želi pojasnilo, ki pa ga v postopkih po ZDIJZ organi na zahtevo prosilca niso dolžni pripraviti.

Navedbe stranke z interesom

22. Na tožbo je odgovoril tudi organ kot stranka z interesom v tem postopku, ki je pojasnil, da se v celoti strinja z navedbami toženke v odgovoru na tožbo. NIJZ predstavlja terciarno institucijo, ki ni pristojna za izvedbo kliničnih študij in raziskav, kar je tožniku obrazložil že njegov strokovni direktor dne 18. 4. 2024.

Iz pripravljalnih vlog tožnika

23. V pripravljalnih vlogah z dne 13. 8. 2024 in dne 5. 9. 2024 je tožnik navedel, da ne zahteva nikakršne analize podatkov, temveč zgolj njihovo predložitev iz obstoječih evidenc toženke. Pojasnilo je dejansko zahteval le v zvezi z razlogi za bistveno povečanje smrti, ker je organ kot razlog za povečano smrtnost navajal prav Covid-19. Glede preostalih zahtevanih podatkov pa je navedel, da ni zahteval nikakršnega pojasnila, temveč le posredovanje podatkov, s katerimi organ očitno razpolaga. Mnenja je, da je v tožbi jasno in zadosti konkretno navedel, v katerih zbirkah se zahtevani podatki nahajajo, zahtevane podatke pa je po njegovem mnenju brez dvoma mogoče pridobiti z uporabo orodij, ki so na voljo za dostopanje do navedenih podatkov in so sestavni del običajne uporabe

organa. Toženka tega v odgovoru na tožbo ni zanikala, neprerekana dejstva pa je treba šteti za priznana.

Sodna presoja

K točki I izreka:

24. Tožba je utemeljena.

25. Predmet presoje je odločitev informacijskega pooblaščenca, s katero je ta kot neutemeljeno zavrnil tožnikovo pritožbo in v celoti potrdil odločitev organa na prvi stopnji, ki je v delu zavrnil zahtevo tožnika za dostop do zahtevanih podatkov, ker je ugotovil, da se podatki ne nahajajo v materializirani obliki in da z njimi zato ne razpolaga.

26. Za odločitev v obravnavani zadevi je tako treba odgovoriti na vprašanje, ali zahtevane informacije izpolnjujejo vse z zakonom predpisane pogoje, da se lahko opredelijo za informacije, ki so prosilcem po zakonu na njihovo zahtevo prosto dostopne.

27. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (1. člen). Namen zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja (prvi odstavek 2. člena ZDIJZ). Z ZDIJZ se uresničuje pravica iz 39. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS), ki v okviru pravice do svobode izražanja določa, da ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

28. Informacija javnega značaja je po prvem odstavku 4. člena 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. Da je organ prosilcu dolžan omogočiti dostop do zahtevanih informacij, morajo biti tako izpolnjeni trije pogoji: organ mora z informacijo dejansko razpolagati, informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, nahajati pa se mora v materializirani obliki. Navedeno pomeni, da je prosilcu dolžan organ informacijo posredovati le, kolikor tako informacijo ima, ni pa organ dolžan dokumentov, ki jih nima, na podlagi prošnje prosilca šele na novo ustvariti ali jih pridobiti od drugih organov, ki z informacijami dejansko razpolagajo.[1] Če torej določena informacija pri organu ne obstaja v obliki dokumenta v smislu ZDIJZ, ne more

