

I U 2709/2017-19

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

22. 7. 2020

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE



Podpis pristojne
sodne osebe:

[Handwritten signature]

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnica in sodnika dr. Damjan Gantar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in Jure Likar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA OMREŽJA IN STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE**, Stegne 7, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-212/2017/3 z dne 8. 11. 2017,

na seji 22. julija 2020

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-212/2017/3 z dne 8. 11. 2017 odpravi ter se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v višini 15,00 EUR v roku 15 dni od prejema te sodbe, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od poteka paricijskega roka dalje.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo ugodila pritožbi prosilca, družbe A1 Slovenija d.d. (v tem upravnem sporu stranka z interesom), zoper tožnično zavrnitev zahteve za dostop do informacij javnega značaja in tožnici naložila, da mora v roku enaintridesetih dni od vročitve te odločbe posredovati fotokopije dokumentov „*Reserve price recommendations for the Slovenian multi-band auction, final report*“ in „*Cost of a coverage obligation in the 800 MHz band for Slovenia*“. V obrazložitvi je navedla, da je prosilec od tožnice najprej zahteval dostop do spisa oz. vpogled v spis, ki se nanaša na večfrekvenčno dražbo in postopek sprejemanja odločitev v okviru tega projekta, med drugim določitve belih lis. Po prejemu nekaterih dokumentov je prosilec dne 6. 4. 2017 zahteval popis spisa št. 38111-55/2012 in ob tem navedel, da ga zanimajo dokumenti, ki se nanašajo na določitev izklicne cene za frekvenčni blok, ki je povezan z obveznostmi s pokrivanjem belih lis. Po prejetju določenih pojasnil tožnice je prosilec dne 26. 4. 2017 dodatno specificiral zahtevo tako, da je zahteval dostop do študije, v kateri je organ izračunal vpliv posebnih obveznosti pokrivanja na izklicno ceno na večfrekvenčni dražbi in ob tem navedel, da ga zanima informacija o upoštevanih stroških in prihodkih, ki naj bi jih imel operater v zvezi z zagotavljanjem obveznosti pokrivanja. Tožnica je prosilčevo zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da je dokument „*Reserve price recommendations for the Slovenian multi-band auction, final report*“ zanjo izdelala družba [redacted]. Tožena stranka je na podlagi pritožbe prosilca odločbo tožnice odpravila in ji vrnila zadevo v ponovni postopek, v katerem je ta zahtevo prosilca v celoti zavrnila, s sklicevanjem na izjemo iz 11. točke 1. odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). V obrazložitvi je navedla, da sta dokumenta namenjena njeni interni rabi in ne javnosti. Pri izvajanju pristojnosti upravljanja radiofrekvenčnega spektra, konkretno v zvezi z izvajanjem postopkov podelitve več frekvenčnih pasov preko javnega razpisa z javno dražbo, lahko tožnica oblikuje tudi določeno predhodno dokumentacijo, pri kateri gre zgolj za interno raziskovalno razmišljanje organa. Vnaprejšnje razkritje podrobnosti posameznega tipa dražbe in ostalih tržno pomembnih informacij v primeru podeljevanja radijskih frekvenc preko javnih razpisov bi lahko predstavljalo pomembno motnjo z vidika izvajanja te naloge, saj bi lahko zainteresirani tržni udeleženci te informacije zlorabili tako, da bi poskušali vplivati na organ pri njegovem nadaljnjem ravnanju in bi s tem povzročili motnje pri njegovem neodvisnem ravnanju. To naj bi bilo še posebej pomembno v konkretnem primeru, saj tožnica še ni dodelila vseh prostih frekvenčnih pasov in bodo sledile nove javne dražbe. Operaterji bi v nasprotnem primeru lahko izzigrali prihodnjo dražbo s prilagoditvijo svoje strategije. Tožnica je bila že večkrat deležna neutemeljenih obtožb glede izvajanja te zakonske pristojnosti, kar v javnosti zbuja vtis, da ne ravna zakonito. Razkritje zahtevanih informacij bi lahko povzročilo, da bi se ta vtis še potenciral, kar bi povzročilo nove motnje v zvezi z

