



Številka: U-I-45/16-31
Up-321/18-23
Up-1140/18-9
Datum: 8. 11. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavnih pritožb Jurija Toplaka, Maribor, ter ustavne pritožbe mladoletnih Ane Toplak in Luke Toplaka, oba Maribor, ki ju zastopa zakoniti zastopnik Jurij Toplak, Maribor, na seji 8. novembra 2018

sklenilo:

- 1. Ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 se sprejmeta v obravnavo.**
- 2. Ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 se v delu, ki se nanašata na kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, zavržeta.**
- 3. Ustavna pritožba Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 se ne sprejme.**
- 4. Ustavna pritožba Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. SuNP 22/2017 z dne 6. 12. 2017 se zavrže.**
- 5. Ustavna pritožba Ane Toplak in Luke Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 se zavrže.**
- 6. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a člena Zakona o maturi (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo) ter osmega odstavka 64. člena in 65. člena Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13) se sprejme.**

7. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 10. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05) se zavrže.

8. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 (Up-321/18)

1. Pritožnik Jurij Toplak je pri Državnem izpitnem centru (v nadaljevanju RIC) vložil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zahteval je, naj mu RIC v elektronski obliki pošlje aritmetične sredine doseženih točk, ki so jih učenci 6. in 9. razredov dosegli na nacionalnem preverjanju znanja (v nadaljevanju NPZ) leta 2015 po posamezni šoli, za vse osnovne šole, ki so sodelovale na NPZ, za predmete angleški jezik, slovenski jezik in matematika. RIC je zahtevo za dostop do informacij javnega značaja zavrnil z obrazložitvijo, da zahtevani podatki ne obstajajo v materializirani obliki in bi moral organ ustvariti nov dokument. Informacijski pooblaščenec je pritožbi prosilca delno ugodil, odpravil odločbo RIC in odločil, da mora organ zahtevane podatke poslati prosilcu v elektronski obliki. RIC je vložil tožbo, ki jo je Upravno sodišče zavrnilo. RIC je vložil revizijo. Pritožnik je v postopku revizije sodeloval kot stranka z interesom.

2. Vrhovno sodišče je reviziji ugodilo. Sodbo Upravnega sodišča je spremenilo tako, da je tožbi ugodilo in spremenilo odločbo Informacijskega pooblaščenca tako, da je zavrnilo pritožbo pritožnika. Po stališču Vrhovnega sodišča so dokumenti iz prvega odstavka 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14, 50/14, 102/15 in 7/18 – v nadaljevanju ZDIJZ) vsi podatki, ki so v elektronski obliki v zbirkah podatkov pri organu. Dokumenti iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ naj bi bili podatki, ki naj bi jih bilo mogoče dejansko in pravno dopustno medsebojno povezati oziroma združiti z uporabo tistih računalniških orodij, ki naj bi bila ustvarjena za delo z navedenimi podatki in ki bi jih pri svojem delu uporabljali zaposleni pri navedenem organu ali druge pooblaščenice osebe, ki so povezane z izvajanjem nalog organa. Pri dostopu do informacij javnega značaja naj bi bilo treba upoštevati tudi pravne ovire pri dostopu do določenih podatkov ali njihovih medsebojnih povezav. Obstoj pravnih omejitev pri dostopu do določenih podatkov ali njihovih medsebojnih povezav naj bi pomenil, da ti podatki ne morejo tvoriti dokumenta, s katerim razpolaga organ in bi lahko bil dostopen kot informacija javnega značaja. Posamezniki naj ne bi imeli pravice do širšega ali drugačnega dostopa do informacij javnega značaja kot sam organ ali pri njem

zaposlene ali pooblaščen osebe. Prosilec naj ne bi bil upravičen do podatkov, ki bi jih pridobil z uporabo novih računalniških orodij oziroma z uporabo obstoječih računalniških orodij na način, ki za dostop do podatkov iz elektronske zbirke podatkov ni predviden ali dopusten. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da v primeru, ko je uporaba podatkov v elektronski obliki iz podatkovne zbirke in njihovo povezovanje v dokument prepovedano organu, ni mogoče v postopku dostopa do informacij javnega značaja zahtevati, naj organ tak dokument posreduje prosilcu. Dostop do informacij javnega značaja in zahteva po transparentnem izvrševanju javnih nalog in pristojnosti naj ne bi pomenila, da je prosilec upravičen pridobiti informacije na način ali v obliki, s katero organ ne razpolaga oziroma ni upravičen razpolagati. Enako naj bi veljalo tudi za kakršnokoli delovanje organa, ki bi ga v povezavi z uporabo navedenih podatkov sililo ali vodilo k izigravanju ali obidu navedene zakonske določbe. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen Zakona o osnovni šoli (v nadaljevanju ZOsn) naj bi omejevala ravnanje RIC tako, da ob obstoju tehničnih možnosti in uporabi razpoložljivih računalniških orodij podatkov o NPZ ne sme povezovati na način, ki bi omogočal razvrstitev šol glede na dosežke. Zakonska prepoved uporabe podatkov za razvrščanje šol naj bi zavezovala le revidenta, vendar naj bi bil njen dejanski odraz tudi v prosilčevi omejitvi dostopa do informacij javnega značaja.

3. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn naj ne bi bila v neskladju z Ustavo in Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Ustavno dopustni cilji zakonodajalca in varovani interes naj bi bili razvidni iz revizije. Po stališču Vrhovnega sodišča navedena prepoved ne pomeni posega v 39. člen Ustave (svoboda izražanja in pravica dostopa do informacij javnega značaja). Prepoved naj bi se nanašala le na določen vpogled v elektronske podatke RIC o rezultatih NPZ. S prepovedjo naj ne bi bilo onemogočeno bistvo dostopa do informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delovanje osnovnih šol in kakovost njihovega dela. Prosilec naj ne bi izkazal nobene jasne povezave ali znanstveno utemeljene korelacije med zahtevanimi podatki o rezultatih NPZ in kakovostjo osnovnih šol. Podatki, ki naj bi jih želel prosilec posredovati javnosti, naj ne bi prispevali k javni razpravi, ki bi dosegla raven pomembnosti za širšo javnost, temveč naj bi šlo le za splošno zanimivost. Prosilec naj ne bi izkazal, katere znanstvene raziskave naj bi izvajal in o čem naj bi tekla javna razprava, ki bi izkazovala kriterije, ki jih glede varstva pravice do izražanja določata Ustava in EKČP. Po stališču Vrhovnega sodišča so neutemeljeni tudi očitki prosilca o kršitvi 54. in 57. člena Ustave.

4. Pritožnik zatrjuje kršitev 2., 22., 23., 25., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave ter 6., 8., 10. in 13. člena EKČP. Meni, da je mogoče osmi odstavek 64. člena ZOsn razlagati na dva načina, in sicer tako, da prepoved učinkuje le na državne organe, ali tako, da prepoved velja za vsakogar. Protiustavni naj bi bili obe razlagi. Razlaga, da prepoved velja za vsakogar, naj bi kršila pravice iz prvega in drugega odstavka 39. člena in 57. člena Ustave. Razlaga, da zakonska določba zavezuje le organ, naj bi bila arbitrarna in naj bi posegala v pravico dostopa do informacij javnega značaja. Zato naj bi Vrhovno sodišče z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih podatkov kršilo pravico iz 39. člena Ustave. Vse informacije, ki jih ima država, naj bi bile javne. Nejavni naj bi bili lahko le podatki, pri

katerih država omeji človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja po strogem testu sorazmernosti. V konkretnem primeru omejitev pravice do dostopa do informacij javnega značaja ne bi prestala testa legitimnosti. Vrhovno sodišče naj pri presoji ne bi navedlo legitimnega razloga za poseg v pravico, zato naj bi s tem kršilo 22. člen Ustave. Pritožnik naj bi leta 2014 objavil podatke o razvrstitvi šol. Njihova objava naj ne bi imela negativnih učinkov. Zato meni, da ukrep ni primeren za doseg cilja. Ker naj bi Vrhovno sodišče kršilo pravico dostopa do informacij javnega značaja, naj bi posledično kršilo tudi svobodo izražanja.

5. Pritožnik meni, da pravni interes, utemeljen na zakonu, ki mora biti podan, da ima posameznik pravico dobiti informacijo javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave, pomeni splošen in političen interes posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopravnih organov in ga nadzirajo. Zatrjuje, da je njegov, na zakonu utemeljen pravni interes izkazan, ker želi kot profesor predavati in pisati o šolstvu, izvajati funkcijo javnega nadzornika nad delovanjem javnih organov (*public watchdog*) in ker podatke potrebuje kot oče treh otrok, ki se vpisujejo v šole. Pritožnik se sklicuje na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski* z dne 8. 11. 2016, iz katere naj bi izhajalo, da so upravičenci za dostop do informacij javnega značaja profesorji, blogerji, novinarji, raziskovalci in nevladni akterji. Pravica iz 10. člena EKČP naj bi posebno varstvo namenila dostopu do informacij, ki javnost zanimajo. Vsebovala naj bi tudi obveznost organa, da podatke pripravi, če jih ima, in to zanj ne bi pomenilo pretežkega bremena. Pritožnik opozarja, da je na podlagi EKČP priznan minimum obsega pravice, zato poziva Ustavno sodišče, naj ne zniža ravni zaščite, ki je v Sloveniji že zagotovljena. Pritožnik zatrjuje, da zahtevane podatke potrebuje za izbiro lokacije doma in izbiro šole za svoje otroke. Meni, da ima pravico, da se na podlagi javnih podatkov odloča o izobraževanju svojih otrok. Brez podatkov naj ne bi mogel izbrati najboljših šol. Uspešnost šole na testih naj bi bila odločilni kriterij. Pritožnik se ne strinja s stališčem Vrhovnega sodišča, da starši nimajo pravice do izbire osnovne šole. Pritožnik meni, da ima pravico izbirati med šolo okoliša in šolo, ki jo obiskujejo bratje in sestre. Vrhovno sodišče naj bi tudi spregledalo pravico do izbire prebivališča, na podlagi podatkov o uspešnosti šole na NPZ.

