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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 2122/15-2**

**Podgorica, 22.07.2016.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br.15/56425 od 17.06.2015.godine, radi poništaja rješenja Ministarstva finansija br.08-5-257/2 od 26.05.2015.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12) i člana 238 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 28.06.2016.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Ministarstva finansija br. 08-5-257/2 od 26.05.2015.godine.

Odobrava se pristup informaciji po zahtjevu NVO Mans br.13/56425 od 24.10.2013.godine i obavezuje se Ministarstvo finansija da dostavi informaciju podnosiocu zahtjeva NVO Mans i to kopiju: svih rashoda realizovanih za čitavu 2012. godinu (pojedinačno po svrhama sa opisima konta, svrhama doznaka, primaocima, datumima odobrenja i datumima plaćanja, te ukupnim saldom) sa budžetske pozicije: Savjet za regulatornu reformu i unaprjeđenje poslovnog ambijenta; Program: Savjet za regulatornu reformu i unaprjeđenje poslovnog ambijenta; Funkcionalna klasifikacija: 0112; Ekonomska klasifikacija: 4311; Opis: Transferi javnim institucijama, u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka Ministarstvu finansija Crne Gore.

Obavezuje se NVO Mans da na ime troškovi postupka uplati 0,40 EUR u korist Budžeta Crne Gore na žiro račun br.907-0000000083001-19 u roku od pet dana od dana prijema rješenja i dostavi dokaz o izvršenoj uplati Ministarstvu finansija Crne Gore.

Obavezuje se Ministarstvo finansija Crne Gore da advokatu Veselinu Raduloviću naknadi troškove postupka po žalbi br.15/56425 od 17.06.2015.godine, u ukupnom iznosu od 476,00 EUR, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu br.13/56425 od 24.10.2013.godine donio rješenje kojim je odlučeno na način: “Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS-a, iz Podgorice, br.13/56425 od 24.10.2013.godine.” U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je NVO Mans dana 24.10.2013.godine podnio zahtjev za slobodan pristup predmetnoj informaciji te je, kako mu nije odgovoreno na isti, uložio je žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijam, po kojoj je Agencija donijela rješenje kojim se žalba usvaja i nalaže se Ministarstvu finansija Direktoratu za budžet i trezor da donese rješenje po predmetnom zahtjevu. U daljem se navodi da je Ministarstvo finansija u postupku po predmetnom zahtjevu i žalbi, utvrđeno da Ministarstvo finansija - Direktorat državnog trezora ne raspolaže gotovim izvještajima u formi i sadržini kakvi su traženi u Zahtjevima NVO Mans, te se na osnovu člana 29 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zahtjev za slobodan pristup informacijama odbija.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da rješenje pobija zbog povrede pravila postupka i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. Žalilac navodi da je podnio zahtjev za pristup informacijama koje su bliže opisane u osporenom rješenju, a da mu je prvostepeni organ nakon višegodišnjeg vođenja upravnog postupka zbog nepostupanja, dostavio rješenje kojim se pristup informacijama po zahtjevu odbija kao neosnovan. U daljem se navodi da je Ministarstvo finansija povrijedilo Zakon o slobodnom pristupu informacijama, jer je u obrazloženju osporenog rješenja navelo da nije u mogućnosti da udovolji zahtjevu iz razloga što ne raspolaže "gotovim izvještajima u formi i sadržini kakvi su traženi u zahtjevu žalioca". Žalilac navodi da shodno odredbi člana 9 stav 1 tačka 2 Zakona, informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti (sopstvene informacije, informacije dostavljene od drugih organa viasti ili trećih lica), bez obzira na osnov i način sticanja, te da se informacija tražena zahtjevom nalazi u faktičkom posjedu prvostepenog organa. Član 10 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je informacija dokument ili dio dokumenta u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, eiektronskoj iii drugoj formi, uključujući i njihove kopije, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem kiasifikacije. Podnosilac žalbe navodi da je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija propisano da Ministarstvo finansija vrši nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanja izdataka, prikuplja i analizira podatake koji se finansiraju iz budžeta, obezbjedjuje upravljanje svim tokovima prihoda i rashoda budžeta, te da kao državni organ kojem je, na osnovu Zakona, data nadležnost upravljanje svim tokovima prihoda i rashoda budžeta, mora u svom posjedu imati informacije tražene zahtjevom za slobodan pristup informacijama, bez obzira na formu. Žalilac naglašava da je, zahtjevom za slobodan pristup informacijama, tražio rashode realizovane za čitavu 2012. godinu sa različitih budžetskih pozicija, a nije tražio izvještaj o rashodima, kako se to navodi u obrazloženju osporenog rješenja. Žalilac u bitnom navodi da Ministarstvo finansija, posjeduje akta koja sadrže informacije koje se tiču realizovanih rashoda za čitavu 2012. godine, bez obzira na formu, sadržinu, izvor, vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije, te je shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama bilo dužno da iste dostavi podnosiocu zahtjeva. Žalilac upućuje Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama na podatke sadržane u Zakonu o budžetu za 2012. godinu, koji se odnose na Ministarstvo finansija. Kako je Ministarstvo realizovalo gotovo sve stavke iz Zakona o budžetu za 2012. godinu, isto u svom posjedu mora imati akta koja se odnose na realizaciju budžeta za tražene budžetske klasifikacije. Podnosilac žalbe smatra da informacije koje se odnose na raspodjelu i korišćenje budžetskih sredstava spadaju u kategoriju informacija kojima se pristup ni u kom slučaju ne može ograničiti i za koje postoji preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem. Odredba člana 14 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama izričito propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Žalilac ističe da je Ministarstvo finansija, postupajući po predmetnom zahtjevu, prekršilo načelo efikasnosti i ekonomičnosti postupka na štetu žalioca, obzirom da je „odlučivanje" po predmetnom zahtjevu trajalo skoro dvije godine, čime je žalilac u konkretnom slučaju uskraćen na uspješno i kvalitetno ostvarivanje svog prava, ali i izložen nepotrebnim troškovima, što opet čini ovo rješenje nezakonitim. Obzriom da osporeno rješenje ne sadrži detaljno obrazloženje zbog čega nije udovoljeno zahtjevu, već je isti odbijen iz paušalnih i nepreciznih razloga, to je istim učinjena povreda i načela važenja zakona koje podrazumijeva obavezu organa da u obrazloženju rješenja izloži sve razloge kojima se rukovao prilikom donošenja tog rješenja. Žalilac navodi da je pomenuto načelo implementirano u odredbi člana 203 tačka 2 Zakona o opštem upravnom postupku koja nalaže da rješenje kojim se odlučuje o zahtjevu stranke mora sadržati utvrđeno činjenično stanje, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranke, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, te u istom nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen zahtjev, kao ni razloge koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost osporenog rješenja. Žalilac ističe da je u ranijem obraćanju od Ministarstva tražio rashode po različitim rashodnim stavkama, te da je Ministarstvo u tim slučajevima odbijalo zahtjev uz obrazloženje „podatke o poslovanju pojedinih potrošačkih jedinica budžeta može dostaviti samo lice koje je odgovorno za potrošnju tih budžetskih sredstava opredijeljenih toj potrošačkoj jedinici godišnjim zakonom o budžetu. Osim toga, način funkcionisanja državnih organa onemogučava bilo kojeg drugog subjekta da pruža informacije o istom, jer se izvorna dokumentacija o poslovanju tog državnog organa nalazi u njegovom vlasništvu, te da bi se došlo u posjed traženih informacija neophodno je da se obratimo direktno državnom organu čije su informacije predmet našeg zahteva." Žalilac navodi da iz citiranog odgovora Ministarstva, kojim je odlučeno o zahtjevu kojim su tokom ranijeg obraćanja traženi rashodi, može se zaključiti da isto namjerno ne želi da dostavi žaliocu tražene informacije o rashodima iako te informacije, obzirom na zakonom zasnovanim nadležnostima, ima u svom posjedu. Žalilac opravdano sumnja da odugovlačenje postupka od strane Ministarstva, kao i davanje različitih odgovora po gotovo identičnim zahtjevima, predstavlja pokušaj da se sakrije informacije koje bi žaliocu pružile podatak o eventualnim zloupotrebama kada je u pitanju trošenje i vršenje transfera novca poreskih obveznika iz budžeta, te izigra zakon i onemogući dalji rad žalioca, što se može kvalifikovati kao kršenje Ustavom i zakonom zagarantovanog prava na slobodan pristup informacijama. Žalilac u cjelosti osporava obrazloženje prvostepenog organa da ne posjeduje informacije o rashodima realizovanim za čitavu 2012. godinu (pojedinačno po svrhama sa opisima konta, svhama doznaka, primaocima, datumima odobrenja i datumima plaćanja) sa različitih budžetskih pozicija. Predloženo je da Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Ministarstva finansija broj: 08-5-257/2 od 26.05.2015.godine i naloži pristup traženim informacijama.

Savjet Agencije se u smislu člana 40 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristup informacijama obratio zahtjevom br.5522/15 od 23.09.2015.godine tražeći informaciju koja je predmet zahtjeva za slobodan pristup informacijama 13/56423 te je uz dopis Ministarstva finansija br.011-169/15 od 21.12.2015.godine dostavljen je i to: Program Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta.

Ministarstvo finansija je, u aktu br.011-169/15 od 21.12.2015.godine uz koji je dostavljena predmetna informacija u bitnom naveo da nema u posjedu informaciju koja je tražena zahtjevom NVO Mans-a, u formi i po strukturi kakva je navedena u zahtjevu, i da u skladu sa zakonskim odredbama Ministarstvo nije bilo dužno da sistematizuje sve tražene podatke, odnosno da po zahtjevu sačini novu informaciju koja bi sadržala podatke tražene u zahtjevu. Ministarstvo finansija u sistemu svoje evidencije vodi dio podataka navedenih u zahtjevu NVO Mans-a, po drugačijoj strukturi, i ti podaci su sadržani u Zakonu o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu. Samim kreiranjem naloga za plaćanje u SAP sistemu, formira se baza podataka - Glavna knjiga Državnog trezora u kojoj se, pored podataka koji se nalaze na nalogu za plaćanje, pojavljuju i mnogi drugi podaci, koje korisnik budžeta unosi prilikom obrade naloga, a nisu upisani u nalogu. Iz kompletne baze podataka, Ministarstvo finansija kreira izvještaje shodno svojim potrebama (periodični izvještaji, izvještaji za ministra finansija, izvještaji za Vladu, završni račun) te Ministarstvo finansija ne posjeduje izvještaj u gotovoj formi, kakav je zahtijevan od strane NVO MANS, te stoga nije u mogućnosti ni da ga dostavimo na uvid.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda i neposrednog uvida u Program Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta dostvaljenog uz akt br. 011-169/15 od 21.12.2015.godine Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Savjet Agencije je poništio rješenje prvostepenog organa br. 08-5-257/2 od 26.05.2015.godine zbog povrede pravila postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. Savjet Agencije u utvrdio da je prvostepeni organ učinio povredu pravila postupka i to član 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku jer u osporenom rješenju nije dao detaljno obrazloženje koje sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranke, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrdeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Članom 1 Zakona o slobodnom pristupu informacija je propisano da pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom a ne drugim. Članom 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da pristup informacijama je od javnog interesa. Pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama taksativno su navedeni slučajevi i to na način da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu:1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na: javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa, sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti;3) prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca,sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom,mjere tajnog nadzora, zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika,efikasnost vođenja postupka 4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: planiranja inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti, konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta, rad i odlučivanje kolegijalnih organa, pokretanje i vođenja disciplinskog postupka;5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Savjet Agencije nije našao da postoji i jedan od razloga iz prednje citiranog člana kojim su propisani uslovi za ograničenje pristupa informaciji ili njenom dijelu te ocjenio da se prvostepeni organ u osporenom rješenju nije pozvao na iste te da razlozi na koje se prvostepeni organ pozvao nijesu na zakonu zasnovani te iz tog razloga su pravno ne održivi. Naime jasno je članom 14 stav 1 alineja 2 Zakona o slobdnom pristupu informacijama propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Kako je predmet zahtjeva za slobodan pristup informacijama odnosi na informacije koje se odnose na trošenje sredstva opredeljenih iz javnih prihoda tj budžeta Crne Gore za rad Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta te da kroz pravilnu primjenu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama nema mjesta ograničenju pristupa traženoj informaciji. Savjet Agencije je postupku ispitivanja zakonitosti rješenja izvršio uvid u predmetnu informaciju i to Program Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta koju je prvostepeni organ dostavio aktom br.011-169/15 od 21.12.2015.godine i našao da je prvostepeni organ u posjedu tražene informacije, što se u aktu i navodi, te da ista jeste informacija za koju postoji interes javnosti da zna u skladu sa članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savjet Agencije je u konkretnom slučaju utvrdio da u smislu člana 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama postoji potreba činjenja transparetnim rada prvostepenog organa te u cilju javnosti i otvorenosti djelovanja Ministarstva finansija koje vrši nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanja izdataka, prikuplja i analizira podatake koji se finansiraju iz budžeta, obezbjedjuje upravljanje svim tokovima prihoda i rashoda budžeta, te da kao državni organ kojem je, na osnovu Zakona, data nadležnost upravljanje svim tokovima prihoda i rashoda budžeta Crne Gore u cilju transparentnosti obavljanja povjerenih poslova iz okvira svoje nadležnosti je u obavezi dostaviti podnosiocu zahtjeva traženu informaciju. Savjet Agencije je na osnovu uvida u zahtjev za slobodan pristup informacijama nesporno utvrdio da predmet zahtjeva nije gotovi izvještaj kako se navodi u osporenom rješenju prvostepenog organa te da se isti pogrešno pozvao na odredbu člana 29 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u čemu se ogleda pogrešna primjena materijalnog prava.

S obzirom na prednje, Savjet Agencije je odobrio pristup informaciji, pa je prvostepeni organ je u obavezi da dostavi traženu informaciju podnosiocu zahtjeva NVO Mans br. 13/56425 od 24.10.2013.godine, i to kopiju: svih rashoda realizovanih za čitavu 2012. godinu (pojedinačno po svrhama sa opisima konta, svrhama doznaka, primaocima, datumima odobrenja i datumima plaćanja, te ukupnim saldom) sa budžetske pozicije: Savjet za regulatornu reformu i unaprjeđenje poslovnog ambijenta; Program: Savjet za regulatornu reformu i unaprjeđenje poslovnog ambijenta; Funkcionalna klasifikacija: 0112; Ekonomska klasifikacija: 4311; Opis: Transferi javnim institucijama u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka Ministarstvu finansija Crne Gore.

Prvostepeni organ dužan je prema članu 32 Zakona o slobodnom pristupu informacijama da izvrši rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka.

Članom 33 stav 2, 5 i 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka za pristup informaciji koji se odnose na stvarne troškove organa vlasti radi kopiranja, skeniranja i dostavljanja tražene informacije, u skladu sa propisom Vlade Crne Gore. Troškovi postupka plaćaju se prije omogućavanja pristupa informaciji. Ako podnosilac zahtjeva ne dostavi dokaz da je uplatio troškove postupka u utvrđenom iznosu, organ vlasti mu neće omogućiti pristup traženoj informaciji.

Kako tražena informacija kojoj se pristup omogućava ima 4 stranice primjenom člana 33 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 1 Uredbe o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama (Sl.list Crne Gore br.02/07) određuje se naknada troškova postupka u ukupnom iznosu 0,40 EUR i to na ime kopiranja 4 stranice po utvrđenoj cijeni od 0,10 eura po jednoj strani koje je podnosilac zahtjeva dužan uplatiti u korist Budžeta Crne Gore na žiro račun br.907-0000000083001-19 i isto dostavi dokaz o uplati troškova postupka Ministarstvu finansija Crne Gore.

Odluka o troškovima advokatu Veselinu Raduloviću, donijeta je shodno odredbi 107 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, kao i po AT-u kojim je tarifnim brojem 9 predviđena naknada troškova za sastavljanje redovnih i vanrednih pravnih ljekova, kojim advokatu pripada dvostruki iznos nagrade propisane tarifnim brojevima 6 tačka 8 (u upravnom postupku i upravnom sporu 200 EUR) što iznosi 400 EUR, sa obračunatim paušalom od 25% od ukupno obračunatog iznosa nagrade po tarifi za sporedne radnje shodno tarifnom broju 18,uz obračunati PDV od 19% što iznosi 76 EUR, što sve ukupno u konkretnom predmetu iznosi 476,00 EUR.

Ministarstvo finansija je u obavezi da advokatu Veselinu Raduloviću naknadi troškove postupka po žalbi 15/56425 od 17.06.2015. godine, u ukupnom iznosu od 476,00 EUR, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

Sa iznijetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 238 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku , odlučeno je kao u izreci.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti Upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**