

I U 678/2018-43

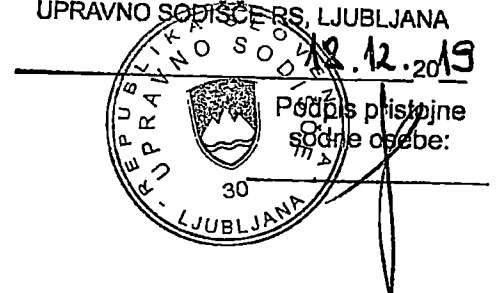

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



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

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **INŠTITUT ZA METALNE KONSTRUKCIJE**, Mencingerjeva ulica 7, Ljubljana, ki jo zastopa Luka Divjak, odvetnik v Ljubljani, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-287/2014/21 z dne 26. 2. 2018,

na seji 18. decembra 2019

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka nosi svoje stroške postopka.
- III. Zahteva prizadete stranke za povračilo stroškov tega postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

1. Inštitut za metalne konstrukcije (v nadaljevanju tožeča stranka) je od Slovenskega inštituta za standardizacijo (v nadaljevanju prizadeta stranka) zahteval v elektronski obliki ali v obliki fotokopij posredovanje vseh standardov, ki so priloženi Odredbi o seznamu standardov, katerih uporaba ustvari domnevo o skladnosti gradbenih proizvodov z zahtevami Zakona o gradbenih proizvodih (Uradni list RS, št. 103/2011; v nadaljevanju Odredba). Zahtevo je prizadeta stranka zavrnila zato, ker je bila Odredba z uveljavitvijo Zakona o gradbenih proizvodih (v nadaljevanju ZGPro-1) razveljavljena. Meni, da zahtevani standardi ne sodijo med informacije javnega značaja po 4. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), saj sodijo v njegovo tržno dejavnost in so kot neuradna besedila (ki niso kot norma določena v nobenem predpisu) avtorsko delo v skladu s predpisi o avtorski pravici, zaradi česar njihovo razmnoževanje in distribucija brez soglasja inštituta nista dopustna.
2. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo v ponovljenem postopku po sodbi v zadevi opr. št. I U 478/2015-21 z dne 13. 11. 2017 zavrnila pritožbo tožeče stranke zoper odločbo prizadete stranke št. 1/2014/IJZ z dne 3. 12. 2014.
3. Iz obrazložitve je razvidno, da je prizadeta stranka glede na 7. člen Zakona o standardizaciji (v nadaljevanju ZSta-1) pravna oseba javnega prava, ki posluje v skladu z zakoni in drugimi predpisi, ki veljajo za javne zavode, če ta zakon ne ureja posameznih vprašanj drugače; zato gre za zavezanca za dostop do informacij javnega značaja iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ. Prav tako je izpolnjen pogoj iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, da zahtevani dokumenti izvirajo iz delovnega področja organa. V skladu z določbami 5. člena ZSta-1 organ ustanovi Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) kot slovenski nacionalni organ za standarde, da bi dosegel cilje iz 3. člena ZSta-1. Naloge organa za doseganje teh ciljev so med drugim tudi priprava, sprejem, izdaja in vzdrževanje slovenskih nacionalnih standardov ter drugih dokumentov s področja slovenske nacionalne standardizacije ter zbiranje, urejanje in posredovanje standardov in drugih dokumentov s področja standardizacije v skladu s programom dela. Navedene naloge pa lahko glede na 5. člen ZSta-1 opravlja le organ. Ob upoštevanju 6. člena ZSta-1 organ za potrebe priprave predpisov in javnih naročil po naročilu RS pripravlja, sprejema, izdaja in vzdržuje slovenske nacionalne standarde ter druge dokumente s področja slovenske nacionalne standardizacije, katerih cilj je zagotavljati varnost, varovanje zdravja in življenja, varstvo okolja ter zaščito interesov potrošnikov. Za izvajanje nalog iz 5. in 6. člena ZSta-1 ima organ pravico v pečatu, stampiljki ali na dokumentih uporabljati grb Republike Slovenije (7. člen ZSta-1). Poleg tega se izvajanje navedenih nalog financira iz državnega proračuna (prvi odstavek 21. člena ZSta-1). V konkretnem primeru so predmet zahteve standardi, ki jih je organ

izdal na podlagi določb 5. in 6. člena ZSt-1 v okviru opravljanja svojih zakonsko določenih nalog po ZSt-1. Zahtevani dokumenti predstavljajo dokumente iz delovnega področja organa. Slovenski nacionalni standardi so avtorska dela v skladu s predpisi o avtorski pravici, kot to izhaja iz četrtega odstavka 22. člena ZSt-1, kar med strankama niti ni sporno. Med strankama tudi ni sporno, da so vsi predmetni standardi glede na določbo drugega odstavka 25. člena ZDIJZ na voljo za vpogled v knjižnici organa.

4. Sporno pa je, ali zahtevani standardi uživajo avtorskopravno zaščito ob upoštevanju 9. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (v nadaljevanju ZASP) ter določb Zakona o gradbenih proizvodih (v nadaljevanju ZGPro) in ZSt-1, in jih zato ni mogoče posredovati prosilcu na zahtevani način, torej v elektronski obliki ali fotokopiji. V zvezi s tem vprašanjem je organ na podlagi četrtega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) upošteval pravno mnenje sodišča v navedeni zadevi. Uporaba harmoniziranih standardov je ena od alternativno določenih in enakovrednih možnosti za določitev ustreznosti gradbenih proizvodov po določbi drugega odstavka 6. člena ZGPro. Razmnoževanje ali distribuiranje delov ali celote brez soglasja inštituta ni dovoljeno, kar je izjema od splošne ureditve v ZASP. To določbo je treba po presoji tožene stranke razlagati tako, da je nadzor nad razmnoževanjem ali distribuiranjem standardov v vsakem primeru, torej tudi v primeru iz druge točke prvega odstavka 9. člena ZASP (če se na standarde sklicuje normativno besedilo), obdrži organ. Ker zahtevani standardi uživajo avtorskopravno zaščito, je dostop do njih zagotovljen na enak način kot do ostalih informacij javnega značaja pod avtorskopravno zaščito, to je v obliki vpogleda skladno z določbo drugega odstavka 25. člena ZDIJZ. Ker pa je prosilec zahteval posredovanje zahtevane dokumentacije v elektronski obliki oziroma v obliki fotokopij, je odločitev organa, s katero je bil zavrjen zahtevan način seznanitve z njimi, po stališču tožene stranke pravilna.
5. Tožeča stranka je vložila tožbo iz razloga po 4. točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1, podredno pa iz razloga po 1. in 3. točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1. Meni, da je tožena stranka zmotno ugotovila, da določa ZGPro uporabo harmoniziranih standardov kot alternativno in enakovredno možnost za določitev ustreznosti gradbenih proizvodov za dajanje na trg. Že z jezikovno razlago citirane pravne norme naj bi bilo mogoče ugotoviti, da je skladnost gradbenega proizvoda dokazovati z drugimi priznanimi nacionalnimi tehničnimi specifikacijami možno le takrat, ko harmonizirani standardi ne obstajajo. V nasprotnem primeru pa jih proizvajalec gradbenega proizvoda mora uporabiti. Standardi, na katere uporabo napotuje ZGPro, naj bi predstavljali del slovenskega pravnega reda in bi morali biti javno, brezplačno in v zadostnem obsegu dostopni javnosti z objavo v Uradnem glasilu Republike Slovenije ali drugje. Kljub temu, da standardi pomenijo avtorsko delo, pa naj ne bi uživali avtorskoprnega varstva, saj 9. člen

ZASP v 2. točki prvega odstavka iz polja avtorskoprnega varstva izrecno izvzema uradna besedila z zakonodajnega, upravnega in sodnega področja. Meni, da je omejevanje seznanitve na plačilo ali na vpogled v času uradnih ur knjižnice prizadete stranke nezakonito in pomeni zlorabo javnopravnih nalog in poslanstva, ki naj bi ga kot nacionalni organ skladno z ZSt-1 zasledovala prizadeta stranka. Razlikovanje med obveznimi in neobveznimi standardi naj bi priznaval tudi 23. člen ZSt-1, iz katerega je razvidno, da je uporaba standardov prostovoljna, razen ko je kot obvezna določena s predpisom (kot je to v zadevnem primeru z ZGPro). Tožena stranka pa naj bi izpodbijano odločbo napačno oprla na drugi stavek četrtega odstavka 22. člena ZSt-1. Meni, da bi morala ob pravilnem tolmačenju ZSt-1 v povezavi z ZASP ugotoviti, da standardi, katerih uporaba je obvezna, ne sodijo v domet tega člena in jih izključuje več določb ZSt-1 (npr. 5., 6., 7. člen, pa tudi 23. člen ZSt-1). Pojasnjuje, da bi tožena stranka morala tožeči stranki posredovati vse standarde v zahtevani obliki, omejevanje dostopa zgolj na vpogled pa naj bi bilo v nasprotju z drugim odstavkom 25. člena ZDIJZ. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi in odločbo IP št. 090-287/2014/21 z dne 26. 2. 2018 v skladu z 68. členom ZUS izreče za nično, podrejeno pa, da jo v skladu z 65. členom ZUS odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka. Svoje navedbe tožeča stranka ponavlja tudi v pripravljanih vlogah. Prilaga mnenje Varuha človekovih pravic RS z dne 18. 12. 2018.