1 Glej npr. sodbo Upravnega sodišča RS III U 109/2022 z dne 9. 11. 2022.

biti dostopna kot informacija javnega značaja. Na podlagi pravne opredelitve pojma „dokumenta" je tako določen tudi izhodiščni obseg informacij, ki so lahko, ob izpolnjevanju ostalih zakonskih pogojev, dostopne javnosti.[2] Glede kriterija materializirane oblike dokumenta je v sodni praksi sprejeto ustaljeno stališče, da se informacija lahko šteje za dokument v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ tudi, če se ta nahaja v elektronski obliki (npr. v informacijskem sistemu organa oziroma v elektronski bazi podatkov).[3] Zakon namreč materializirane oblike dokumentov našteva le primeroma, vrste in oblike informacije javnega značaja pa niso naštete kot *numerus clausus*, temveč je zakonodajalec na koncu naštetih možnih oblik dodal tudi generalno klavzulo, s katero je zajel vse oblike dokumentarnega gradiva. Zaradi tega je treba kriterij materializirane oblike tolmačiti kar najširše in v skladu z namenom ZDIJZ. V okvir pojma „dokument" je zato treba šteti tudi t.i. potencialni dokument (angl. potential oz. *floating document*), za katerega ni nujno, da se v času, ko ga prosilec zahteva, že nahaja v neki obliki, prav tako ni nujno, da je že poimenovan ali natisnjen ter shranjen v papirnati obliki, še posebej v dobi vse večje informatizacije poslovanja organov. V informacijskih sistemih oziroma elektronskih bazah podatkov, s katerimi razpolagajo organi, se namreč nahaja na tisoče informacij, ki jih je mogoče z ustreznimi računalniškimi ukazi priklicati iz sistema oziroma iz zbirke podatkov in jih dati na voljo prosilcu, če so izpolnjeni tudi drugi pogoji, predpisani v zakonu.[4]

29. V obravnavani zadevi med strankama ni sporno, da je organ zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja po 1. členu ZDIJZ. Prav tako ni sporno, da informacije, ki jih je zahteval tožnik, sodijo v okvir njegovega delovnega področja. Sporno pa je, ali organ razpolaga z dokumenti v materializirani obliki, ki po vsebini ustrezajo zahtevi tožnika oziroma vprašanje, ali se zahtevane informacije pri organu sploh nahajajo v obliki dokumenta v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in ali jih je organ posledično dolžan predložiti tožniku.

30. Po sodni praksi se šteje, da organ *razpolaga* z zahtevanimi informacijami, če jih ima v času prejema zahteve za dostop dejansko v posesti v takšni (fizični ali elektronski) obliki, da jih lahko prosilcu na njegovo zahtevo posreduje na podlagi relativno enostavnega postopka v razumnem času.[5] Če organ v času vložene zahteve z zahtevanimi podatki ne razpolaga, podatkov, kot obrazloženo, ni dolžan posredovati prosilcu, pri čemer ni pomembno, kaj je temu vzrok. V postopku nadzora odločitve organa o prosilčevi zahtevi za dostop do zahtevanih informacij se namreč ne presoja, ali bi organ glede na svoje pristojnosti z zahtevanimi informacijami moral in mogel razpolagati. Ugotavlja se le, ali organ dejansko

2 Tako npr. Upravno sodišče RS v sodbi III U 109/2022 z dne 9. 11. 2022 in Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018.

3 Tako npr. Upravno sodišče RS v sodbi II U 58/2020-11 z dne 12. 8. 2021 ter Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018.

4 Več o tem Nataša Pirc Musar, Tina Kraigher Mišič, Mojca Komac, Maja Lubarda, Renata Zatler in Rosana Lemut Strle, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 4 členu, str. 74 do 76.

5 Upravno sodišče RS v sodbi II U 58/2020-11 z dne 12. 8. 2021.

razpolaga z dokumenti, ki so predmet zahteve, in ali ti dokumenti, glede na ostale predpisane pogoje, predstavljajo prosto dostopno informacijo javnega značaja.[6]