6. Vrhovno sodišče naj bi kršilo 22., 23. in 25. člen Ustave, ker naj ne bi obrazložilo zavrnitve zatrjevanih kršitev pravic iz 54. in 57. člena Ustave. Ugotovitev Vrhovnega sodišča, da organ nima zahtevanih podatkov, naj bi bila arbitrarna. Vrhovno sodišče naj bi kršilo 2. člen Ustave, ker naj bi s svojo razlago zakonskih določb nedopustno poseglo v pridobljene pravice pritožnika. V skladu z dosedanjo sodno prakso naj bi bili zahtevani podatki javni. Vrhovno sodišče naj ne bi imelo opravičljivih razlogov za poseg v pravico do zaupanja v pravo. Pritožnik zatrjuje tudi kršitev nepristranskega in neodvisnega sodišča in s tem kršitev 6. člena EKČP. Upravno sodišče naj bi v prvih treh odločitvah dopustilo dostop do podatkov.

7. Pritožnik zatrjuje tudi kršitev pravice do sojenja v razumnem roku. Meni, da mora postopek dostopa do informacij javnega značaja potekati hitro oziroma mora biti hitrejši v primerjavi z drugimi postopki. Samo na tak način naj bi se zagotovilo učinkovito izvrševanje pravic iz 10. člena EKČP in 39. člena Ustave. Iz prakse ESČP naj bi izhajalo, da mora biti postopek hiter, drugače krši pravice iz 6., 10. in 13. člena EKČP. Vrhovno sodišče naj bi kršilo 39. člen Ustave, ker ni odločilo izjemno hitro (v 90 dneh). Moralo bi se tudi opredeliti do navedb pritožnika o tem, da pozno odločanje izvotli pravico dostopa do informacij javnega značaja.

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. SuNP 22/2017 z dne 6. 12. 2017 (Up-321/18)

8. Pritožnik je vložil vlogo, ki jo je Vrhovno sodišče štelo za nadzorstveno pritožbo. Vrhovno sodišče je nadzorstveno pritožbo pritožnika zavrnilo.

9. Pritožnik zatrjuje, da v postopkih dostopa do informacij javnega značaja v Republiki Sloveniji ni zagotovljeno učinkovito pravno varstvo zoper dolgotrajne postopke. Finančno kompenzacijo naj bi dobil šele po končanem postopku, zato naj ne bi imel učinkovitega pravnega sredstva. Prepozna informacija naj bi učinkovala kot zavrnjena informacija.

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 (Up-1140/18)

10. Pritožnik Jurij Toplak je pri RIC vložil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zahteval je podatke o uspehu učencev na maturi leta 2015 na posamezni srednji šoli (število učencev, ki so maturo opravili, število učencev, ki mature niso opravili, delež uspešnih in splošni pozitivni uspeh). RIC je zahtevo zavrnil. Informacijski pooblaščenec je ugodil pritožnikovi pritožbi, odpravil odločbo RIC in organu naložil, naj pritožniku posreduje zahtevane podatke. RIC je vložil tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca. Pritožnik je v upravnem sporu sodeloval kot stranka z interesom.

11. Upravno sodišče je tožbi ugodilo in spremenilo odločbo Informacijskega pooblaščenca tako, da je pritožbo prosilca zavrnilo. Navedlo je, da med strankami ni sporno, da je treba za pripravo zahtevanih informacij prilagoditi in spremeniti obstoječo računalniško kodo in da oseba, zaposlena pri organu, potrebuje 35 minut časa za pripravo zahtevanega dokumenta. Iz navedenega naj bi izhajalo, da RIC nima zahtevanega dokumenta v materializirani obliki, temveč ga je mogoče pridobiti šele z vloženim trudom, porabljenim časom in specifičnim strokovnim znanjem. Tretji odstavek 18.a člena ZMat naj bi hrambo zahtevanega dokumenta izrecno prepovedoval.

