



**Urad Vlade RS za komuniciranje**

Gregorčičeva 25  
1000 Ljubljana

Nova Gorica, 22.12.2021

**PРАВNO MNENJE O IZBRANIH ČLENIH ZAKONA O SLOVENSKI TISKOVNI AGENCIJI  
(ZSTAgen)<sup>1</sup>**

**UVODOMA**

Z naročnikom pričujočega pravnega mnenja, Uradom Vlade RS za komuniciranje, smo se dogovorili za izdelavo neodvisnega pravnega mnenja glede naslednjih vsebin:

- izvajanje druge alineje 3. odst. 4. člena v povezavi s 5. odst. 4. člena ZSTAgen. V tej zvezi druga alineja 3. odst. 4. člena med prvine javne službe uvršča tudi avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih, ki jih mora STA na podlagi 5. odst. 4. člena brezplačno razširjati prek svoje spletne strani in morajo biti dostopne vsem pod enakimi pogoji. Ali torej fotografije, ki nastajajo v okviru javne službe (tj. financirane iz državnega proračuna), lahko STA prodaja na trgu, kljub temu, da ne zakon niti Akt o ustanovitvi STA ne določata fotografske dejavnosti kot tržne dejavnosti STA?
- Glede izvajanja prve alineje 3. odst. 4. člena ZSTAgen, ki med prvine javne službe uvršča besedila radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju, ki jih mora STA skladno z petim odst. 4. člena brezplačno razširjati prek svoje spletne strani in morajo biti dostopne vsem pod enakimi pogoji, - ali zapis »prilagojenih za objavo v radijskem mediju« pomeni, da mora novica vsebovati tudi avdio izjavo novice ali ne?

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. [50/11](#) in [36/21](#).



## I. Fotografije kot javna služba in tržna dejavnost?

Člen 4 ZSTAgen opredeljuje javno službo STA glede vsakodnevnega ustvarjanja, pripravljanja, arhiviranja in posredovanja povzetkov novic, ki vsebuje ključne, najbolj bistvene podatke o dogodku, o dogajanju v Republiki Sloveniji in po svetu. Pri tem 1. in 2. odstavek tega člena opredeljujeta področja, za katera se opravlja ta javna služba v slovenskem in angleškem jeziku. Določba 3. odst. istega člena pa še določa, da STA v okviru javne službe objavlja tudi besedila radijskih novic, prirejenih za objavo v radijskem mediju ter avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih.<sup>2</sup> Peti odstavek istega člena pa še določa, da vsebine v okviru javne službe STA brezplačno razširja prek svoje spletne strani in so dostopne vsem pod enakimi pogoji.<sup>3</sup>

Po ZSTAgen pa lahko STA opravlja tudi tržno dejavnost, ki ne spada v okvir javne službe, kar pomeni, da tu ne velja zaveza po brezplačnem ponujanju storitev, saj te niso krite iz državnega proračuna.<sup>4</sup> Obseg tržne dejavnosti določa 5. člen zakona, ki se glasi:

- trženje razširjenih novinarskih vsebin, zlasti zbirnih novic, tematskih in analitičnih novinarskih besedil, biografij, intervjujev, kronologij;
- trženje oglaševalskega prostora v tistem delu portala, ki ne sodi v javno službo;
- ustvarjanje in posredovanje specializiranih servisov;
- tržne storitve, vključno s tržnimi interaktivnimi vsebinami in storitvami;
- organizacija javnih dogodkov;
- zagotavljanje posredovanja originalnih tekstovnih sporočil STA;
- založniška dejavnost v delu, ki je namenjena izključni komercialni uporabi na trgu;
- komercialno razpolaganje z arhivskim gradivom;
- druge dejavnosti, katerih opravljanje dovoljuje akt o ustanovitvi STA.

Četudi je STA po 2. členu zakona organizirana kot gospodarska družba oz. družba z omejeno odgovornostjo, pri čemer se za vprašanja, ki niso urejena v tem zakonu, uporablja zakon, ki ureja gospodarske družbe, pa je po 3. členu njen ustanovitelj in edini družbenik Republika Slovenija. Njen temeljni namen je opravljanje javne službe, kar izhaja iz prvega člena ZSTAgen (namenska razlaga glede temeljnega poslanstva same institucije). Tudi po sistematični razlagi zakon najprej obravnava javno službo (kot

<sup>2</sup> Po jezikovni razlagi razumemo na ta način izraženo normo kot dolžnost organa.

<sup>3</sup> Tudi v tem primeru gre za dolžnostno normo.

<sup>4</sup> Iz predloga ZSTAgen izhaja, da je zaradi zagotavljanja zadostnega financiranja nacionalne tiskovne agencije takšna tržna dejavnost sicer potrebna, da omogoča dodaten in tako v celotnem obsegu zadosten vir financiranja. Glej EVA: 2010-3551-0003 št. 00716-4/2011/6 3. 3. 2011.



pomembnejšo), zatem pa še tržno dejavnost, ki jo je razumeti kot nekakšno dopolnilno dejavnost podjetja. Takšna namenska in sistematična razlaga zakona sta pomembni za razumevanje 5. člena zakona, ki opredeljuje področja tržne dejavnosti taksativno, tj. kot izključna področja.<sup>5</sup> V določenem smislu je tržna dejavnost STA neke vrste izjema od javne službe, in tudi zato določen obseg tržne dejavnosti ne smemo razširjajoče razlagati (*exceptiones non sunt extendandae*). V osmih alinejah tega zakona s pomočjo jezikovne razlage ni najti možnosti, da bi vanje uvrstili fotografije. Še več, ta možnost je odvzeta z dobesedno razlago 4. člena, ki izrecno določa, da mora STA tudi avtorske fotografije objavljati na svojih spletnih straneh. Druge možnosti že po logični razlagi (*a contrario*) sploh ni.

Nekaj možnosti, ki bi lahko relativizirale dokaj jasne določbe 4. člena zakona, sicer ponuja deveta alineja 5. člena, ki govori, da so tržne dejavnosti lahko tudi »druge dejavnosti, katerih opravljanje dovoljuje akt o ustanovitvi STA«. Toda tudi 9. člen Akta o ustanovitvi STA med tržnimi dejavnostmi ne določa fotografske dejavnosti. Tako se zdi v tem smislu razlagalni krog, ki bi omogočal trženje tovrstnih fotografij, povsem zaprt.

Zakon sicer izrecno določa »avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih« kot tistih, ki jih je v okviru javne službe treba objaviti brezplačno, kar je dolžnost STA. *A contrario* ta dolžnost ne velja za fotografije, ki niso avtorsko zaščitene, oziroma tiste, ki se ne nanašajo na najpomembnejše dogodke. Takšne fotografije je sicer moč ponujati v okviru tržne dejavnosti, toda le v kolikor jih je moč uvrstiti v katero izmed alinej izrecno naštetih v 5. členu (npr. kot »razširjene novinarske vsebine«, »tržne storitve« ipd.).

## II. Avdio izjava novice

Pod predpostavko, da gre v vašem dopisu z dne 1. 12. 2021 za tiskarsko napako v delu, ko ste uporabili besedo »prilagojenih« namesto besede, ki jo uporablja zakon »prirejenih« ter ste zapisali, da vas zanima, ali zapis »...prilagojenih za objavo v radijskem mediju« pomeni, da mora posamezna novica vsebovati tudi avdio izjavo novice, smo mnenja, da se je pri uporabi besede »prirejenih« zakonodajalec najverjetneje osredotočal bolj na vsebino novice (in ne na avdio zapis). V radijski

---

<sup>5</sup> Takšna »zaprt« oziroma izrecna določenost dejavnosti, ki se lahko opravljajo v okviru tržne dejavnosti STA, izhaja tudi iz obrazložitve 5. člena predloga zakona (t. i. pripravljalna gradiva, katerih razumevanje utemeljuje uporabo zgodovinsko-namenske razlage).



terminologiji se namreč izraz prirejenih novic za radijski medij nanaša na novice, ki so krajše, jedrnate, razumljive ter po vsebini nezapletene. Tudi Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) besedo »priređiti« v svoji prvi točki opredeljuje kot »narediti vsebinsko, oblikovno ustrezno za kak namen«. <sup>6</sup> Vendar gre v predmetni zadevi bolj za vprašanje, ali s prirejenimi novicami za objavo v radijskem mediju za zadovoljitev javnega interesa v smislu zadostne obveščeniosti posameznika zadostuje zgolj tekstovni zapis.

V skladu z zgoraj zastavljenim vprašanjem se osredotočamo na razlago, ali se pod zakonsko določeno obveznost javnega brezplačnega objavljanja v okviru javne službe, kot to določa obravnavana pravna norma, lahko subsumira tudi avdio zapis besedila, na podlagi katerega se je izoblikoval tekst novice, priređene za objavo v radijskem mediju.

Po našem mnenju je zakonski tekst obveznosti STA v okviru javne službe treba razlagati karseda široko, saj agencija opravlja eno najpomembnejših služb v javno korist, tj. zagotavljanje obveščeniosti javnosti o dogodkih, ki so se pripetili v Sloveniji in po svetu. Pomen zakonskega besedila je treba iskati preko jezikovne razlage, kot tudi preko teleološke in sistemske razlage pravne norme. Takšen pristop k razlagi pravnih norm je v svojih odločitvah zavzelo tudi Vrhovno sodišče RS. <sup>7</sup>

Po našem videnju je za potrebe ustrezne razlage pravne norme treba razdelati pomen besede »besedilo« in ugotoviti, kakšen je bil primarni zakonodajalčev namen pri normiranju takšne obveznosti STA v okviru javne službe.

SSKJ besedo »besedilo« opredeli kot: »z določenimi besedami izražene misli«. <sup>8</sup> Že po čisti jezikovni razlagi tako ni najti nikakršnih omejitev, da bi se beseda »besedilo« nanašala zgolj in izključno na zapis besed, ki izražajo misel. Za izraz misli je mogoče določene besede zbrati tudi v obliki avdio zapisa, kar je v novodobnem svetu, kjer je tehnologija postala bistveni del vsakodnevnega udejstvovanja, povsem običajno. Velik

---

<sup>6</sup> Bajec A. et al. (ur.), Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ), Ljubljana: Državna založba Slovenije, str. 1061.

<sup>7</sup> Prim. Sklep II Ips 393/2010 z dne 26. 5. 2011, kjer Vrhovno sodišče RS zapiše: »Jezikovna razlaga je praviloma res temeljni razlagalni argument, pri katerem se s pomočjo jezikovnih pravil išče jezikovni smisel pravne norme. Vendar pa smisel jezikovne razlage ni v njeni dobesednosti oziroma njenem mehaničnem razumevanju, pač pa ta razlaga pomeni zgolj izhodišče in jezikovni okvir, ki ga pomensko določajo in soopredeljujejo ostale uveljavljene metode razlage.« »Tako teleološka in sistemska razlaga, katerih cilj je dognati smisel in namen neke določbe v kontekstu zakona in pravnega sistema kot celote, narekujejo zaključke, kot jih je napravilo sodišče druge stopnje.«

<sup>8</sup> SSKJ, str. 42.



del misli se danes izraža prek avdio in video zapisa, zaradi česar je pravno normo v sklopu zadovoljevanja javnega interesa treba razlagati na način, da ta zajema tudi objavo originalnega avdio zapisa.

Nadalje gre iz vsebinske razlage pravne norme v sklopu celotnega predpisa, v povezavi z jezikovno razlago, razumeti, da je imel zakonodajalec v mislih tudi avdio zapis besedila. Konkretna pravna norma se namreč nanaša na besedila radijskih novic, prirejena za objavo v radijskem mediju. Celostni predpis ZSTAgen zasleduje cilj popolne in pravilne javne obveščeniosti o najpomembnejših dogodkih, zaradi česar mora biti javnosti dana možnost, da si iz originalnega avdio zapisa ustvari jasno sliko o tem, kaj je bilo rečeno, na kakšen način, v kakšnem kontekstu in v kakšnem tonu je bila informacija prenesena na medij, ki nosi zvočni zapis. Pri tem pa ne sme biti prostora za dvom o tem, ali je besedilo, ki opisuje pomemben dogodek, resničen prikaz tistega, kar se je zgodilo ali je bilo o dogodku izrečeno. Po našem mnenju je javni interes zadovoljen le takrat, kadar novica, prirejena za radijski medij z gotovostjo zagotavlja objektivno in verodostojno poročanje o dogodku, pri čemer je dodatek avdio zapisa poleg samega pisanega besedila, pomemben.