31. Trditev, da ne razpolaga z zahtevanimi podatki, mora organ dokazati,[7] naloga informacijskega pooblaščenca pa je, da navedbe in predložena dokazila organa in tudi prosilca v pritožbenem postopku preveri, med drugim tudi ob uporabi instituta ogleda *in camera* po 11. členu Zakona o informacijskem pooblaščencu (v nadaljevanju: ZInfP), če je to potrebno, da se v zadevi ugotovi resnično dejansko stanje zadeve, ki je med strankama sporno. Le na takšen način se namreč prosilcu omogoči učinkovito pravno varstvo zoper odločitve organov in s tem učinkovito uresničevanje v ustavi zagotovljene pravice dostopa do zahtevanih informacij javnega značaja. Navedeno je še toliko pomembneje v primeru, kakršen je obravnavani, ko je med organom in prosilcem spor o tem, ali organ z zahtevanimi podatki, ki naj bi se nahajali v elektronskih bazah podatkov, dejansko sploh razpolaga oziroma ali se dokumenti pri organu sploh nahajajo v materializirani obliki, kar je po zakonu eden od pogojev, da se zahtevani podatek lahko šteje za prosto dostopno informacijo javnega značaja.

32. Tožnik v tožbi zatrjuje, da organ poleg baze NIJZ 46, Zdravniško poročilo o umrli osebi, vodi tudi več drugih elektronskih baz podatkov, kamor se vnašajo različni podatki, povezani s spremljanjem stanj (tudi o cepljenih, neželenih učinkih in smrti) v zvezi z boleznijo Covid-19, kar je organ v postopku odločanja o tožnikovi zahtevi namerno zamolčal. Dejstvo, da NIJZ poleg baze 46 vodi in upravlja tudi več drugih zbirk podatkov s področja zdravja in zdravstvenega varstva (česar tudi toženka v odgovoru na tožbo ni zanikala), po presoji sodišča izhaja iz 3. člena ZZPPZ v povezavi s tretjo alinejo prvega odstavka 23.a člena ZZDej. Te baze so naštete v prilogah 1 in 2 ZZPPZ, ki podrobneje določata vsebino teh baz oziroma podatke, ki se vpisujejo vanje. Iz navedenih prilog je razvidno, kot na to opozarja tožnik, da organ poleg baze NIJZ 46 (kamor se poleg osnovnega vzroka smrti med drugim vpisujejo tudi podatki o boleznih in stanjih umrlega in o klinično ugotovljenih boleznih), upravlja tudi evidenci NIJZ 48: Evidenca nalezljivih bolezni (kamor se vpisujejo med drugim podatki o cepljenju in številu umrlih) in NIJZ 49: Register obveznikov za cepljenje in izvajanja cepljenja (kamor se vpisujejo podatki, pomembni za spremljanje in vrednotenje cepljenj) ter zbirko NIJZ 51: Register stranskih pojavov po cepljenju (kamor se med drugim vpisujejo podatki, pomembni za spremljanje in vrednotenje stranskih pojavov po cepljenju). Posamezne zbirke podatkov so po ZZPPZ med seboj povezane (drugi odstavek 14.č člena ZZPPZ), kar pomeni, da je mogoče podatke med njimi medsebojno povezovati oziroma združevati in jih pridobivati z uporabo ustreznih identifikatorjev.

33. Glede na navedeno se tako v obravnavani zadevi, po presoji sodišča, kot bistveno postavlja vprašanje, ali se podatki, ki jih je zahteval tožnik in dostop do katerih

6 Glej sodbo Upravnega sodišča RS IV U 186/2021-26 z dne 18. 5. 2023.
7 Glej sodbo Upravnega sodišča RS II U 324/2021 z dne 6. 9. 2022.

mu je bil z odločbo zavrnjen (z obrazložitvijo, da se zahtevani podatki ne nahajajo v bazi NIJZ 46), vsaj deloma morda ne nahajajo (še) v kateri od drugih baz podatkov, s katerimi upravlja organ. Zastavlja pa se tudi nadaljnje vprašanje, ali bi organ prve stopnje z ustreznimi ukazi iz elektronskih baz podatkov, ki jih upravlja, z relativno enostavnim postopkom oziroma ob uporabi računalniškega orodja, ustvarjenega za delo z zbirkami podatkov v smislu sodne prakse Vrhovnega sodišča RS, zahtevane podatke (če se ti nahajajo v zbirkah) lahko pridobil in jih nato posredoval tožniku kot prosto dostopne informacije javnega značaja.

34. Kot je namreč pojasnilo Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018, se kot dokument v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ štejejo tudi vsi tisti podatki, ki se pri organu v elektronski obliki nahajajo v zbirkah podatkov, torej tudi podatki, ki jih je mogoče in pravno dopustno medsebojno povezati oziroma združiti z uporabo tistih računalniških orodij, ki so ustvarjena za delo z navedenimi zbirkami podatkov, so z njimi neločljivo povezana in ki jih pri svojem delu uporabljajo zaposleni pri navedenem organu oziroma druge pooblaščene osebe, ki so povezane z izvajanjem nalog organa. Pri tem je po mnenju Vrhovnega sodišča RS odločilno, da gre za obstoječa računalniška orodja za dostop do podatkov v elektronski obliki, ki omogočijo prosilcu enak dostop, kot ga ima do teh podatkov organ, in da ne gre za uporabo novih računalniških orodij oziroma za uporabo obstoječih orodij na način, ki za dostop do podatkov iz elektronske zbirke podatkov ni predviden oziroma dopusten, čemur pritrjuje tudi sodišče.[8]

35. V dokaz trditvi, da z zahtevanimi podatki ne razpolaga (ki ji je prosilec nasprotoval že v pritožbi), organ v postopku ni predložil nobenega dokazila, informacijski pooblaščenec pa odgovora na vprašanje, ki se zastavlja, ali se zahtevani podatki (vsaj deloma) morda ne nahajajo v kateri od drugih elektronskih baz podatkov, s katerimi upravlja organ, v obrazložitvi odločbe ni podal, prav tako pa iz obrazložitve njegove odločbe tudi ni razvidno, da se je o morebitnem (ne)obstoju zahtevanih podatkov prepričal sam, npr. na podlagi opravljenega ogleda *in camera* pri organu, ki informacijskemu pooblaščencu omogoča, da neposredno in neodvisno ter brez prisotnosti prosilca preveri obstoj med strankama spornih vprašanjih, ki so ključna za sprejem pravilne odločitve - v obravnavanem primeru o obstoju zahtevanih informacij v bazah podatkov, ki jih upravlja organ.

36. V odgovor tožbenemu očitku, da organ v svojih bazah z zahtevanimi podatki razpolaga oziroma da bi vsaj moral razpolagati, saj je v času Covid-19 učinkovito spremljal izvajanje cepljenja in zbiral podatke o neželenih učinkih cepljenja ter s tem povezanih smrtnih primerih, je informacijski pooblaščenec v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedel le, da prosilec v pritožbi ni navedel oprijemljivih

8 Glej 18. točko obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča RS X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018.

dejstev, ki bi kazala na to, da organ razpolaga z zahtevanimi dokumenti, in da jih prosilcu ne želi posredovati, in da zato po pregledu spisovne dokumentacije nima utemeljenega razloga, da ne bi v celoti sledil navedbam organa, da s podatki (z izjemo posredovanih) ne razpolaga. Informacijski pooblaščenec, ki je s tem v celoti nekritično sledil razlagi organa, se tako v pritožbenem postopku ni ukvarjal z vprašanjem, ali drži trditev organa, da z zahtevanimi podatki, glede katerih je bil prosilcu zavrnjen dostop, dejansko ne razpolaga in se tudi ni ukvarjal z vprašanjem možnosti priklica in povezovanja oziroma združevanja zahtevanih podatkov iz različnih elektronskih baz, s katerimi organ upravlja. V sodni praksi je namreč sprejeto stališče, da priklic in izvoz obstoječih zahtevanih informacij v elektronski obliki iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta v smislu ZDIJZ, kar pa velja le, če je to mogoče opraviti zelo enostavno in hitro.[9]

37. V obravnavani zadevi je tako informacijski pooblaščenec po presoji sodišča nepopolno ugotovil dejansko stanje, saj se je skliceval zgolj na razloge za odločitev iz prvostopne odločbe ene stranke, ne da bi se sam ob ogledu podatkovnih baz organa *in camera,* prepričal o resničnosti teh razlogov. Navedeno pa ni v skladu z načelom materialne resnice iz 8. člena ZUP, v skladu s katerim je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

38. Ker je odločba v bistvenem delu pomanjkljivo obrazložena, to predstavlja bistveno kršitev pravil postopka. Sodišče je zato tožbi na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1) ugodilo in odločbo odpravilo in zadevo vrnilo organu v ponovno odločanje. Prav tako tudi dejansko stanje ni bilo popolno ugotovljeno in je zato odločba odpravljena tudi iz razloga po 2. točki prvega odstavka 64. člena ZUS-1.

39. V ponovljenem postopku bo moral informacijski pooblaščenec opraviti ogled *in camera* zbirk podatkov, s katerimi upravlja organ in nato odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče šteti, da zahtevane informacije v elektronskih zbirkah podatkov organa morda vendarle (vsaj deloma) obstajajo in ali lahko organ do teh podatkov z uporabo ustreznih računalniških orodij dostopa na način, kot izhaja iz sodbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. X Ips 338/2016 tako, da podatke medsebojno poveže oziroma združi in jih nato posreduje tožniku, kolikor je to pravno dopustno.

40. V obravnavani zadevi sodišče v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 ni razpisalo glavne obravnave, saj dejansko stanje, ki je bilo relevantno za odločitev v zadevi[10] (da je informacijski pooblaščenec razloge za odločitev povzel po prvostopenjskem organu in se o njih ni sam prepričal) med strankama ni bilo sporno. Sodišče tudi ni drugače vrednotilo ugotovljenih dejstev, niti ni napravilo

9 Tako Upravno sodišče RS v sodbah I U 1167/2014 z dne 28. 9. 2015, I U 630/2016 z dne 7. 9. 2016 in II U 58/2020 z dne 12. 8. 2021, I U 1226/2021 z dne 3. 10. 2022 in I U 1954/2020 z dne 6. 4. 2023.
10 Tako Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 114/2020 z dne 17. 11. 2020.

drugačnega sklepa o dejanskem stanju, temveč je šlo za presojo napak v postopku na strani toženke in je bilo treba izpodbijano odločbo že iz teh razlogov odpraviti.[11]

K točki II izreka:

41. O stroških postopka je sodišče odločilo v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Tožniku je prisodilo pavšalni znesek v višini 285,00 EUR in 62,70 EUR kot povračilo za plačani 22 % DDV, saj je tožnika pred sodiščem zastopal odvetnik, ki je davčni zavezanec. Toženka je tako dolžna povrniti tožniku 347,70 EUR stroškov postopka skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi za čas od prvega dne po preteku 15 dnevnega roka za izpolnitev obveznosti do plačila.

42. Obresti od zneska pravdnih stroškov je sodišče tožnici prisodilo od dneva zamude, toženka pa bo prišla v zamudo, če stroškov ne bo poravnala v paricijskem roku (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika – OZ v zvezi s 378. členom OZ – enako tudi načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z dne 13. 12. 2006).

43. V presežku nad priznanimi stroški je sodišče stroškovni del zahtevka zavrnilo.

44. Znesek plačane sodne takse bo tožniku vrnjen po uradni dolžnosti (tretji odstavek 36. člena Zakona o sodnih taksah).

PRAVNI POUK:

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

Maribor, 19. maj 2025

Višja sodnica:
Mojca Medved Ladinek, l. r.

REPUBLIKA SLOVENIJA – UPRAVNO SODIŠČE – ODDELEK V MARIBORU – 11

Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojne sodne osebe

11 Glej Vrhovno sodišče RS v sodbi X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020.