**C R N A G O R A**

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-1179-2 /18**

**Podgorica, 10.09.2018. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/116833 od 26.02.2018.godine izjavljene protiv zaključka Uprave za nekretnine PJ Cetinje broj 954-119-1/6/2018 od 07.02.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 16.04.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba .

Poništava se zaključka Uprave za nekretnine PJ Cetinje broj 954-119-1/6/2018 od 07.02.2018. godine.

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio zaključak po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/116833 od 29. 12. 2017. godine, kojim je odlučeno: Odbacuje se zahtjev MANS-a iz Podgorice za pristup informacijama koje se odnose na dostavljanje kopije istorijata upisa na nekretninama iz LN br.586, za katastarske parcele br. 2248, 2250/2, 2251/1, 2251/3 u okviru KO Cetinje, sa svom dokumentacijom na osnovu koje su vršene promjene. U obrazloženju rješenja se navodi da je postupajući po zahtjevu izvršen uvid u predmetnu dokumentaciju i utvrđeno da ista nije tražena na način predviđen u vodiču za slobodan pristup informacijama, objavljen na zvaničnoj web strani Uprave za nekretnine, i uputstvu za popunu obrasca, kako bi ova Područna jedinica imala sve potrebne podatke u skladu sa Čl. 19 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dopisom od 23.01.2018. godine od podnosioca zahtjeva je traženo da uredi zahtjev i otkloni nedostatke u istom u roku od 8 dana od prijema obavještenja. Dopisom br. 17/116833 od 02.02.2018. (zaveden u ovoj Područnoj jedinici dana 05.02.2018. godine) MANS, između ostalog, ističe da su informacije tražene u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i da pozivanje na Uredbu o visini naknade za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti nije relevantno. Nadalje, da su dužni platiti stvarne troškove u pogledu kopiranja, skeniranja i dostavljanja informacije koja se nesporno nalazi u posjedu Uprave za nekretnine, Područne jedinice Cetinje. Dopisom br. 07-42-920-1/18 od 30.01.2018. godine, zaveden u ovoj Područnoj jedinici pod brojem 954-119- 4/6/18 od 02.02.2018. godine, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama tražila je izjašnjenje od Područne jedinice Cetinje, povodom žalbe MANS-a br. 18/116833, dostavljene u prilogu navedenog zahtjeva. Navedenim podneskom Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je tražila da Uprava za nekretnine, Područna jedinica Cetinje donese prvostepeno rješenje i Isto uruči podnosiocu zahtjeva Uz izjašnjenje i isto sa spisima predmeta dostavi Agenciji. Uvidom u navode žalbe konstatovano je da je ista izjavljena iz razloga povrede pravila postupka jer im ova Područna jedinica nije dostavila Rješenje u zakonom propisanom roku. Imajući u vidu specifičnu i usko specijalizovanu djelatnost Uprave za nekretnine, koja u predmetima postupanja po uopštenim. nepreciznim ili nepotpunim zahtjevima za slobodan pristup informacijama, kakav je konkretno ovaj zahtjev, zahtijeva dodatne aktivnosti zaposlenog) lica inž. geodezije u smislu utvrđivanja činjenica I okolnosti koje su pratile određene promjene i postupke upisa, brisanja i promjene na katastarskim parcelama u smislu preklapanja planova, identifikacije katastarskih parcela po novom katastru nepokretnosti u odnosu na podatke popisnog katastra i katastra zemljišta, izdvajanja promjena na nepokretnbstima u smislu formiranja predmeta sa hronologijom upisa i promjena (ne postoje posebne evidencije i zbirke podataka koje se mogu preuzeti po ovom osnovu). Sve nabrojane aktivnosti su opisane kroz posebne stavke i definisana cijena usluge Uredbom o visini naknade za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti ( Sl.list CG br.26/12 od 24,05,2012.) kojim je definisano da se za hronološ.ke podatke o promjenama na nepokretnosti u katastru nepokretnosti (u popisnom katastru i katastru zemljišta) uplaćuje po 50 eura dok se za hronološke podatke o promjenama na nepokretnosti, od uspostavljanja popisnog katastra i katastra nepokretnosti do dana podnošenja zahtjeva, uplaćuje 100 eura po katastarskoj parceli. Da nije tako, stranke bi mogle (što ne tvrdimo da je u ovom predmetu) doći do velikog broja podataka izbjegavajući plaćanje po navedenoj Uredbi, što bi u krajnjem moglo dovesti do zloupotrebe prava instituta slobodnog pristupa informacijama. Ova Područna jedinica je otvorena i spremna na poštovanje normi Zakona o slobodnom pristupu informacijama u svim situacijama kada podnosilac zahtjeva precizira koja mu informacija treba, a ukoliko je potrebno dostaviti informacije o upisu i promjeni na određenoj nepokretnosti neophodno je dostaviti podatke o broju katastraske parcele, lista nepokretnosti, katastarskoj opštini, broju i/ili nazivu dokumenta koji se traži, vremenu kada je taj dokument sačinjen i slično, posebno imajući u vidu da se radi o, u velikom broju slučajeva, arhiviranoj dokumentaciji koja treba biti pronađena, kopirana i dostavljena. Imajući u vidu da je podnosiocu zahtjeva ostavljen rok za uređivanje zahtjeva, saglasno čl. 20 st. 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („SI.list RCG" br.68/05 i „SI.list CG” br.44/12 i 030/17), i da u istom nije postupljeno, ova Područna jedinica cijeni da su se stekli uslovi iz člana 28 istog zakona da se zahtjev za pristup informacijama odbaci kao nepotpun.

Protiv ovog zaključka u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da se rješenje pobija iz svih zakonskih razloga. U bitnom se navodi da dana 26. januara 2018.godine prvostepeni organ dostavlja poziv za ispravku broj: 954-119- 4/6/2018 od 23. januara 2018.godine kojim nas poziva da preciziramo konkretno koji dokument tražimo, u skladu sa uputstvom datom u Obrascu zahtjeva za slobodan pristup informaciji ili da dostavimo zahtjev za hronologiju upisa sa taksama za koje ukazuje da su propisane Uredbom o visini naknade za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti. Shodno tome, 02.februara 2018.godine dostavili smo ovom organu akt u kome smo naveli da su informacije tražene u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, te da pozivanje na Uredbu o visini naknade za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti nije relevantno, jer se troškovi obračunavaju u skladu sa odredbom člana 33 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka za pristup informacijama koji se odnose na stvarne troškove organa vlasti radi kopiranja, skeniranja i dostavljanja tražene informacije, u skladu sa Uredbom o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama. Osim toga, istakli smo da smo obezbijedili najveći broj podataka shodno svojim saznanjima. Dana 08. februara 2018. godine Uprava za nekretnine PJ Cetinje dostavlja zaključak Broj: 954-119-1/6/2018 od dana 07. februara 2018. godine kojim odbacuje zahtjev. U obrazloženju osporenog zaključka u bitnom navodi da postupanje ovog organa po uopštenim, nepreciznim i nepotpunim zahtjevima za slobodan pristup informacijama, kakav je ovaj, zahtijeva dodatne aktivnosti zaposlenog lica. Shodno tome, ističe da je cijena ovakve usluge definisana Uredbom o visini naknade za koriščenje državnog premjera i katastra nepokretnosti. Dalje navodi da ukoliko je potrebno dostaviti informacije o upisu i promjeni na određenoj nepokretnosti neophodno je dostavitipodatke o broju katastarske parcele, lista nepokretnosti, katastarskoj opštini, broju i/ili nazivu dokumenta koji se traži, vremenu kada je taj dokument sačinjen i slično, posebno jer se radi o velikom broju dokumenata koji trebaju biti pronađeni, kopirani i dostavljeni. Na osnovu svega navedenog, a kako nije postupljeno po zahtjevu za ispravku u skladu da članom 20 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama cijeni da su se stekli uslovi iz člana 28 istog zakona da se zahtev odbaci kao nepotpun. Žalilac osporava zaključak prvostepenog organa jer je isti nerazumljiv i protivan odredbama zakona na koji se poziva. Takođe, prema mišljenju žalioca činjenično stanje prilikom donošenja rješenja nije pravilno utvrđeno. Naime, članom 20 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je organ vlasti dužan da, u skladu sa svojim nadležnostima, pomaže podnosiocu zahtjeva da ostvari pristup traženoj informaciji. Stavom 2 ovog člana određeno je ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili nerazumljiv, pa se zbog toga po njemu ne može postupiti, organ vlasti je dužan da pozove podnosioca zahtjeva da, u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, otkloni nedostatke u zahtjevu i uputi ga kako nedostatke da otkloni. Članom 28 istog zakona, a na kome prvostepeni organ zasniva svoje rješenja, propisano je da će organ vlasti odbiti zaključkom zahtjev za pristup informaciji ako podnosilac zahtjeva ne postupi u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona. Dakle, uslov za donošenje zaključka kojim se odbacuje zahtjev kao neprecizan i nerazumljiv jeste da podnosilac zahtjeva nije postupio po zahtjevu koji je dostavljen od strane prvostepenog organa, a kojim je tražena ispravka. Shodno tome, kako je nesporno da je podnosilac zahtjeva u konkretnom slučaju po pozivu na ispravku dostavio odgovor prvostepenom organu, jasno je da navedena zakonska odredba nije primjenljiva i da prvostepeni organ nije imao pravnog osnova da postupi kao u dispozitivu rješenja, pa je pogrešno primijenio materijalno pravo pogrešno tumačeći navedenu zakonsku odredbu. Dalje, odredbom člana 19 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da zahtjev za pristup informaciji treba da sadrži: 1) naziv informacije ili podatke na osnovu kojih se ona može identifikovati; 2) način na koji se želi ostvariti pristup informaciji; 3) podatke o podnosiocu. Stavom 3 istog člana određeno je da podnosilac zahtjeva može da u zahtjevu navede i druge podatke za koje smatra da su od značaja za ostvarivanje pristupa traženoj informaciji. Na osnovu navedenog, a imajući u vidu sadržinu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, te sve detaljne podatke navedene u istom, jasno je da je istim ispoštovana forma propisana navedenom odredbom. Shodno tome, prvostepeni organ je neosnovano tražio dopunu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, jer se u zahtjevu nalaze svi bitni podaci na osnovu kojih je ovaj organ mogao da postupi. Naime, kao obavezni podaci potrebni za postupanje Uprave za nekretnine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama jesu broj lista nepokretnosti, broj katastarske parcele i katastarska opština, te su isti jasno precizirani zahtjevom. S obzirom na to da je predmet zahtjeva sva dokumentacija u vezi sa navedenim, jasno je da broj i naziv dokumenta nije moguće dostaviti, kao ni vrijeme kad su sačinjeni, jer je potrebno dostaviti iste od trenutka prvog upisa u list nepokretnosti. Imajući u vidu navedeno, kao i da su zahtjevom dati svi potrebni podaci jasno je da je zahtjev dovoljno recizan da se po istom može postupiti. Međutim, iz datih navoda prvostepenog organa žalilac zaključuje da nijesu postojale poteškoće sa predmetom zahtjeva u smislu pronalaženja traženih informacija, kao i da je jasno šta je predmet zahtjeva i da se tražene informacije mogu pronaći na osnovu datih podataka. Kako zaključujemo razlog odbijanja pristupa ovako traženim informacijama jeste visina troškova koje je potrebno uplatiti i činjenica da je prvostepeni organ tražio i samim zahtjevom za ispravku da uplatimo iznos od 50 eura, odnosno 100 eura u zavisnosti od toga kakvu hronologiju upisa podnosilac zahtjeva želi. Naime, kako je i ispravnom ukazano, a što je naprijed navedeno, visina troškova po zahtjevu za slobodan pristup informacijama obračunava se u skladu sa Uredbom o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama, a na osnovu člana 33 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Shodno tome, pozivanje na Uredbu o visini naknade za korišćenje državnog premjera i katastra nepokretnosti je irelevantno i na osnovu istog nije moguće obračunati troškove za dostavljanje informacija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu infomacijama, jer je plaćanje troškova postupka propisano upravo navedenim zakonom. Najzad, prvostepeni organ, osim što nema ovlašćenja da odbaci zahtjev za slobodan pristup informacijama u slučaju kad mu je u zakonom propisanom roku dostavljena ispravka, a što je u konkretnom slučaj, nema osnova ni da odluči na navedni način jer pronalaženje dokumentacije iziskuje dodatne aktivnosti zaposlenih za koje je cijena posebno utvrđena. Na osnovu svega navedenog se zaključuje da je postupanje prvostepenog organa u konkretnom slučaju nezakonito, protivno zakonskim odredbama na kojima se temelji osporeni zaključak. Osim toga, ostaje nejasno koji je odlučujući razlog ovakvog postupanja prvostepenog organa, s obzirom na to da je prvostepeni organ dao više međusobno protivrječnih razloga, a što zaključak čini nerazumljivim. Po nalaženju žalioca, osporeni zaključak je nerazumljv, jer nijesu dati jasni razlozi odluke i isti su zasnovani na pogrešnoj primjeni odredbe člana 28 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dalje, osporeni zaključak ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojih je odlučeno kao u dispozitivu, već je dato više međusobno protivrječnih razloga na osnovu kojih se ne može zaključiti šta je odlučujuće u konkretnom slučaju. Osim toga, osporeni zaključak ne sadrži ni razloge koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost istog. Shodno tome, pobijano rješenje je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. Članom 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je informacija u posjedu organa vlasti faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti (sopstvene informacije, informacije dostavljene od drugih organa vlasti ili trećih lica), bez obzira na osnov i način sticanja. Kako se u smislu navedene zakonske odredbe tražene informacije nalaze u posjedu prvostepenog organa, te nema osnova za ograničenjem pristupa istima, isti je bio dužan postupiti po zahtjevu, jer je nesporno da je zahtjev jasan i da se po istom može postupiti. Član 13 stav 1 ovog Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji omogući pristup informaciji ili njenom dijelu, koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Imajući u vidu navedeno, a kako je nesporno da se informacije tražene zahtjevom nalaze u posjedu prvostepenog organa, nedvosmisleno se zaključuje da je prvostepeni organ bio dužan dostaviti iste u skladu sa navedenim odredbama. Najzad, žalilac ističe da osporeno rješenje sadrži pogrešnu pravnu pouku, koja upućuje na to da je žalbu moguće izjaviti u roku od 8 dana. Zakon o upravnom postupku u članu 121 stav 3 propisuje da se žalba podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno. Članom 34 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da protiv akta organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu nezavisnom nadzornom organu nadležnom za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama, Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama, preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu. Shodno navedenom, kako je za podnošenje žalbe na rješenje donijeto po zahtjevu za slobodan pristup informacijama propisan rok od 15 dana, te kao nadležan drugostepeni organ određena Agencija za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama žalilac izjavljuje žalbu u zakonom propisanom roku od 15 dana od dana dostavljanja prvostepenog rješenja. S obzirom na to da je donošenjem zaključka Uprave za nekretnine PJ Cetinje ograničeno njegovo zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, u skladu sa navedenim, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi zaključak Uprave za nekretnine PJ Cetinje Broj: 954-119-1/6/2018 od dana 07. februara 2018. godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi troškove shodno AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni javnopravni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog zaključka utvrdio da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka i nije pravilno primijenio odredbu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kad je umjesto u formi rješenja o podnijetom zahtjevu za slobodan pristup informacijama odlučio aktom. Naime, članom 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da o zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, osim u slučaju iz člana 22 ovog zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija. Članom 18 Zakona o upravnom postupku je propisano da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem. Članom 1 stav 2 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama(“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) je propisano da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na:1) stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 029/07 od 25.05.2007, Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 032/11 od 01.07.2011, 040/11 od 08.08.2011, 043/15 od 31.07.2015, 037/17 od 14.06.2017, 037/17 od 14.06.2017, 017/18 od 20.03.2018) i Uredba o visini naknada za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 026/12 od 24.05.2012) je propisan pristup traženim podacima te se u konkretnom slučaju ne primjenjuju odredbe člana Zakona o slobodan pristup informacijama jer je propisano da stranke za hronološke podatke o promjenama u evidenciji katastra nepokretnostipo parceli/Pd plaćaju 50 eura, za hronološke podatke o promjenama u popisnom katastru i katastru zemljišta po parceli/Pd plaćaju 50 eura, dok za hronološke podatke o promjenama na parceli od uspostavljanja popisnog katastra i katastra nepokretnosti do dana podnošenja zahtjeva po parceli/Pd plaćaju 100 eura. Zakon o upravnom postupku u članu 121 stav 3 propisuje da se žalba podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno. Članom 34 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da protiv akta organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu nezavisnom nadzornom organu nadležnom za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama, Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama, preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu. Savjet Agencije je cijenio da je žalba osnovana, pa je ista usvojena a predmet zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu koji je dužan u ponovnom postupku u roku od 15 dana od prijema na osnovu pravilne primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama donijeti rješenje u postupku odlučivanja o predmetnom zahtjevu.

Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku Savjet Agencije poništio zaključak prvostepenog organa i predmet zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu. Prvostepeni organ je dužan u ponovnom postupku u roku od 15 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i donese odluku u formi rješenja u postupku odlučivanja o predmetnom zahtjevu.

Budući da je poništen zaključak prvostepenog organa i predmet vraćen na ponovno odlučivanje stoga upravni postupak nije okončan tako da se nijesu stekli uslovi za naknadu troškova postupka shodno članu 94 Zakona o upravnom postupku.

Sa iznjetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku, odlučeno je kao u izreci.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti Upravni spor u roku od 20 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**