12. Upravno sodišče je v sodbi povzelo stališča Vrhovnega sodišča iz sodbe št. X Ips 338/2016, ker naj bi Vrhovno sodišče odločalo o podobnem pravnem vprašanju. V izpodbijani sodbi je Upravno sodišče navedlo, da je prosilec zahteval podatke o dosežkih

na maturi, do katerih RIC v skladu s tretjim odstavkom 18.a člena ZMat ne sme dostopati in jih ne sme posredovati kot informacijo javnega značaja. Ker naj bi bil zahtevani dokument zaradi zakonske prepovedi iz tretjega odstavka 18.a člena ZMat nedostopen organu, naj bi bil ob upoštevanju stališč Vrhovnega sodišča v navedeni sodbi nedostopen tudi prosilcu. Upravno sodišče je navedlo, da je treba prepoved posredovanja podatkov na podlagi 18.a člena ZMat obravnavati ločeno od določb ZDIJZ, ki urejajo izjeme pri dostopu do informacij javnega značaja. Izjeme pri dostopu do informacij javnega značaja bi lahko bile določene tudi v drugih zakonih.

13. Upravno sodišče je sprejelo stališče, da sodba ESČP v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski* ni primerljiva z obravnavano zadevo, ker ni zadoščeno vsem kriterijem, ki jih je ESČP sprejelo pri presoji, kdaj gre za neupravičen poseg v svobodo izražanja. Po stališču Upravnega sodišča zahtevana informacija ni bila pripravljena na tak način, da bi jo bilo mogoče v vsakem trenutku posredovati prosilcu, temveč naj bi bilo treba zagotoviti strokovno pomoč in porabiti določen čas za pripravo dokumenta. Upravno sodišče je navedlo, da so tožnikovi očitki o posegu v človekove pravice in temeljne svoboščine neutemeljeni, ker vsak poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino še ni nedopusten. Nedopusten naj bi bil, če bi bil nezakonit. V konkretnem primeru pa naj bi bil poseg določen z zakonom. Očitki pritožnika o kršitvi pravic iz 54. in 57. člena Ustave naj bi bili neutemeljeni, ker naj starši v skladu z zakonom ne bi imeli pravice do izbire šole. Upravno sodišče je pojasnilo, da je v tej sodbi odločilo drugače kot v predhodnih sodbah, ker je sledilo stališču Vrhovnega sodišča iz sodbe št. X Ips 338/2016. Upravno sodišče je tudi zavrnilo predlog za razpis glavne obravnave. Sprejelo je stališče, da dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankami ni bilo sporno, zato naj bi bili izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 59. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – ZUS-1), ki določa pogoje za odločitev sodišča brez glavne obravnave.

14. Vrhovno sodišče je pritožnikov predlog za dopustitev revizije zavrnilo.

15. Ustavno pritožbo so vložili Jurij Toplak, Ana Toplak in Luka Toplak. Ana Toplak naj bi obiskovala deveti razred osnovne šole in naj bi se vpisovala v srednjo šolo. Luka Toplak naj bi se v srednjo šolo vpisoval naslednje leto. Ker je bil v postopku, ki je predmet te ustavne pritožbe, njunemu očetu zavrnen dostop do zahtevanih podatkov, naj bi izpodbijana sodba kršila tudi njune človekove pravice in temeljne svoboščine. V času vložitve vloge naj pritožnika Ana in Luka Toplak ne bi mogla pričakovati tako dolgotrajnega postopka.

16. Pritožniki zatrjujejo kršitev 2., 22., 23., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave, 6., 8., 10. in 13. člena EKČP ter 12., 13., 16., 28. in 40. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/90, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – KOP).

17. Vrhovno sodišče bi po mnenju pritožnikov moralo skrbeti, da s sodbami Upravnega sodišča niso kršene ustavne pravice. Ker ni dopustilo revizije, naj bi dopustilo kršitev zatrjevanih človekovih pravic.

18. Pritožniki zatrjujejo, da je Upravno sodišče z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih podatkov kršilo pravico iz 39. člena Ustave. Vse informacije, ki jih ima država, naj bi bile javne. Nejavni bi bili lahko le podatki, pri katerih država omeji človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja po strogem testu sorazmernosti. V konkretnem primeru pa naj omejitev pravice dostopa do informacij javnega značaja tega testa ne bi prestala. Upravno sodišče naj bi le ugotovilo, da obstaja zakonska podlaga za poseg v pravico, ne da bi navedlo legitimni cilj. Pritožniki menijo, da pravni interes, utemeljen na zakonu, ki mora biti podan, da ima posameznik pravico dobiti informacijo javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave, pomeni splošen in političen interes posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopравnih organov in ga nadzirajo. Pritožnik Jurij Toplak meni, da je njegov, na zakonu utemeljen pravni interes izkazan, ker želi kot profesor predavati in pisati o šolstvu, izvajati funkcijo javnega nadzornika nad delovanjem javnih organov (*public watchdog*) in ker podatke potrebuje kot oče treh otrok, ki se vpisujejo v šole. Po mnenju pritožnikov bi moralo Upravno sodišče upoštevati, da je Vrhovno sodišče svojo odločitev v sodbi št. X Ips 338/2016 oprlo na posebnosti osnovnih šol. Po mnenju pritožnikov naj bi obstajale bistvene razlike pri pridobivanju podatkov o dosežkih NPZ v osnovnih šolah in podatkov o dosežkih na maturi. Dijaki naj bi imeli pravico do izbire srednje šole, pri srednjih šolah naj bi bil javni interes za pridobitev informacij o dosežkih mature bistveno večji in podatki o rezultatih mature naj bi bili v preteklosti že večkrat javno objavljeni. Republika Slovenija naj bi bila edina evropska država, kjer naj bi bilo prepovedano razvrščanje srednjih šol. Razloga Upravnega sodišča, po kateri naj bi prepoved razvrščanja šol veljala le za RIC, naj bi javnosti preprečila dostop do podatkov. Zato naj bi kršila 2., 22., 35., 39., 54. in 57. člen Ustave ter 8. člen EKČP.

19. Upravno sodišče naj bi napačno razlagalo sodbo ESČP v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski*. Pritožniki menijo, da je stališče Upravnega sodišča, po katerem so v okviru EKČP varovani le podatki, ki so obstoječi, napačno. Iz sodbe ESČP v zadevi *Youth Initiative for Human Rights proti Srbiji* z dne 25. 6. 2013 naj bi izhajalo, da so varovane tudi informacije, ki jih mora organ ustvariti iz obstoječih podatkov. Pritožniki zatrjujejo, da je RIC že objavljal statistične podatke o maturi. Objava navedenih podatkov naj ne bi povzročila motenj v šolskem sistemu. Podatke naj bi RIC vsako leto posredoval šolam, šole pa naj bi te podatke posredovale učencem, staršem in zainteresirani javnosti. Pritožniki trdijo, da zaradi ekonomičnosti in enostavnosti postopka zahtevajo te podatke pri enem organu. Z zavrnitvijo zahteve za navedene podatke naj bi Upravno sodišče poseglo v pridobljene pravice.

20. Sodba Upravnega sodišča naj bi bila v neskladju z 22. členom Ustave in 6. členom EKČP, ker naj ne bi bila obrazložena. Upravno sodišče naj se ne bi opredelilo do zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako naj ne bi

obrazložilo odstopa od sodne prakse. Upoštevalo naj bi sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016, čeprav naj bi šlo za bistveno različne pravne položaje. Upravno sodišče naj pri presoji ne bi upoštevalo, da je RIC do leta 2014 objavljala tabelo dosežkov mature brez imena šole in naj bi svojo prakso spremenil, le zato da bi javnosti onemogočil dostop do podatkov.

21. Pritožniki zatrjujejo tudi kršitev pravice do sojenja v razumnem roku. Menijo, da mora postopek dostopa do informacij javnega značaja potekati hitro oziroma mora biti hitrejši v primerjavi z drugimi postopki. Samo na tak način naj bi se zagotovilo učinkovito izvrševanje pravic iz 10. člena EKČP in 39. člena Ustave. Iz prakse ESČP naj bi izhajalo, da mora biti postopek hiter, drugače krši pravice iz 6., 10. in 13. člena EKČP. Upravno sodišče bi moralo imeti določen rok, v katerem bi moralo odločiti.

22. Pritožnik Jurij Toplak je vložil tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a člena ZMat ter osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn. Trdi, da izpodbijane zakonske določbe neposredno učinkujejo in posegajo v njegove pravice. Izpodbijane določbe naj bi mu prepovedovale razvrščanje šol na podlagi podatkov NPZ in dosežkov mature, zato naj bi bil pravni interes za vložitev pobude podan. Pravni interes pa utemeljuje tudi z vložjenima ustavnima pritožbama.

23. Pobudnik zatrjuje, da so izpodbijane zakonske določbe v neskladju s 35., 39., 54. in 57. členom Ustave. Zakon, ki naj bi mu prepovedoval razvrščanje šol in uporabo javnih podatkov o šolah, naj bi kršil njegovo splošno svobodo ravnanja. Taka prepoved naj ne bi zasledovala legitimnega cilja in naj ne bi bila nujna v demokratični družbi. Iz istih razlogov naj bi izpodbijane zakonske določbe kršile pravico do spoštovanja zasebnosti iz 8. člena EKČP. Zakon, ki prepoveduje razvrščanje šol in objavo seznamov šol, naj bi po mnenju pobudnika kršil pravico do obveščenosti vsem, ki jih ti podatki zanimajo. Ker naj država ne bi delila z javnostjo podatkov o razvrščanju šol, naj bi bila pobudniku kršena pravica do obveščenosti iz 39. člena Ustave in iz 10. člena EKČP. Pravica do izobraževanja (57. člen Ustave) naj bi nalagala državi dolžnost, da posamezniku omogoči nediskriminacijski pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi minimalen standard kakovosti te izobrazbe. Z razkritjem podatkov, ki jih ima država, naj bi bilo posameznikom omogočeno, da podatke razvrščajo, jih kombinirajo z drugimi podatki, iz njih sestavljajo sezname ali lestvice ter tako ugotovijo šole, ki so po njihovih kriterijih za otroke najprimernejše. S skrivanjem javnih podatkov in s prepovedjo razvrščanja šol naj bi bilo pritožnikom onemogočeno poiskati najprimernejšo šolo. Ta pravica naj bi bila vsebovana tudi v 8. členu EKČP. Tretji odstavek 18.a člena ZMat naj bi bil v neskladju s 35., 39. in 57. členom Ustave, ker naj bi onemogočal dostop do podatkov o dosežkih mature na posamezni šoli. Starši naj bi imeli pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke (58. člen Ustave). Med vzgojo in izobraževanje otroka naj bi spadalo tudi sprejemanje in primerjanje informacij o šolah. Pobudnik ima tri otroke in želi z zbiranjem različnih informacij primerjati razvrstitev, ki jo naredi sam, z razvrstitvijo, ki jih naredijo drugi, in s podatki RIC, da bi našel najprimernejšo šolo za svoje otroke. Ker mu izpodbijani zakon razvrščanje šol prepoveduje, naj bi mu bila onemogočena možnost

vpisa otrok v najprimernejšo šolo. Taka ureditev naj bi posegala v njegovo pravico iz 54. člena Ustave.

24. Pritožnik Jurij Toplak je vložil tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 10. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju (v nadaljevanju ZInfP) in Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (v nadaljevanju ZVPSBNO). Pravni interes utemeljuje z vloženiema ustavnima pritožbama. Meni, da postopki dostopa do informacij javnega značaja trajajo predlogo. S tem naj bi bilo poseženo v njegovi pravici dostopa do informacij javnega značaja in do izražanja. Meni, da v našem pravnem redu nima učinkovitega pravnega sredstva. Člen 10 ZInfP naj bi bil v neskladju s 23., 25. in 39. členom Ustave ter 6. in 10. členom EKČP, ker ne določa kratkega roka za odločanje in ker pospešitvena pravna sredstva niso učinkovita.

B. – I.

25. Ustavno sodišče je ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 sprejelo v obravnavo. Presodilo bo, ali so bile z izpodbijanima sodbama kršene pritožnikove človekove pravice oziroma temeljne svoboščine (1. točka izreka).

26. Ustavno sodišče je ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 v delu, ki se nanašata na kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, zavrglo, ker ne gre za posamična akta državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, s katerima bi bilo odločeno o pritožnikovi pravici, obveznosti ali o pravni koristi (2. točka izreka).

27. Ustavno sodišče ustavne pritožbe Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 ni sprejelo v obravnavo, ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) (3. točka izreka).

28. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. SuNP 22/2017 z dne 6. 12. 2017 zavrglo, ker pravna sredstva niso izčrpana. Razlogi za tako odločitev so enaki kot v sklepu št. Up-49/17 z dne 7. 9. 2017 (Uradni list RS, št. 51/17) (4. točka izreka).

29. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo Ane Toplak in Luke Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 zavrglo, ker sta jo vložili neupravičeni osebi (5. točka izreka).