izvedbo nadaljnjih dražb, ki jih vodi. Prošilec se je zoper zavrnitev pritožil, tožena stranka pa je pritožbi ugodila. V obrazložitvi odločitve je navedla, da gre pri izjemi iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ za izjemo, s katero se varujejo podatki, ki nastajajo ob oblikovanju politike organa, s čimer se varuje „notranji proces razmišljanja organa“. Ob tem je ugotovila, da gre pri zahtevanih dokumentih v obravnavani zadevi za primerjalno analizo tujih tržišč na področju telekomunikacij z vidika višine izključnih cen pri podeljevanju radiofrekvenčnih spektrov v preteklosti z neobveznim priporočilom pripravljalca za slovensko tržišče (dokument „*Reserve price recommendations for the Slovenian multi-band auction, final report*“) in analizo slovenskega tržišča na področju telekomunikacij v obdobju med leti 2006 in 2012 z vidika potencialnih stroškov, povezanih z leta 2013 predvideno podelitvijo frekvenc v pasu 800 MHz (dokument „*Cost of a coverage obligation in the 800 MHz band for Slovenia*“), torej za informacije, ki se ne nanašajo na interno razmišljanje, komunikacijo ali delovanje organa, temveč na zunanje dejavnike. Ob tem je navedla, da je za presojo izjeme bistveno tudi, da je bila javna dražba v skladu z ugotovitvami presojanih študij že izvedena. Šlo naj bi torej za dokončno informacijo, ki je že bila pri tožnici že potrjena. Tožena stranka je ugotovila še, da presojeni dokumenti očitno vsebujejo informacije, katerih razkritje ne more ogroziti, kaj šele ohromiti delovanja tožnice, saj gre za analize in priporočila tretjih oseb, ki z vsebinskega vidika nimajo nobene povezave z njenim notranjim delovanjem. Morebitni pritiski javnosti so v demokratični ureditvi nekaj povsem običajnega, tožnica pa ima možnost v javnosti zastopati svoja stališča in jih argumentirati ter na ta način odvreči dvome v pravilnost in zakonitost svojega poslovanja. Tožena stranka je na podlagi ugotovljenega odločila, da izjema iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ ni podana.

2. Tožnica s tožbo predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Navaja, da sta zahtevana dokumenta nastala v zvezi z izvajanjem njenih pristojnosti iz 24. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju ZEKom-1), t.j. upravljanjem radiofrekvenčnega spektra. Nastala sta za interne potrebe tožnice in nista bila namenjena javnosti, poleg tega pa sta s strani avtorjev označena z oznako strogo zaupno („*strictly confidential*“) in predstavljata sistem tožničinega notranjega razmišljanja v zvezi z upravljanjem radijskega spektra kot omejene naravne dobrine. Tožnica nadalje navaja, da bi morala tožena stranka pred izdajo odločbe po uradni dolžnosti preveriti, ali gre pri zahtevanih dokumentih za avtorsko delo. Materialne avtorske pravice reproduciranja naj bi namreč ostale avtorjem obeh dokumentov, kar pomeni, da bi lahko bil prošilcu v skladu z 2. odstavkom 25. člena ZDIJZ omogočen le vpogled v dokumente, ne pa tudi pridobitev kopij. Tožena stranka tega ni ugotavljala, zato je dejansko stanje v zadevi nepopolno ugotovljeno, kar je povzročilo tudi nepravilno uporabo materialnega prava. Tožnica v nadaljevanju tožbe pojasnjuje razloge, zaradi katerih zahtevana dokumenta predstavljata

avtorsko delo po kriterijih Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (v nadaljevanju ZASP).

3. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri izpodbijani odločbi in predlaga, da sodišče tožbo zavrne. Navaja, da okoliščine v zvezi avtorsko-pravnim varstvom, ki jih v tožbi navaja tožnica, predstavljajo nedovoljeno novoto v smislu 52. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), saj jih tožnica v pritožbenem postopku pred toženo stranko ni navajala. Poudarja, da v postopku izdaje izpodbijane odločbe ni ugotovila ovir za posredovanje kopij zahtevanih dokumentov in da tudi tožbi ni priložen noben dokaz, ki bi potrdil tožbene navedbe, da avtorji niso prenesli avtorskih pravic na tožnico.
4. Tožba je bila vročena tudi družbi A1 Slovenija, telekomunikacijske storitve, d.d. kot stranki z interesom. Ta v odgovoru na tožbo navaja, da je tožnica njeno zahtevo preučevala že dvakrat in da je vsakič navedla nov razlog za zavrnitev. Dejansko stanje, ki naj bi ga tožena stranka preučila po uradni dolžnosti, je povsem v sferi tožnice, saj ta ve, s kakšnimi materialnimi avtorskimi pravicami razpolaga, zato bi morala okoliščine, ki jih zatrjuje v tožbi, izpostaviti že prej. Stranka z interesom navaja še, da javno naročilo za izdelavo študije, ki bo uporabljena za upravno odločanje, ne bo pa na naročnika preneseno upravičenje razpolaganja, ni dopustno, zato tožeča stranka mora razpolagati in nedvomno razpolaga z vsemi pravicami, ki so potrebne za to, da izvaja funkcijo transparentnosti javne uprave.
5. Tožnica v vlogi z dne 7. 2. 2018 navaja, da bi morala tožena stranka pred izdajo odločbe po uradni dolžnosti preveriti, ali gre v navedenem primeru za avtorsko delo, zato tožbene navedbe o tem ne morejo biti nedovoljene novote. Tožnica v pritožbenem postopku ni bila niti dolžna, niti pozvana k navedbi teh okoliščin, temveč jih je bila dolžna ugotoviti tožena stranka sama. Vlogi prilaga listine, ki naj bi dokazovale, da ni imetnik pravice reproduciranja na zahtevanih dokumentih.

K I. točki:

6. Tožba je utemeljena.
7. ZDIJZ v 1. odstavku 5. člena določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam. V skladu z 2. odstavkom tega člena ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo, ali njen elektronski zapis. Zakon določa več izjem, na podlagi katerih je mogoče dostop do zahtevane informacije zavrniti, ter tudi izjeme od teh izjem. V 2. odstavku 25. člena ZDIJZ je nadalje določeno, da organ, če zahtevi prosilca ugodi in če je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, in je imetnik pravic tretja oseba, prosilcu omogoči seznanitev z informacijo tako, da mu jo da zgolj na vpogled.

8. V obravnavani zadevi sta sporni dve vprašanji, in sicer, ali gre pri informacijah javnega značaja, ki jih je prosilec (v tem postopku stranka z interesom) zahteval od tožnice, za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo tožnice, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri njenem delovanju oziroma dejavnosti (kar na podlagi 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ predstavlja izjemo od dostopa do informacij javnega značaja). Prav tako sporno je tudi, ali so zahtevane informacije zavarovane skladno z zakonom, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, in je imetnik pravic tretja oseba, kar bi v skladu z 2. odstavkom 25. člena ZDIJZ pomenilo, da se lahko prosilcu omogoči seznanitev z informacijo le tako, da mu jo da zgolj na vpogled.
9. Po presoji sodišča so tožbene navedbe v zvezi s presojo izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ neutemeljene. Zakon namreč za obstoj te izjeme predpisuje dva vsebinska pogoja, ki morata biti izpolnjena kumulativno: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, hkrati pa bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi ugotovila, da podatki, zahtevani v obravnavani zadevi, ne izpolnjujejo nobenega od teh dveh pogojev. Tožnica v tožbi izpodbija zgolj presojo tožene stranke glede vprašanja, ali zahtevani podatki izhajajo iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z tožničnim notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo, ne pa tudi ugotovitve, da razkritje teh podatkov ne bi povzročilo motnje pri njenem delovanju oz. dejavnosti. To pomeni, da sodišče tudi v primeru, če bi presodilo, da so navedbe tožnice glede vprašanja, ali zahtevani podatki izhajajo iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z tožničnim notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo, utemeljene, tožbi ne bi moglo ugoditi, saj tožnica ne izpodbija ugotovitve iz izpodbijane odločbe, da razkritje teh podatkov ne bi povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnosti organa, ki je drugi kumulativni pogoj za obstoj izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.
10. Utemeljeni pa so tožbeni očitki glede nepravilne uporabe materialnega prava in sicer Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (v nadaljevanju ZASP), v konkretnem primeru glede vprašanja, ali so zahtevane informacije zavarovane z določili ZASP.
11. Izpodbijana odločba se namreč nanaša na študiji „*Reserve price recommendations for the Slovenian multi-band auction, final report*“, ki jo je za tožnico izdelala družba [redacted] in „*Cost of a coverage obligation in the 800 MHz band for Slovenia*“, ki jo je za tožnico izdelala družba [redacted]. ZASP v 1. odstavku 5. člena določa, da so avtorska dela individualne intelektualne stvaritve s področja književnosti, znanosti in umetnosti, ki so na kakršenkoli način izražene, če ni s tem zakonom drugače določeno. V nadaljevanju zakona so primeroma naštet nekatere stvaritve, ki veljajo za avtorska dela, med drugim tudi študije (2. točka 2. odstavka 5. člena). Tožena stranka je v uvodu obrazložitve izpodbijane

odločbe navedla, kateri dve družbi sta za tožnico izdelali zahtevana dokumenta in sta torej avtorici zahtevanih študij. Glede na navedene okoliščine bi morala tožena stranka raziskati, ali je imetnik pravic intelektualne lastnine na zahtevani dokumentaciji tretja oseba oz. ali so bile te pravice v celoti prenesene na tožnico, česar pa ni storila.

12. Tožena stranka v zvezi s tem navaja, da tožnično zatrjevanje okoliščin v zvezi z avtorsko-pravnim varstvom predstavlja navajanje novih dejstev v smislu 52. člena ZUS-1, pri čemer tožeča stranka ni obrazložila, zakaj tega dejstva ni mogla brez svoje krivde navesti v postopku izdaje izpodbijanega akta (ob odstopu pritožbe prosilca ali v elektronskem dopisu, s katerim je toženi stranki posredovala še drug zahtevan dokument). Stranka z interesom v zvezi s tem navaja, da je bil za naročilo študij porabljen javni denar in da javno naročilo, s katerim bi tožnica naročila izdelavo študije, ob tem pa nanjo ne bi bilo preneseno upravičenje razpolaganja, ni dopustno. Tožnica bi posledično morala razpolagati z vsemi pravicami, ki so potrebne za to, da izvaja funkcijo transparentnosti javne uprave.
13. Navedbe tožene stranke in stranke z interesom so neutemeljene. V skladu z določbo 2. odstavka 25. člena ZDIJZ organ, če zahtevi prosilca ugodi in če je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, in je imetnik pravic tretja oseba, prosilcu omogoči seznanitev z informacijo tako, da mu jo da zgolj na vpogled. V obravnavani zadevi je tožena stranka kot drugostopenjski organ spremenila zavrnilno odločbo tožnice kot prvostopenjskega upravnega organa ter prosilcu omogočila dostop do zahtevanih informacij javnega značaja. Glede na citirano določbo 2. odstavka 25. člena ZDIJZ je bila tožena stranka ob tem dolžna (tudi brez navedb tožnice v tej smeri) preveriti, ali je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, in ali je imetnik pravic tretja oseba. Tožena stranka je namreč skladno s četrtem odstavkom 153. člena Ustave kot pritožbeni upravni organ v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZUP v upravni zadevi dolžna odločati po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.
14. Neutemeljene so tudi navedbe stranskega udeleženca, da javno naročilo, s katerim bi tožnica naročila izdelavo študije, ob tem pa nanjo ne bi bilo preneseno upravičenje razpolaganja, ni dopustno. Zakon o javnem naročanju (zahtevani študiji sta bili izdelani septembra oziroma novembra 2013, ko je veljal ZJN-2¹, ki je bil v Uradnem listu objavljen dne 7. 2. 2013, v veljavo pa je stopil 30 dni kasneje) ne vsebuje določb, ki bi javnim naročnikom prepovedovale sklepanje pogodb o naročilu avtorskih del, s katerimi nanje določene pravice ne bi bile prenesene. Dejstvo, da je imetnik avtorskih pravic na nekem avtorskem delu tretja oseba, prav tako samo po sebi ne onemogoča transparentnosti delovanja zavezanca

¹Tudi ZJN-1 ni vseboval takšnih določb.

po ZDIJZ, saj 2. odstavek 25. člena tega zakona prav za takšne primere določa, da se transparentnost zagotovi s pravico do vpogleda v takšna dela.

15. Ker izpodbijana odločba zaradi nepravilne uporabe materialnega prava ni zakonita, je sodišče moralo tožbi ugoditi in izpodbijano odločbo odpraviti na podlagi 4. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1.
16. V tej zadevi glavna obravnava ni bila opravljena, saj dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno (prvi odstavek 59. člena ZUS-1). Tožena stranka namreč izrecno ne nasprotuje trditvam, da je imetnik avtorskih pravic na zahtevanih dokumentih tretja oseba, temveč navaja, da te trditve predstavljajo nedopustno tožbeno novoto, kar pa, kot je obrazloženo v 13. točki obrazložitve te sodbe, ne drži.

K II. točki:

17. Ker je sodišče tožbi ugodilo in je izpodbijani upravni akt odpravilo, je v skladu s 3. odstavkom 25. člena ZUS-1 tožnica upravičena do povračila stroškov postopka, ki jih je sodišče, glede na to, da je bila zadeva rešena na seji, tožnice pa v postopku ni zastopal odvetnik, odmerilo v pavšalnem znesku 15 EUR skladno z določbo 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Plačana sodna taksa za postopek bo tožnici vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1/c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 22. julij 2020

Predsednik senata:
dr. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe: