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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2732-2/17**

**Podgorica, 25.08.2017.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 17/113511 od 28.07.2017. godine izjavljene protiv rješenja Poreske uprave br. 03/1-11827/2-17 od 18.07.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 235 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”,br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 15.08.2017. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se odbija kao neosnovana.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans na način što je odlučeno: ”Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 17/113511 od 30.06.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije svih zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru kod poreskog obveznika doo „CSP“ iz Podgorice u periodu od marta 2012.godine do januara 2015.godine, kao neosnovan.“U obrazloženju osporenog rješenja se navodije podnosilac zahtjeva Poreskoj upravi podnio predmetni zahtjev dana 30.06.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji, te da je prvostepeni organ, postupajući po zahtjevu, utvrdio da se tražene informacije nalaze u njegovom posjedu ali da se zahtjevu ne može udovoljiti iz razloga što je riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji ("Sl.list RCG", br. 65/01, 20/11, 28/12.. 08/15). Navodi se da je poreska tajna svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom, kao i informacija i podatak koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati, odnosno informacije koje Poreska uprava objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika. Stavom 2 ovog člana propisano je da se podaci koji predstavljaju poresku tajnu mogu učiniti dostupnim drugom državnom organu, na zahtjev tog organa i u skladu sa zakonom, dok se Zakonom o slobodno pristupu informacijama u članu 14 stav 1 tačka 6 dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Poreska uprava je sprovela test štetnositi objavljivanja ove informacije, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa - konkretno Zakona o poreskoj administraciji kojim se se uređuju prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina i istim je propisana obveza poreskog organa da u ostvarivanju svojih nadležnosti čuva poresku tajnu, pri čemu bi objavljivanje podataka koji su zaštićeni ovim zakonom proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, konkretno prema Poreskoj upravi, što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objavljivanje navedenih informacija. U konkretkom slučaju ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacije ili njenog dijela postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na: 1) korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije; 2) sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke; 3) nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda; 4) ugrožavanje javne bezbjednosti; 5) ugrožavanje života; 6) ugrožavanje javnog zdravlja; 7) ugrožavanje životne sredine. Kako se u konkretnom slučaju radi o poreskoj tajni, pri čemu poreski obveznik na koga se odnose podaci nije dao pisano odobrenje za objavljivanje navedenih podataka, niti je riječ o podacima za koje postoji preovladjujući javni interes za objavljivanje, to je odlučeno kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da rješenje pobija iz svih zakonom predviđenih razloga. U bitnom se navodi da 19. jula 2017. godine Poreska uprava žaliocu dostavlja rješenje broj: br. br. 03/1-11827/2-17 od 18.07.2017.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. Žalilac u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa jer je isto zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni normi materijalnog prava, a na koji način je došlo do povrede pravila postupka. Član 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je pristup informacijama od javnog interesa i da se isti 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 kog razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Odredba člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koju se ovaj organ poziva propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna. Dakle, navedenom odredbom se propisuje ograničavanje pristupa informaciji ili dijelu informacije, čijim objavljivanjem se ugrožava određeni interes, ali ne i zabrana pristupa informaciji u cjelosti, međutim, Poreska uprava je zabranila pristup kompletnoj traženoj informaciji. Člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da će se pristup informaciji ograničiti, 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. Žalilac u žalbi u bitnom navodi da kako Poreska uprava nije dokazala da bi se objavljivanjem traženih informacija ugrozili bilo čiji interesi, a još manje je te tvrdnje potkrijepila valjanim dokazima i pozitivnim propisima, dolazi se do zaključka da je navodni test štetnosti koji je uprava sprovela izvršen na nezadovoljavajući način i bez materijalnih dokaza da je isti faktički sproveden. Shodno tome, žalilac smatra da je neutemeljen stav Poreske uprave da bi objelodanjivanje traženih informacija proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, već bi isto, po mišljenju žalioca, proizvelo sasvim suprotan efekat, dok bi nepovjerenje u Poresku upravu mogao proizvesti podatak da se toleriše neizvršavanje poreskih obaveza pojedinih privrednih subjekata koje se tiču plaćanja poreza, a posebno bi se povjerenje građana poljuljalo saznanjem da ista uopšte ne naplaćuje poreze od strane velikih dužnika. Stoga, osporeno rješenje i pozivanje na odredbe Zakona o poreskoj administraciji, u tom slučaju, predstavljaju izgovor Poreske uprave da sakrije podatke koji upućuju na nesavjesno i nezakonito poslovanje. Žalilac navodi da se neutemeljenost tvrdnje da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa najbolje oslikava činjenica da Poreska uprava na svom sajtu objavljuje liste najvećih poreskih dužnika, te na linku istog sajta u dijelu rubrike - "na sva zvona siva zona utvrđene nepravilnosti i izrečene kazne" objavljuje Spisak obavljenih inspekcijskih kontrola koje su izvršili inspektori Poreske uprave, Uprave carina i Uprave za inspekcijske poslove, sa utvrđenim nepravilnostima i izrečenim mjerama, kako u slučaju konkretnog privrednog društva, tako i u ostalim slučajevima u kojima je vršena inspekcijska kontrola. Posebno je nerazumljivo rješenje jer je predmet zahtjeva zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru kod navedenog poreskog obveznika, za koji nema osnova da bude sakriven od javnosti, već naprotiv postoji preovlađujući interes javnosti da bude upoznata sa istim. Osim toga, vodičem za slobodan pristup informacijama ovog organa propisano je da Sektor za praćenje sprovođenja poreskih propisa, inspekcijski nadzor i upravni postupak Poreske uprave posjeduje između ostalog i Zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru, a što znači da je isti na taj način predviđen kap informacija za koju postoji obaveza objelodanjivanja i nema osnova za prikrivanje iste. Odredba člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Po nalaženju žalioca, osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg 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. Takođe, odredbom člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je 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 apsolutno nema obrazloženja u tom smislu, ne sadrži ni jedan jedini navod o utvrđenom činjeničnom stanju i ne sadrži ni jedan jedini razlog koji bi upućivao na odluku kakva je u dispozitivu. Zato je, prema navodima žalioca, osporeno rješenje 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. Podnosilac žalbe predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Poreske uprave broj: br. 03/1-11827/2-17 od 18.07.2017.godine i meritorno odluči po žalbi.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana.

Član 235 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da drugostepeni organ će odbiti žalbu kada utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Savjet Agencije, ispitujući zakonitost osporenog rješenja je utvrdio da je prvostepeni organ pravilno primjenio materijalno pravo kada je ograničio pristup informacijama pozivajući se na odredbu člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije: ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Članom 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovna upotreba informacija. Prvostepeni organ je dao valjanje razloge odbijajući zahtjev za slobodan pristup informacijama u skladu sa članom 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer je jasno utvrdio da se tražene informacije nalaze u njegovom posjedu ali da se zahtjevu ne može udovoljiti iz razloga što je riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji ("Sl.list RCG", br. 65/01, 20/11. 28/12..08/15), koju predstavlja svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom, kao i informacija i podatak koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati, odnosno informacije koje Poreska uprava objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika. Članom 16 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji propisano je da se podaci koji predstavljaju poresku tajnu mogu učiniti dostupnim drugom državnom organu, na zahtjev tog organa i u skladu sa zakonom. Poreska uprava je sprovela test štetnosti objavljivanja ove informacije, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu i utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa - konkretno Zakona o poreskoj administraciji kojim se uređuju prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina i istim je propisana obaveza poreskog organa da u ostvarivanju svojih nadležnosti čuva poresku tajnu, pri čemu bi objavljivanje podataka koji su zaštićeni ovim zakonom proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, konkretno prema Poreskoj upravi, što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objavljivanje navedenih informacija. Kako se u konkretnom slučaju radi o poreskoj tajni, pri čemu, obveznik na koga se odnose traženi podaci, nije dao pisano odobrenje za objavljivanje navedenih podataka, niti je riječ o podacima za koje postoji preovlađujući javni interes za njihovim objavljivanjem, to je prvostepeni organ je pravno valjano odbio zahtjev za slobodan pristup informacijama. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o opštem upravnom postupku niti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosica žalbe.

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 235 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**