B. – II.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat

30. Pobudnik trdi, da izpodbijane zakonske določbe neposredno učinkujejo in posegajo v njegove pravice. Prepovedovale naj bi mu razvrščanje šol na podlagi podatkov NPZ in dosežkov mature, zato naj bi bil pravni interes za vložitev pobude podan. Pobudnik pravni interes utemeljuje tudi z vložanima ustavnima pritožbama, v katerih sta predmet presoje sodbi Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča, na podlagi katerih je bil pobudniku zavrnen dostop do informacij javnega značaja. Vrhovno sodišče in Upravno sodišče sta v izpodbijanih sodbah sprejeli stališče, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat zavezujejo le organ, ki je zavezanec za posredovanje informacij, vendar naj bi bil dejanski odraz v omejitvi prosilčevega dostopa do informacij javnega značaja. Glede na različno razlago zakonskega besedila pobudnika in sodišč je moralo Ustavno sodišče najprej razložiti pomen izpodbijanih določb.

31. Osmi odstavek 64. člena ZOsn določa: "Podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja se ne smejo uporabiti za razvrščanje šol."

32. Člen 65 ZOsn določa: "Dosežki nacionalnega preverjanja znanja se lahko uporabljajo samo za namen, ki ga določa ta zakon."

33. Tretji odstavek 18.a člena ZMat določa: "Podatki iz letne analize o kakovosti mature se ne smejo uporabiti za razvrščanje šol."

34. Zakonsko besedilo osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat dopušča tako razlago, ki jo zagovarja pobudnik, kot razlago, ki sta jo sprejeli sodišči. Prepoved uporabe podatkov NPZ in podatkov iz letne analize o kakovosti mature za razvrščanje šol se lahko nanaša le na izvajalce javnih storitev in nosilce javnih pooblastil na področju izobraževanja pri izvajanju njihovih pristojnosti, lahko pa se nanaša na vsakogar.

35. Zato je moralo Ustavno sodišče jezikovno razlago dopolniti in preveriti še z drugimi razlagalnimi metodami. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn sta uvrščena v poglavje z naslovom "Preverjanje, ocenjevanje in napredovanje učencev". V 66. členu ZOsn je določeno, da strokovne, tehnične, razvojne in druge naloge, povezane z NPZ, opravljajo zavodi, določeni v zakonu, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja. Člen 18a ZMat ureja pristojnosti in naloge šol ter pristojnih organov pri spremljanju kakovosti mature (prvi odstavek 18.a člena ZMat) in je umeščen v poglavje z naslovom "Maturitetni organi in Državni izpitni center". Umestitev izpodbijanih določb v poglavja, ki urejajo pristojnosti organov in organizacij, zadolženih za organizacijsko in vsebinsko pripravo, izvedbo in analizo NPZ in letno analizo kakovosti mature, pritrjuje stališču Vrhovnega sodišča, da so naslovniki izpodbijanih določb nosilci javnih pooblastil

in izvajalci javnih storitev na področju izobraževanja. Ker so izpodbijane določbe uvrščene med zakonske določbe, ki urejajo pristojnosti organov in organizacij pri izvajanju NPZ in mature, ki morajo med drugim tudi analizirati rezultate NPZ in mature (dvanajsta alineja prvega odstavka 18. člena ZMat in dvanajsti odstavek 64. člena ZOsn v zvezi s Pravilnikom o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli, Uradni list RS, št. 30/13 in 49/17), izpodbijana zakonska ureditev, ki prepoveduje določene oblike analize in uporabe teh podatkov, zavezuje le organ, ki je pristojen za izvajanje te naloge.

36. V zakonodajnem gradivu k sprejetju osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn in tretjega odstavka 18.a člena ZMat ni izrecno obrazloženo, kdo so naslovniki izpodbijanih določb.¹ Vendar je zakonodajalec v obrazložitvi k sprejetju 18.a člena ZMat navedel, da se bo kakovost mature preverjala v skladu z metodologijo, ki jo določi minister, in da bodo statistični podatki o rezultatih mature strokovno obdelani, da bodo odražali dejansko stanje glede na upoštevane pokazatelje kakovosti. Namen te določbe je torej bil zagotoviti ustrezno zakonsko podlago za javno objavo rezultatov mature. Prepoved uporabe rezultatov mature za razvrščanje šol je torej namenjena organom, ki so pristojni strokovno obdelati in objaviti rezultate mature. Prepoved obdelave, uporabe in objave podatkov o NPZ in dosežkih mature za namen razvrščanja šol vsebujeta tudi drugi odstavek 97. člena ZOsn in drugi odstavek 56. člena ZMat, ki sta uvrščena v poglavji, ki urejata obveznosti nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb pri zbiranju in varstvu osebnih podatkov. Zakonodajalec je v zakonodajnem gradivu k sprejetju drugega odstavka 56. člena ZMat in drugega odstavka 97. člena ZOsn izrecno navedel, da je namen te zakonske prepovedi preprečiti šolam, univerzam in samostojnim visokošolskim zavodom, da bi pri izvajanju svojih pristojnosti uporabljali podatke NPZ in letne analize kakovosti mature za razvrstitev šol.²