Na podlagi vašega vprašanja torej zaključujemo, da je namen objav novic prek STA ravno v tem, da ima vsak državljan možnost in pravico brezplačno dostopati do informacij o najpomembnejših dogodkih iz sveta in Slovenije. V kolikor STA razpolaga z avdio zapisom besedila, ki je bilo pridobljeno v okviru opravljanja javne službe, je takšen avdio zapis dolžna omogočiti javnosti brezplačno. Uredba o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije<sup>9</sup> (v nadaljevanju Uredba) v tretji alineji 1. odstavka 2. člena po našem mnenju zajema tudi avdio besedilo. Tako je mogoče iz teksta zadevne alineje: »V okviru javne službe iz 4. člena Zakona o Slovenski tiskovni agenciji, STA na spletni strani pregledno objavlja besedila radijskih novic, prirejena za radijski medij, tako da so ta brezplačno v celoti dostopna vsem pod enakimi pogoji,« razumeti, da je treba slovenski javnosti zagotoviti celovit, brezplačen dostop do informacij. Pri mnogih novicah (tekstovnih besedilih), ki so kot tekst prirejene za objavo v radijskem mediju v smislu njihove vsebine, gre za izredno kratke, hitre in jedrnatе stavčne zveze, ki zgolj kot tekst (brez avdio priloženega zapisa) po našem mnenju ne morejo v celoti zadostiti informiranosti posameznika o najpomembnejšem dogodku.

Konec koncev že sama sintagma »prirejenih za objavo v radijskem mediju« po argumentu narave stvari sugerira, da gre predvsem za njihovo avdio obliko, saj je avdio

---

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 94/2021.



**NOVA  
UNIVERZA**

**EVROPSKA  
PРАВNA  
FAKULTETA**

način edini radiu lastni (njemu torej »naravni«) način sporočanja informacij. Če tega zakonodajalec ne bi želel, bi kvečjemu zapisal »besedila radijskih novic« (pa še to, kot zgoraj sledi, ne bi nujno pomenilo le »tekstovno« besedilo).

## **ZAKLJUČNE UGOTOVITVE**

- 1. Na prvo vprašanje, ali fotografije, ki nastajajo v okviru javne službe (tj. financirane iz državnega proračuna), lahko STA prodaja na trgu, kljub temu, da ne zakon niti Akt o ustanovitvi STA ne določata fotografske dejavnosti kot tržne dejavnosti STA, je treba odgovoriti negativno v smislu tega, da bi bilo tovrstno početje STA nezakonito, kolikor gre za avtorsko zaščitene fotografije o najpomembnejših dogodkih.**
- 2. Na drugo vprašanje, ali zapis »prirejenih za objavo v radijskem mediju« pomeni, da mora novica vsebovati tudi avdio izjavo novice ali ne, je treba odgovoriti pritrdilno v smislu, da je poleg teksta o dogodku treba pripeti tudi avdio zapis primarno zato, da se lahko z brezplačnim dostopom do novice o najpomembnejšem dogodku, interesu javnosti v celoti zadosti.**

Za Inštitut za raziskovanje v pravu Evropske pravne fakultete Nove univerze:

Prof. dr. Marko Novak

**Marko  
Novak**

Digitalno podpisal  
Marko Novak  
Datum: 2021.12.23  
13:58:15 +01'00'

As. dr. Margerita J. Banič

**Margerita  
Jurković**

Digitalno podpisal  
Margerita Jurković  
Datum: 2021.12.24  
10:58:29 +01'00'

