Gospod

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

E.: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Številka: 090-119/2022/3

Datum: 16. 11. 2022

**Zadeva: omejevanje dostopa do informacij javnega značaja – mnenje ministrstva**

Zveza: vaš dopis z dne 21. 10. 2022

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis v zvezi z omejevanjem pravic dostopa do informacij javnega značaja. K dopisu ste priložili dopis Informacijskega pooblaščenca, št. 092-1/2022/458 z dne 19. 10. 2022.

V dopisu navajate, da v postopkih dostopa do informacij javnega značaja prihaja do primerov, ko zavezanec za dostop do informacij javnega značaja ne omogoča dostave (pridobitve) dokumentov ampak pristaja le na vpogled z obrazložitvijo pogojev (klavzul) avtorjev dokumentov o prepovedi oziroma zaščiti avtorskih pravic. Med drugim se to dogaja v zvezi s poročili o oceni vrednosti, ki jih pripravljajo pooblaščeni ocenjevalci nepremičnin imenovani na podlagi Zakona o reviziji, pa tudi v zvezi s poročili, ki jih izdelujejo cenilci imenovani na podlagi Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcev in sodnih tolmačev (ZSICT)[[1]](#footnote-1), in v katerih se sklicujejo na zakonske omejitve po Zakonu o revidiranju (v nadaljnjem besedilu: ZRev-2)[[2]](#footnote-2) ali Zakonu o avtorski in sorodnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: ZASP)[[3]](#footnote-3).

Navajate konkretni primer v katerem je v postopku dostopa do informacije javnega značaja Javni medobčinski stanovanjski sklad (v nadaljnjem besedilu: JMSS) zavrnil dostavo poročil povezanih z javno investicijo na podlagi predhodnega zaprosila cenilcev za pristanek, ker poročila vsebujejo klavzule o prepovedi posredovanja. V primerih ko izvajalci ocen niso soglašali z izročitvijo je bil omogočen le vpogled. Vpogled je bil omogočen v celovit dokument brez kakršnih koli zakonsko določenih omejitev in prikrivanj. Omejitev je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja oprl na splošne omejitvene pogoje in okoliščine poročevalcev ocene, po kateri je poročilo namenjeno le naročniku. Razlogi po mnenju zavezanca za tak postopek izhajajo iz klavzul v cenitvenih poročilih, ki jih v dopisu nekaj tudi navajate, kot npr:

»Poročilo je namenjeno naročniku in navedenim uporabnikom za njihovo uporabo.

Posedovanje tega poročila ali njegove kopije ne vsebuje pravice javne objave dela ali njegove celote in ne more biti uporabljeno za noben drug namen, kot je razvidno iz posebne izjave ocenjevalca v tem poročilu, razen za potrebe odločanja organov naročitelja.«

Na podlagi poizvedovanja pri Slovenskem inštitutu za revizijo (SIR) menite, da so omejitve varovanja zaupnih podatkov opredeljene v ZRev-2, in da poročila niso avtorsko delo ter da je za morebitno varovanje zakonsko določenih podatkov odgovoren naročnik (uporabnik) cenitvenega poročila. Ker so poročila o ocenah narejena na podlagi veljavnih predpisov (navodil - standardov) določenih s Hierarhijo pravil ocenjevanja vrednosti[[4]](#footnote-4) ali drugih predpisov, ne morejo predstavljati avtorskega dela v smislu določb ZASP, saj ne izpolnjujejo temeljnih pogojev za priznanje statusa avtorskega dela (umetniški ali znanstveni izdelek) nič bolj kot katerakoli druga opravila, ki se izvajajo po predpisanih procedurah in strokovnih pravilih. Prosite za stališče omejevanja dostopa do informacij javnega značaja pri posredovanju dokumentov - cenitvenih poročil.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) kot resorno pristojno ministrstvo za sistemsko urejanje področja informacij javnega značaja, vam v nadaljevanju v skladu z 32. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ)[[5]](#footnote-5) posreduje pravno mnenje, v delu, ki se nanaša na uporabo ZDIJZ. Za podajanje pravnih mnenj v zvezi z ZASP sta pristojna Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino.

Javni sklad kot pravna oseba javnega prava je na podlagi prvega odstavka 1. člena ZDIJZ zavezanec za dostop do informacij javnega značaja (organ).

Po določbi 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja tista informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz te določbe ZDIJZ jasno izhaja, da informacija javnega značaja izvira iz delovnega področja organa in je torej nastala v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma dejavnosti organa. Le tista informacija, ki je povezana z izvajanjem javnopravnih nalog, ima lahko lastnost informacije javnega značaja.[[6]](#footnote-6)

Glede obveznostih organa pojasnjujemo, da o pisni zahtevi za dostop do informacije javnega značaja ali njeno ponovno uporabo odločajo organi v postopku, ki ga določa ZDIJZ. Organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca, če ugotovi, da zahtevani dokument ali določeni podatki iz dokumenta pomenijo izjemo po 5.a ali 6. členu tega zakona (26. člen ZDIJZ). **Če je zahtevana informacija zavarovana skladno z ZASP, in je imetnik pravic tretja oseba, organ v primeru iz prejšnjega odstavka prosilcu omogoči seznanitev z informacijo tako, da mu jo da zgolj na vpogled (25. člen ZDIJZ).** Kadar gre za podatke iz druge alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ (podatki glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja), organ ne glede na prejšnji stavek dostop omogoči. Torej mora organ najprej ugotoviti ali gre za informacijo javnega značaja in šele nato odločati o upravičenosti prosilca do pridobitve celotnega dokumenta ali le do vpogleda vanj.

ZASP določa, da je avtorska pravica enovita pravica na avtorskem delu, iz katere izvirajo izključna osebnostna upravičenja (moralne avtorske pravice), izključna premoženjska upravičenja (materialne avtorske pravice) in druga upravičenja avtorja (druge pravice avtorja). **Avtorska pravica pripada avtorju na podlagi same stvaritve dela.** **Materialne avtorske pravice varujejo premoženjske interese avtorja s tem, da avtor izključno dovoljuje ali prepoveduje uporabo svojega dela in primerkov svojega dela.** Če ni z ZASP drugače določeno, je uporaba avtorskega dela dopustna le, če je avtor v skladu s tem zakonom in pod pogoji, ki jih je določil, prenesel ustrezno materialno avtorsko pravico.

V razmerju med prosilcem in organom gre torej pri avtorski pravici za zavarovano pravico tretjega/avtorja na avtorskem delu. Pogodbeni imetnik posamezne materialne avtorske pravice, ki tako pravico brez avtorjevega dovoljenja prenese naprej na tretjo osebo, je kršitelj avtorske pravice in je že za sam prenos tuje avtorske pravice odgovoren po specialnih določbah ZASP in po splošnih pravilih o povrnitvi škode.[[7]](#footnote-7)

Že navedena določba drugega odstavka 25. člena ZDIJZ ureja prav take primere kot je obravnavani, torej primere, ko se nasproti postavita na eni strani avtorska pravica in na drugi strani pravica do pridobitve informacij javnega značaja, in to tako, da prosilec lahko pride do informacij in da se obenem avtorju nudi zaščita, skladno s pridobljenimi oziroma prenesenimi avtorskimi pravicami. Tako stališče obenem vodi do zaključka, da je treba **v vsakem posamičnem primeru** ugotoviti v kakšnem obsegu in kateri element avtorske pravice je zavarovan.[[8]](#footnote-8)

ZASP v 5. členu natančno opredeljuje varovana dela, kamor sodijo npr. arhitekturna dela (npr. skice, načrti ter izvedeni objekti s področja arhitekture, urbanizma in krajinske arhitekture) in predstavitve znanstvene, izobraževalne ali tehnične narave (tehnične risbe, načrti, skice, tabele, izvedenska mnenja, plastične predstavitve in druga dela enake narave). Glede na sodno prakso[[9]](#footnote-9) je po našem mnenju med ta dela mogoče uvrstiti tudi Poročila o oceni vrednosti, ki jih pripravljajo pooblaščeni ocenjevalci nepremičnin. Torej v takem primeru ne gre za nevarovane stvaritve, kot so npr. uradna besedila z zakonodajnega, upravnega in sodnega področja (2. točka prvega odstavka 9. člena ZASP).

Ministrstvo ne more komentirati stališča Slovenskega inštituta za revizijo (SIR), ker z njegovo vsebino ni seznanjeno. Institut varovanje avtorske pravice izhaja iz ZASP (varovanja materialnih avtorskih pravic avtorja), institut varovanje zaupnih podatkov pa iz Zakona o poslovni skrivnosti[[10]](#footnote-10) ali iz Zakonu o tajnih podatkih[[11]](#footnote-11). Glede na sodno prakso se ni mogoče strinjati z navedbo, da ker so poročila o ocenah narejena na podlagi veljavnih predpisov (navodil - standardov) določenih s Hierarhijo pravil ocenjevanja vrednosti[[12]](#footnote-12) ali drugih predpisov, ne morejo predstavljati avtorskega dela v smislu določb ZASP, saj ne izpolnjujejo temeljnih pogojev za priznanje statusa avtorskega dela (umetniški ali znanstveni izdelek) nič bolj kot katerakoli druga opravila, ki se izvajajo po predpisanih procedurah in strokovnih pravilih. Tako npr. ZRev-2 določa[[13]](#footnote-13), da revidiranje poteka na način, določen s tem zakonom, Mednarodnimi revizijskimi standardi in drugimi pravili revidiranja, ki jih sprejema Agencija ter drugimi zakoni, ki urejajo revidiranje pravnih oseb ali druge oblike revizije, in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi. **Hierarhijo pravil revidiranja, ki niso predpisi,** določi Agencija. Revidiranje se opravlja v primerih, določenih z zakonom, ali na podlagi naročila. Napačno je torej stališče, da postopek revidiranja in končni izdelek avtorja, ki je izdelan na podlagi tega postopka pomeni, da sodijo izdelki - Poročila o cenitvah v kategorijo nevarovanih stvaritev po ZASP. Namreč na podlagi istih pravil lahko več »izvedencev« pripravi več različnih poročil, ki za vsakega izvedenca posebej predstavljajo njegov lastni izdelek - njegovo avtorsko delo.

V konkretnem primeru organ že zaradi same narave/lastnosti dokumenta ne more dovoliti posredovanja zahtevanega dokumenta – Poročila o cenitvi, četudi dokument ne bi bil opremljen s klavzulo o prepovedi prenosa materialnih avtorskih pravic, brez soglasja avtorja oziroma ne da bi pred tem v postopek vključil tudi avtorja izdelka kot stranskega udeleženca. Stranski udeleženec mora biti seznanjen z vsebino zahtevanega dokumenta, ki se na njega nanaša, saj se drugače do njega ne more opredeliti. Organ mora v takem primeru v postopku ugotoviti, ali je javni interes glede razkritja močnejši od interesa drugih oseb, zaradi katerega so zahtevane informacije določene kot izjema od prostega dostopa[[14]](#footnote-14). Sicer bi dejansko stanje v tem obsegu ostalo neraziskano.

Na koncu poudarjamo, da v konkretnih upravnih zadevah interpretirajo predpise upravni organi in sodišča. Ministrstvo lahko posreduje le neobvezno in nezavezujoče pravno mnenje, v katerem je smiselno/splošno zajet odgovor na vaše vprašanje, ki omogoča subsumpcijo vam znanih dejstev pod ustrezno pravno normo.

Več o obveznostih zavezancev po ZDIJZ si lahko preberete na spletni strani Sektorja za transparentnost, integriteto in politični sistem, kjer so objavljena mnenja, pojasnila in odgovori na vprašanja posameznih zavezancev, in sicer: <https://www.gov.si/teme/informacije-javnega-znacaja/>.

Lep pozdrav,

Pripravil: dr. Roman Lavtar

Ciril Repnik po pooblastilu št. 1004-34/2012-JU/54

sekretar

Poslati po E-pošti:

- naslovniku

1. Uradni list RS, št. [22/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0944) in [3/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-0014) – ZDeb. [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. [65/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2813), [63/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-2514) – ZS-K, [84/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-4121) in [115/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-2466). [↑](#footnote-ref-2)
3. Uradni list RS, št. [16/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-0717) – uradno prečiščeno besedilo, [68/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2962), [110/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-4030), [56/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2358), [63/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2683) – ZKUASP, [59/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2613) in [130/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-3087). [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. [106/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5504), [91/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3579) in [2/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0026). [↑](#footnote-ref-4)
5. Uradni list RS, št. [51/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2180) – uradno prečiščeno besedilo, [117/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5018) – ZDavP-2, [23/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0876), [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2077), [19/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0728) – odl. US, [102/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-4086) in

 [7/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0275). [↑](#footnote-ref-5)
6. Vrhovno sodišče RS, Sklep X Ips 96/2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. Vrhovno sodišče, Sodba in sklep II Ips 543/2003. [↑](#footnote-ref-7)
8. Upravno sodišče RS, sodba III U 334/2016-7. [↑](#footnote-ref-8)
9. Upravno sodišče RS, Sodba I U 1900/2017-23 in druge. [↑](#footnote-ref-9)
10. Uradni list RS, št. [22/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-0914). [↑](#footnote-ref-10)
11. Uradni list RS, št. [50/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2128) – uradno prečiščeno besedilo, [9/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0313), [60/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2820) in [8/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0197). [↑](#footnote-ref-11)
12. Uradni list RS, št. [106/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5504), [91/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3579) in [2/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0026). [↑](#footnote-ref-12)
13. Drugi odstavek 4. člena ZRev-2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tretji odstavek a26.a člena ZDIJZ. [↑](#footnote-ref-14)