37. Sistematična, namenska in zgodovinska razlaga torej pritrjujejo razumevanju Vrhovnega sodišča, po katerem se prepoved razvrščanja podatkov iz izpodbijanih določb nanaša le na nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih storitev na področju izobraževanja. Prepovedujoče pravno pravilo, ki lahko pomeni poseg v posameznikove pravice, je treba razlagati zožujoče. Razlaga Vrhovnega sodišča zoži krog mogočih naslovnikov pravne prepovedi in zato manj posega v pravice uporabnikov izobraževanih storitev. To pomeni, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat urejajo ravnanje nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih storitev, ne pa ravnanja uporabnikov izobraževalnih storitev.

¹ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli – skrajšani postopek – EPA 791-IV, Poročevalec DZ, št. 35/06, str. 7, in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o maturi – skrajšani postopek – EPA 1005-IV, Poročevalec DZ, št. 84/06, str. 13.

² Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – redni postopek – EPA 1188-VII, Poročevalec DZ z dne 20. 4. 2016, obrazložitev k 14. členu.

38. Izpodbijane zakonske določbe na pobudnikov položaj ne učinkujejo neposredno, temveč le posredno v postopku za dostop do informacij javnega značaja. Pobudniku glede na stališči Vrhovnega in Upravnega sodišča v izpodbijanih sodbah onemogočajo pridobitev informacij o razvrstitvi šol na podlagi NPZ in mature od nosilca javnega pooblastila. Pobudnik je vložil ustavni pritožbi zoper sodbo Vrhovnega sodišča in sodbo Upravnega sodišča, v katerih sta sodišči odločali o njegovi pravici do dostopa do informacij javnega značaja na podlagi izpodbijanih zakonskih določb.

39. Glede na navedeno pobudnik z vložanima ustavnima pritožbama izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat. Ustavno sodišče je v tem delu pobudo sprejelo (6. točka izreka).

Pobuda za začetek postopa za oceno ustavnosti ZVPSBNO

40. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

41. ZVPSBNO ne učinkuje neposredno. V takih primerih se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Pobudnik pravni interes utemeljuje z vložanima ustavnima pritožbama. Pobudnik ima pravni interes le za presojo ustavnosti tistih zakonskih določb, na katerih temeljijo izpodbijani sodbi Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča. Ker sodba Vrhovnega sodišča in sodba Upravnega sodišča ne temeljita na ZVPSBNO, morebitna ugoditev pobudi ne bi mogla privedi do izboljšanja pobudnikovega pravnega položaja. Zato pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti ZVPSBNO. Ustavno sodišče je njegovo pobudo v tem delu zavrglo (8. točka izreka).

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 10. člena ZInfP

42. Pobudnik navaja, da izpodbija 10. člen ZInfP, vendar iz njegovih navedb izhaja, da nasprotuje četrtemu odstavku 10. člena ZInfP, ki določa, da so postopki v upravnem sporu zoper odločbo ali sklep, ki ju izda Informacijski pooblaščenec, nujni in prednostni. Zato je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija le navedeno določbo.

43. Izpodbijana določba ne učinkuje neposredno. Iz 41. točke obrazložitve tega sklepa izhaja, da se lahko v takem primeru pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev, hkrati z vloženo ustavno pritožbo (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07). Pobudnik

pravni interes utemeljuje z vloženima ustavnima pritožbama zoper sodbo Vrhovnega sodišča in sodbo Upravnega sodišča, v katerih sta sodišči odločali o dostopu do informacij javnega značaja. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo mora pobudnik očitke o protiustavnosti zakonske ureditve materialno izčrpati v sodnih postopkih.

44. Pobudnik v pravnih sredstvih (odgovor na tožbo, odgovor na revizijo, predlog za dopustitev revizije) v upravnem sporu ni zatrjeval protiustavnosti četrtega odstavka 10. člena ZInfP. V navedenih pravnih sredstvih je predlagal prednostno obravnavo na podlagi izpodbijane zakonske določbe ali zatrjeval kršitev procesnih določb, ker sodišče ni odločilo hitreje. S tem pa pobudnik ni vsebinsko izčrpal očitka o protiustavnosti zakonske določbe. Zato ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti te določbe. Ustavno sodišče je njegovo pobudo tudi v tem delu zavrglo (7. točka izreka).

C.

45. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 55.b člena, prve, pete in šeste alineje prvega odstavka 55.b člena, tretjega odstavka 26. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Ustavno sodišče je 1. do 7. točko izreka sprejelo soglasno. Točko 8 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica