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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br.UPII 07-30-687-2/17**

**Podgorica,04.11.2017.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije , rješavajući po žalbi žalbi NVO Mans br. 16/98887 od 29.12.2016. godine, koga zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, radi poništaja rješenja Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica broj: 9959 od 21.12.2016.godine, 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, 020/15, 040/16 i 037/17 ) je na sjednici održanoj dana 14.09.2017.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se Rješenje Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica broj 9959 od dana 21.12.2016.godine.

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Troškovi postupka po žalbi br. 16/98887 od 29.12.2016. godine, su 476,00 EUR.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje br. 9959 od dana 21.12.2016.godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans-a iz Podgorice od 08.09.2016.godine kojim je odbio zahtjev za pristup informacijama koje se odnose na dostavljanje kopije Analitičkih kartica svih računa za period od 22/08/2016 do 28/08/2016, dokument treba da sadrži najmanje: broj konta/naloga, naziv korisnika budžeta (organa koji je/su uključeni u analitičku karticu), naziv dobavljača, izvor sredstava, broj budžetske linije, datum plaćanja, iznos plaćanja 1 svrhu plaćanja/naziv konta GK. U obrazloženju rješenja se navodi da shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama rješavajući o Zahtjevu za slobodan pristup informacijama broj 16/98887 od 08.09.2016. godine, Željeznički prevoz Crne Gore AD - Podgorica odbio je Zahtjev za dostavljanje informacija broj 16/98887 od 08.09.2016. godine Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS-a za dostavu analitičkih kartica svih računa za period od 22.08-28.08.2016. godine iz razloga što je Željeznički prevoz Crne Gore AD - Podgorica akcionarsko društvo koje posluje po tržišnim principima (najveći dio prihoda ostvarujemo od prodaje karata), nijesmo ni budžetska, ni lokalna potrošačka jedinica (nijesmo obveznici primjene člana 28 stav 3 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja), a traženi podaci predstavljaju poslovnu tajnu čije bi saopštavanje zbog njihove prirode, značaja i karaktera bilo protivno interesima Društva. Imajući u vidu navedeno, a shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama da ne bi značajno ugrozili interes i tako izazvali štetne posledice donešeno je Rješenje kao u dispozitivu.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je podnio žalbu. U žalbi se navodi da žalbu izjavljuje zbog povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Dana 08. septembra 2016. godine podnesen je zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim su od Željezničkog prevoza Crne Gore A.D.Podgorica zatražene kopije: Analitičkih kartica svih računa za period od 22/08/2016 do 28/08/2016, dokument treba da sadrži najmanje: broj konta/naloga, naziv korisnika budžeta (organa koji je/su uključeni u analitičku karticu), naziv dobavljača, izvor sredstava, broj budžetske linije, datum plaćanja, iznos plaćanja i svrhu plaćanja/naziv konta GK. Dana 26. decembra 2016. godine Željeznički prevoz Crne Gore A.D.Podgorica dostavlja žaliocu rješenje broj 9959 od dana 21. decembra 2016. godine kojim odbija zahtjev. U postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je na štetu žalioca povrijedio zakon, a koja povreda se sastoji u sljedećem: U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da posluje po tržišnim principima i najveći dio prihoda ostvaruje od prodaje karata, da nijesu ni budžetska, ni lokalna potrošačka jedinica, te da nijesu obveznici primjene člana 28 stav 3 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe ističe da traženi podaci predstavljaju poslovnu tajnu čije bi saopštavanje zbog njihove prirode, značaja i karaktera bilo protivno interesima Društva.  Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa, jer je isti zasnovan na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, te pogrešnoj primjeni materijalnog prava, usljed čega je prilikom donošenja osporenog rješenja učinjena i povreda pravila postupka. Naime, cilj Zakona o slobodnom pristupu informacijama je da obezbijedi javnost i otvorenost djelovanja organa i omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, čime se obezbjeđuje nadzor javnosti nad organima koji vrše javna ovlašćenja, sve u smislu ustavnog načela suverenosti (član 2 Ustava), o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Odredba člana 4 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Odredba člana 5 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda. Odredba člana 7 Zakona propisuje da je pristup informacijama od javnog značaja. Stav 2 navedenog člana propisuje da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat je primat interesu da se informacije objavljuju u odnosu na suprotni interes da se informacije, zbog bilo kojeg razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Naime, žalilac smatra da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje i stavljajući akcenat na objavljivanje traženih informacija neosnovano ograničio pristup istima. Dakle, predmet zahtjeva jesu analitičke kartice koje prvostepeni organ ima u svom posjedu, a što je u zahtjevu istaknuto, pa je nejasno na osnovu čega se ovaj organ izjasnio u odnosu na navedenu odredbu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Shodno tome, prvostepeni organ nije uopšte odlučivao o suštini pravne stvari, odnosno zahtjeva, te se izjasnio da li u svom posjedu ima tražene informacije, već je odbio pristup istima, dajući irelevantne navode koji se ne mogu smatrati valjanim razlozima za takvo odlučivanje. Prvostepeni organ ne daje razloge o odlučnim činjenicama, niti iste utvrđuje, pa nije jasno kojim se razlozima rukovodio prilikom odbijanja zahtjeva za pristup informacijama koje ima u svom posjedu, nezavisno od toga da li je iste dužan da objavljuje. S tim u vezi žalilac ističe da je zahtjev podnijet na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa je nejasno zašto prvostepeni organ ne odlučuje na osnovu tog zakona, a kao obveznik istog. Iz navedenog proizilazi da je zahtjev za slobodan pristup informacijama odbijen bez pozivanja na odredbe zakona kojim se ova oblast uređuje, već s pozivom na Zakon koji nije relevantan u konkretnom slučaju, a na osnovu čega se zaključuje da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, jer nije primijenio odredbu Zakona na osnovu kog je u konkretnom slučaju jedino moguće pravilno ograničiti pristup traženim informacijama. Prema tome, žalilac smatra da su bez značaja dati navodi prvostepenog organa, posebno jer se isti ne izjašnjava o analitičkim karticama koje nesumnjivo ima u svom posjedu, pa je nejasno zašto istima ograničava pristup, jer je shodno odredbi člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama iste bio dužan i dostaviti. Naime, odredbom člana 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 sricanja. Takođe nejasni su i neutemeljeni navodi ovog organa da nije budžetska potrošačka jedinica jer iz člana 52 stav 1 tačka 1 Zakona o željeznici proizilazi da se finansiranje izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije infrastrukture, kao i upravljanje i regulisanje željezničkog saobraćaja obezbjeđuje iz budžeta Crne Gore, prema Godišnjem programu iz člana 7 ovog zakona. Osim toga, prvostepeni organ navodi da najveći dio prihoda ostaruje kroz prodaju karata, što znači da se ipak ne finansira samostalno i da se velikim dijelom finansira i iz budžetskih sredstava. Takođe, žalilac ističe da prvostepeni organ postupa u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i objavljuje putne naloge na svojoj internet stranici. S tim u vezi, žaliocu je nejasno kako je moguće da je u odnosu na jednu vrstu informacija prvostepeni organ obveznik Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, dok u odnosu na drugu vrstu informacija tvrdi da nije u obavezi da ih objavljuje u skladu sa istim zakonom. Dalje, osporeno rješenje je kontradiktorno jer su navodi dati u obrazloženju protivrječni, pa nije moguće utvrditi kojim se razlozima ovaj organ vodio prilikom odlučivanja. Naime, kako prvostepeni organ istovremeno navodi da nije obveznik Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, kao i da bi objelodanjivanje traženih informacija zbog prirode, značaja i karaktera bilo protivno interesima Društva, žaliocu je nejasno koje su činjenice bile odlučujuće i šta je bilo od uticaja pri donošenju odluke. Žalilac ističe da je osporeno rješenje nezakonito sa aspekta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer je ovaj organ ograničio pristup traženim informacijama navodeći paušalne i nerazumljive razloge, ne pozivajući se na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a čijom pravilnom primjenom se jedino može ograničiti pristup informacijama. Odredba člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je to u interesu zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Međutim, prvostepeni organ ograničava pristup traženim informacijama ne pozivajući se na navedenu zakonsku odredbu i ne navodeći koje interese štiti, pa je nejasno iz kog razloga je pristup traženim informacijama ograničen. Dakle, ograničenje pristupa informacijama moguće je isključivo radi zaštite konkretnog interesa za koji navedena zakonska odredba predviđa tu mogućnost, pa je ovakvo postupanje od strane prvostepenog organa nezakonito. Iz osporenog rješenja nije jasno koji interesi ovog Društva bi bili ugroženi objelodanjivanjem traženih informacija, niti na koji način bi isti bili ugroženi, pa je osporeno Rješenje nejasno i bez valjanih razloga koji bi upućivali na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Prema tome, iz obrazloženja osporenog rješenja se ne vidi iz kojih pravnih razloga je prvostepeni organ našao da rješenje treba odbiti, zbog čega je isto protivno navedenim zakonskim odredbama. Shodno tome, žalilac ističe da se odluka o zahtjevu ne može temeljiti na neosnovanom zaključku ovog organa da bi objelodanjivanjem traženih informacija bilo protivno interesima Društva, posebno jer nije poznato o kojim interesima je riječ. Dalje, prvostepeni organ nije cijenio prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa je paušalnim navodima ograničio pristup traženim informacijama i stavio interes Društva ispred javnog interesa, pri tom ne navodeći o kom interesu je riječ i ne pozivajući se na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Žalilac ističe da se radi o javnom preduzeću koje je u većinskom vlasništvu države (više od 89%) i da se sredstva za finansiranje istog koriste iz budžeta, zbog čega je jasno da javnost ima pravo da ima uvid u način na koji ovaj organ raspolaže novčanim sredstvima. Prema tome, interes Društva ne može se staviti ispred interesa javnosti da zna tražene infomacije, jer je interes građana nesporan i od večeg značaja u odnosu na bilo koji interes. Stoga, objelodanjivanje traženih informacija, prema mišljenju žalioca, ni na koji način ne bi moglo ugroziti ni jedan interes Društva, već takvim postupanjem može biti ugrožen samo interes javnosti koji je od pretežnog značaja. Shodno navedenom, nesporno je da su navodi prvostepenog organa u cjelosti neosnovani, te da je pristup traženim informacijama nezakonito ograničen. Žalilac smatra da se informacije tražene zahtjevom nalaze u faktičkom posjedu prvostepenog organa, te da ne postoji osnov za odbijanjem pristupa istima, pa se, imajući u vidu navedeno, nedvosmisleno zaključuje da je isti bio dužan dostaviti ih, a u skladu sa navedenim zakonski odredbama. Shodno članu 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Ovakav stav određen je i članom 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku kojim je propisano da obrazloženje, između ostalog, sadrži 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, nijesu navedeni razlozi zbog kojih nije uvažen naš zahtjev, kao ni razlozi koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost osporenog rješenja. Shodno tome, isto je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. S obzirom na to da je donošenjem rješenja Željezničkog prevoza Crne Gore A.D.Podgorica 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 rješenje Željezničkog prevoza Crne Gore A.D.Podgorica broj: 9959 od dana 21. decembra 2016. godine i meritorno odluči po žalbi.

Nakon uvida u spise predmeta i razmatranja žabenih navoda Savjet Agencije nalazi da žalbu treba usvojiti kao osnovanu.

Član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje ako drugostepeni organ nadje da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je poništio prvostepeno rješenje br. 9959 od dana 21.12.2016. godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava i pogrešno i nepotpuno utvrdjenog činjeničnog stanja. Prvostepeni organ nije pravilno primjenio član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije: ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da će se pristup informaciji ograničiniti ukoliko bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog zakona, odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Članom 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da je organ vlasti dužan da omogući pristup informaciji ili dijelu informacije iz člana 14 ovog zakona kada postoji preovlađujući javni interes za njeno objelodanjivanje. Po ocjeni Savjeta Agenicje prvostepeni organ nije pravilno primjenio odredbe materijalnog prava i to član 14 stav 1 tačka 6, član 16 i član 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u konkretnoj upravnoj stvari i isti je dužan u ponovnom postupku u roku od 15 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebe člana 14 stav 1 tačka 6, člana 16 i član 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i u ponovnom postupku da donese odluku na osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku je poništeno prvostepeno rješenje, a predmet se zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu.

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.

Savjet Agencije je cijenio i ostale navode iz žalbe, pa je našao da nijesu od uticaja za drugačije rješavanje u ovoj pravnoj stvari.

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 30 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**