6. V odgovoru na tožbo tožena stranka poudarja, da je vezana na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in njegova stališča, ki se tičejo postopka. Meni, da v zadevi ni podan noben od ničnostnih razlogov iz 279. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Vztraja, da je izpodbijana odločba utemeljena in pravilna. Predlaga, da sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.
7. Prizadeta stranka se v odgovoru na tožbo in pripravljali vlogi pridružuje navedbam tožene stranke. Meni, da so standardi zasebne tehnične norme standardizacijskih organizacij. Šlo naj bi za tehnična pravila, ki jih ni izdal organ z oblastvenimi upravičenji. Iz 5. točke 5. člena ZGPro je razvidno, da so "tehnične specifikacije" standardi in tehnična soglasja ter slovenski tehnični predpisi iz 6. oziroma 7. člena zakona, kar pomeni, da se zakon na standard sklicuje na neizključen način. ZSt-1 v 22. členu jasno in izrecno določa, da standardi predstavljajo avtorsko delo v skladu z določbami ZASP. ZSt-1 je določil, da standard ne sodi v 2. točko 9. člena ZASP. Standardi so vsakemu dostopni pod enakimi pogoji, kar pomeni, za enako ceno in na enak način, posameznik pa se z njihovo vsebino lahko brezplačno seznanja z vpogledom. Standard ni del uradnega besedila z zakonodajnega področja in je torej kot avtorsko delo avtorskopravno zavarovan. Pri distribuciji standardov gre za gospodarsko tržno dejavnost, ki jo prizadeti stranki nalagata 20. in 21. člen ZSt-1, poleg tega pa so standardi v ZSt-1, kot specialnem predpisu s področja standardizacije, izrecno opredeljeni kot avtorsko

delo. Prizadeta stranka vztraja, da standard ne predstavlja informacije javnega značaja, saj lahko v tej vlogi nastopa le tista informacija, ki je nastala z izvajanjem javnopravnih nalog organa, financiranih iz proračuna. Če gre za izvajanje tržne dejavnosti, pa ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, o čemer sta se enotno izrekli tudi pravna teorija in sodna praksa (npr. sklep VSRS opr. št. X Ips 96/2011). Stranka z interesom ne izvaja javne službe in je v ZSt-1 opredeljena kot oseba javnega prava *sui generis*, kar izhaja iz prvega in drugega odstavka 7. člena ZSt-1. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

K I. točki izreka:

8. Tožba ni utemeljena.
9. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Zato se sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu – v nadaljevanju ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
10. Med strankama ni sporno, da so slovenski nacionalni standardi avtorska dela v skladu s predpisi o avtorski pravici (kot to izhaja iz četrtega odstavka 22. člena ZSt-1) in da so vsi zahtevani standardi na voljo za vpogled v knjižnici organa (skladno z določbo drugega odstavka 25. člena ZDIJZ).
11. Ker tožeča stranka kot tožbene razloge uveljavlja ničnost izpodbijanega upravnega akta, napačno uporabo materialnega prava in nepopolno oziroma nepravilno ugotovljeno dejansko stanje, je sodišče v nadaljevanju obravnavalo posamezne tožbene ugovore.

Glede ničnosti izpodbijane odločbe

12. Tožeča stranka predlaga, da sodišče ugotovi, da je izpodbijana odločba nična (drugi odstavek 37. člena ZUS-1). Sodišče ves čas postopka po uradni dolžnosti pazi na ničnost. Razlogi, iz katerih se odločba izreče za nično, so določeni v prvem odstavku 279. člena ZUP. Tožbene navedbe v zvezi s podlago za izrek ničnosti so pavšalne in po vsebini napeljujejo na nepravilno uporabo materialnega prava, kar pa ni eden izmed taksativno naštetih razlogov, ki utemeljujejo izrek ničnosti kot izredno pravno sredstvo. Sodišče tudi ni samo ugotovilo obstoja razlogov za izrek ničnosti odločbe.

Glede napačne uporabe materialnega prava

13. Tožena stranka je izdala izpodbijano odločbo v ponovljenem postopku s skladu s četrtem odstavkom 64. člena ZUS-1, ko je pravilno upoštevala stališče Upravnega

sodišča RS iz sodbe I U 478/2015.¹ Od stališč v navedeni zadevi sodišče v obravnavani zadevi ne odstopa.

14. Po presoji sodišča je stranka z interesom kot oseba javnega prava zavezanka za posredovanje informacij javnega značaja iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, saj gre pri zahtevani informaciji za informacijo javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ. Tako stališče je bilo sprejeto že v zadevi I U 478/2015 (23. točka obrazložitve), ko je sodišče odgovorilo tudi na vprašanje pravilne razlage avtorskoprnega varstva zahtevanih dokumentov. Presodilo je, da je zakonodajalec v četrtem odstavku 22. člena ZStA-1 predpisal izjemo od splošne ureditve po ZASP, in uporabo predpisov o avtorskoprnem varstvu izključil v takšnem obsegu, da nadzor nad razmnoževanjem ali distribuiranjem standardov v vsakem primeru obdrži prizadeta stranka, torej tudi v primeru iz druge točke prvega odstavka 9. člena ZASP (30. in 31. točka obrazložitve).
15. Glede na navedeno so zahtevani standardi avtorskoprnno zaščiteni, čeprav se nanje sklicuje normativno besedilo. Zato je po presoji sodišča tožena stranka glede na določbe 25. člena ZDIJZ, pravilno zavrnila zahtevo tožeče stranke za posredovanje navedene dokumentacije v elektronski obliki oziroma v obliki fotokopij.

Glede nepopolno oziroma nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja

16. Tožeča stranka v tožbi ne navaja, zakaj naj bi bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali nepravilno. Iz navedb je namreč razvidno le njeno nestrinjanje z navedeno razlago materialnega prava, ugotovljenemu dejanskemu stanju, ki ga sodišče preizkuša v okviru tožbenih navedb (prvi odstavek 20. člena ZUS-1); pa vsebinsko ne oporeka.
17. Stranke so v tem upravnem sporu predlagale izvedbo vrste dokazov, vendar iz že obrazloženega izhaja, da dejstva, ki so pomembna za odločitev, med strankami niso sporna. Ker je sporna le pravilna uporaba materialnega prava, je sodišče v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave.

K II. točki izreka:

¹ Tudi iz sodne prakse Vrhovnega sodišča RS (sodba I Up 183/2016 z dne 29. 6. 2016) izhaja, da je tožena stranka v primeru odprave izpodbijanega akta ter vrnitve zadeve v ponovno odločanje upravnemu organu, na razlago sodišča glede uporabe materialnega prava in stališča v zvezi z izvedbo upravnega postopka pri svoji odločitvi vezana. Ta vezanost sicer ni absolutna (glej npr. sklep VS RS X Ips 169/2010 z dne 25. 5. 2011), vendar lahko tožena stranka od nje odstopi le izjemoma, ko se pojavijo za to utemeljene pravne okoliščine, ki so posledica sprejetja drugih pravnih aktov zakonodajalca ali pristojnih sodišč (npr. če je v trenutku ponovnega odločanja s strani upravnega organa treba uporabiti kasneje spremenjen materialni zakon, če je prišlo do razveljavitve zakona s strani Ustavnega sodišča ali če je stališče sodišča prve stopnje v nasprotju s stališčem, ki ga je v zvezi z razlago predpisa evropskega prava zavzelo Sodišče Evropske unije v postopku predhodnega odločanja ali s kasnejšim stališčem Vrhovnega sodišča, ki ga je sprejelo v bistveno enakem primeru).

18. Odločitev o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, skladno s katero vsaka stranka krije svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

K III. točki izreka:

19. Zakonodajalec je v 19. členu ZUS-1 določil, da imajo tam navedene osebe, ki niso glavne stranke v upravnem sporu, pravico udeleževati se postopka, ni pa v ZUS-1 uredil vprašanja povrnitve stroškov, ki jih imajo te osebe zaradi sodelovanja v postopku. Zato je glede tega vprašanja treba, v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1, uporabiti ZPP, ki urejajo povračilo stroškov stranskemu intervenientu, saj ima ta v pravnem postopku smiselno enak položaj kot udeleženci v upravnem sporu v smislu 19. člena ZUS-1.²
20. Stranka, ki v pravi ne uspe, mora nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške (prvi odstavek 154. člena ZPP). Ker je prizadeta stranka uspela s svojim predlogom, da se tožba zavrne kot neutemeljena, je zaradi navedenega načeloma upravičena do povračila specifičnih stroškov postopka. Vendar pa je treba upoštevati prvi odstavek 155. člena ZPP, ki določa, da se stranki povrnejo le „potrebni stroški“. Takšni pa so, če so navedbe v vlogi pomembne za razjasnitev zadeve oziroma vplivajo na odločitev sodišča. Kot izhaja iz obrazložitve sodbe, pa sodišče svoje odločitve ni oprlo na navedbe prizadete stranke, ki tudi sicer niso prispevale k razjasnitvi zadeve. Za presojo je bilo bistveno namreč ali je tožena stranka sledila napotkom sodišča iz sodbe opr. št. I U 478/2015-21 z dne 13. 1. 2017. Zato prizadeti stranki uveljavljani stroški ne gredo, saj niso bili potrebni v smislu prvega odstavka 155. člena ZPP.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 18. december 2019

Predsednik senata:

dr. Damjan Garšar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe

² Tako sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Up 191/2015 z dne 1. 10. 2015 (8. točka obrazložitve).