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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-3507-2/18**

**Podgorica, 11.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/124468 od 03.09.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja 13. Jul Plantaže AD Podgorica br. 2-59/1 od 17.08.2018.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 od 24.12.2014, 020/15 od 17.08.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 02.02.2019.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje 13. Jul Plantaže AD Podgorica broj: 2-59/1 od 17.08.2018. 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, postupajući po zahtjevu NVO Mans br. 18/124468 od 02.08.2018.godine, donio rješenje br. 2-59/1 od 17.08.2018.godine u kome se navodi sledeće: „Mreži za afirmaciju nevladinog sektora MANS, na osnovu Zahtjeva br. 18/124468 od 03.08.2018. god ne dozvoljava se pristup traženim informacijama.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS, Dalmatinska 188, podnijela dana 03.08.2018.god, Zahtjev za pristup informaciji br. 18/124468 kojim traži da im se na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijima dostavi kopija: svih ugovora i pripadajućih aneksa zaključenih u periodu od 2010.godine do jula mjeseca 2018.godine sa fizičkim i pravnim licima za konsultantske usluge prvnog zastupanja, uključujući i potvrde o isplatama po tim ugovorima i aneksima. Odredbama člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijima propisan je test štetnosti objelodanjivanja informacija. Shodno tome „13Jul-Plantaže" a.d ima propisan Pravilnik o zaštiti lica i imovine kao i Pravilnik o poslovnoj tajni koji ga ograničava u pogledu objelodanjivanja traženih informacija. Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu Rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog propisa i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 02. avgusta 2018.godine podnesen zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim je od “13. Jul Plantaže” a.d. Podgorica zatraženo dostavljanje kopija: kopije svih ugovora i pripadajućih aneksa zaključenih u periodu od 2010. godine do jula mjeseca 2018. godine sa fizičkim i pravnim licima za konsultantske usluge i usluge pravnog zastupanja, uključujući i potvrde o isplatama po tim ugovorima i aneksima. Dana 20. avgusta 2018.godine “13. Jul Plantaže” a.d. Podgorica žaliocu dostavlja rješenje broj: 2-59/1 od dana 17. avgusta 2018.godine kojim ne dozvoljava pristup traženim informacijama. U obrazloženju rješenja prvostepeni organ se poziva na član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ističući da je propisan test štetnosti objelodanjivanja informacija, te navodi da ima propisan Pravilnik o zaštiti lica, imovine i poslovanja kao i Pravilnik o poslovnoj tajni koji ga ograničava u pogledu objelodanjivanja traženih informacija. Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa jer je isti nejasan i zasnovan na pogrešnoj primjeni materijalnog prava zbog čega je nepotpuno i nepravilno utvrđeno činjenično stanje, te su prilikom donošenja istog povrijeđena pravila postupka. Član 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijam 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. 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. Članom 9 stav 1 tačka 1 navedenog zakona propisano je da je organ vlasti državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lakalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom. Stavom 2 navedenog člana propisano je da informacija u posjedu organa vlasti jeste faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija od drugog organa vlasti ili od trećeg lica) bez obzira na osnov i način sticanja. Članom 13 istog zakona određeno je da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji omogući pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Dalje, odredba člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da će se pristup informaciji ograničiti, ukoliko bi objelodanjivanje informacija 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. Kako se u obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ samo poziva na odredbu člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne navodeći na koji način je procijenio da bi objelodanjivanje traženih informacija izazvalo štetne posljedice po zaštićeni interes, odnosno nema dokaza da je isti sproveo test štetnosti, iako je za to postojala zakonska obaveza, ostaje nejasno na koji način je utvrdio da bi se objelodanjivanjem traženih informacija ugrozili javni interesi i ograničio pristup. Shodno citiranim zakonskim odredbama, žalilac ističe da je prvostepeni organ obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te kako je zahtjevom tražen Pravilnik o poslovnoj tajni na koji se ovaj organ poziva prilikom donošenja odluka po zahtjevima u gotovo svim slučajevima, isti ne može i ovoga puta biti osnov za ograničenje, osim ako nije Pravilnikom pripisano da je i sam Pravilnik poslovna tajna, a što je neprihvatljivo i nezakonito. Dakle, kako je pristup svim podacima koje tražimo od ovog organa ograničen s pozivom na Pravilnik koji je predmet ovoga zahtjeva, jasno je da javnost ima pravo da bude upoznata sa podacima koji su navednim Pravilnikom označeni kao poslovna tajna i da ne postoji ni jedan razlog kojim bi pristup u konkrentom slučaju bio ograničen. Osim toga, žalilac ističe da se pristup informaciji može ograničiti isključivo na osnovu pravilne primjene člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, čije odredbe u konkretnom slučaju nijesu primijenjene. 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. S obzirom na to da su navedenim članom taksativno navedeni interesi u cilju čije zaštite se pristup traženim informacijama može ograničiti, a kako prvostepeni organ ne navodi ni jedan od njih, žalilac je mišljenja da je isti pogrešno primijenio materijalno pravo ne pozivajući se na navedenu zakonsku odredbu, već na Pravilnike na kojima se ne može zasnivati odluka o ograničenju pristupa traženim informacijama, niti isti mogu predstavljati razlog za takvo postupanje. Ograničenja pristupu informacijama, osim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, definisana su u okviru Ustava i Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Naime, Ustavom i Konvencijom predviđena je mogućnost, a ne obaveza ograničavanja pristupa informacijama radi zaštite određenih vitalnih interesa, odnosno vrijednosti. Ova okolnost nameće potrebu da se pored definisanja kriterijuma za prepoznavanje informacija kojim se pristup može ograničiti, definišu i standardi u odnosu na koje će se, zavisno od zaštićenog interesa, u svakom konkretnom slučaju traženja pristupa određenoj informaciji vršiti test štetnosti njenog objelodanjivanja. Prema tome, sve i da tražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu navedenog privrednog društva, prvostepeni organ je bio dužan postupiti u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. Na osnovu svega navedenog žalilac zaključuje da tražene informacije ne mogu biti u cjelosti povjerljive, jer postoji preovlađujuči interes javnosti da bude upoznata sa načinom poslovanja privrednog društva koje obavlja javnu djelatnost, čiji je osnivač država i koje se finansira iz javnih prihoda, a u konkretnom postoji poseban interes javnosti jer se radi o Pravilniku o zaštiti lica i imovine u skladu sa kojim ovaj organ ograničava pristup svim podacima. Navedeno pravo garantovano je u odredbom člana 51 stav 1 Ustava Crne Gore kojom se propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. 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. Odredba člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen 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, pobijano rješenje je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. S obzirom da je donošenjem rješenja prvostepenog organa povrijeđen zakon na njegovu štetu, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje “13. Jul Plantaže” a.d. Podgorica broj: 2-59/1 od 17. avgusta 2018. godine i meritorno odluči po žalbi. Obavezuje se prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po 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 organ on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je poništio prvostepeni rješenje 2-59/1 od 17.08.2018.godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava povrede pravila postupka. Prvostepeni organ je ograničavajući pristup informacijama nije se pozvao na član 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisan osnov za odbijanje informacija. Članom 14 Zakona o slobodnom pristupu su taksativno navedeni slučajevi u kojima se može ograničiti pristup traženoj informaciji na koje se u osporenom rješenju nije pozvao prvostepeni organ. Prvostepeni organ odbijajući pristup informacijama je shodno članu 16 sproveo test štetnosti koji se ne precizirajući koje šetene posledice bi nastupile po prvostepeni organ kada bi dozvolio pristup traženim informacijama. Prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, će pravilno primjeniti odrebe materijalnog prava i to 14, 16 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu 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.

Budući da je poništeno rješenje 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.

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

Sa iznijetih 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**