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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2511-2 /18**

**Podgorica, 03.02.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/121837 od 25.05.2018. godine izjavljene protiv rješenja Sekretarijata za finansije Glavni grad Podgorica broj 05-402/18-1845/1 od 08.05.2018.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 18.07.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Sekretarijata za finansije Glavni grad Podgorica broj 05-402/18-1845/1 od 08.05.2018. 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 rješenje po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/121837 od 16. 04. 2018. godine, kojim je odlučeno: Odbija se zahtjev za pristup informaciji Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, br UP I 05-402/18-1845 od 17.04.2018. godine i Žalbe br. 18/121873 od 08.05.2018. godine, kojim traži pristup informaciji - aktu koji sadrži informaciju o stanju svih računa Glavnog grada Podgorice ( po izvodima računa) na kraju 2017. godine, kao neosnovan. U obrazloženju rješenja se navodi da je U postupku po zahtjevu, Sekretarijat je utvrdio da posjeduje traženu informaciju, ali da ista podliježe ograničenju propisanim članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Članom 14 navedenog Zakona propisane su okolnosti i us lovi zbog kojih organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije. Tako je stavom 1 tačka 5 i 6 navedenog člana propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u intetesu zaštite, pored ostalog, ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na poslovnu tajnu, kao i ako je u pitanju poslovna tajna. Tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu, a davanje takve informacije predstavljalo bi kršenje poslovne tajne, i u smislu člana 3 Zakona o zaštiti neobjavljenih podataka („Službeni list CG“, br. 16/07 i 73/08) kojim je propisano da se neobjavljenim podacima, između ostalog, smatraju i fmansijski i poslovni podaci. Takođe, Članom 84 Zakona o bankama („Službeni list CG“, br.17/08 , 44/10 i 40/11) propisano je pored ostalog, da se podaci o pojedinačnom stanju depozita i prometa na pojedinačnim računima pravnih i fizičkih lica otvorenih u banci smatraju bankarskom tajnom, a bankarska tajna predstavlja poslovnu tajnu. Kako je navedeni odredbama definisano koji podaci predstavljaju poslovnu tajnu, kao i ograničenje istih, to tražena informacija - o stanju svih računa Glavnog grada Podgorice (po izvodima računa) na kraju 2017. godine, predstavlja poslovnu tajnu kojoj je pristup ograničen. Takođe ukazuju da je presudom Upravnog suda U.br.2931/15 i presudom Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br.314/11, identičan zahtjev riješen u našu korist. Na osnovu izloženog ,odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja 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 je dana 10. maja 2018. godine Sekretarijat za finansije Glavni grad Podgorica dostavlja rješenje broj: 05-402/18-1845/1 od dana 08. maja 2018. godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ se poziva na odredbe člana 14 stav 1 tačka 5 i 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, da tražena infomacija predstavlja poslovnu tajnu, te da bi davanje takve tajne predstavljalo kršenje poslovne tajne u smislu člana 3 Zakona o zaštiti neobjavljenih podataka. Dalje se poziva na član 84 Zakona o bankama čime potvrđuje svoje navode da tražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu. Žalilac u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa smatrajući isto neosnovanim, nerazumljivim i zasnovanim na pogrešnoj primjeni materijalnog prava zbog čega je nepotpuno i nepravilno utvrđeno činjenično stanje, te je prilikom donošenja istog počinjena 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. Član 4 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Član 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. Član 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. 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. Član 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije kao i na poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine, dok je tačkom 6 istog člana propisano da da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Žalilac je mišljenja da se tražene informacije ni u kom slučaju ne mogu dovesti u vezu sa podacima koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu, a još manje sa pravom intelektualne svojine. Naime, prema našem zakonodavstvu prava intelektualne svojine jesu: autorsko i srodna prava, žig, geografska oznaka porijekla, dizajn, patent, mali patent i topografija integrisanih kola, u skladu sa zakonom. Prema tome, žalilac smatra da se, time što će se njemu omogućiti pristup traženoj informaciji ne ugrožavaju interesi zaštićeni tačkom 5 navedenog člana, te da ni prvostepeni organ nije učinio vjerovatnim ovakve navode, jer nije dao obrazloženje na osnovu kog bi se moglo zaključiti na koji način je ovaj organ doveo u vezu trgovinske i druge ekonomske interese koje štiti u konkretnom slučaju sa konkurencijom, poslovnom tajnom ili pravom intelektualne svojine. Prvostepeni organ uopšte nije dao razloge ograničenja pristupa traženim informacijama, a paušalnim citiranjem zakonske odredbe nije moguće ograničiti pristup traženim informacijama. Rješenje čini dodatno nerazumljivim istovremeno pozivanje na stav 6 istog člana, pa nije jasno da li je pristup ograničen na osnovu stava 5 ili 6 navedene zakonske odredbe, odnosno koja odredba je bila odlučujuća prilikom donošenja rješenja. Takođe, interes koji ovaj organ štiti je nejasan jer navodi da „tražena informacije predstavlja poslovnu tajnu i da bi davanje takve informacije predstavljalo kršenje poslovne tajne”. Ovakav stav rješenje čini nerazumljivim i nezakonitim jer je potrebno ukazati na ugrožavanje konkretnog interesa otkrivanjem poslovne tajne, te povreda poslovne tajne sama po sebi ne može biti dovoljan i valjan razlog za prikrivanjem podataka. S tim u vezi, prvostepeni organ se poziva na odredbu člana 3 Zakona o zaštiti neobjavljenih podataka, pa žalilac ukazuje na odredbu člana 9 stav 2 i 3 istog zakona kojima je propisano da nadležni organ uprave, odnosno državni službenik i namještenik zaposlen u nadležnom organu uprave, dužan je da primljene podatke iz stava 1 ovog člana čuva kao povjerljive, kao i da podaci iz stava 1 ovog člana mogu biti otkriveni samo, ako nadležni organ utvrdi, da je otkrivanje neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine ili javnog interesa. Žalilac ukazuje na to da u konkrentom slučaju prvostepeni organ nije ni utvrđivao postojanje javnog interesa, zbog čega nije ni razmatrao da mogućnost dostavljanja traženih informacija, a što je bio obavezan da uradi kako na osnovu navedenog zakona, tako i na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dakle, žalilac ukazuje na to da u konkretnom slučaju postoji preovlaćujući interes javnosti iz člana 17 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer tražene informacije sadrže podatke kojima se može utvrditi zakonitost dobijanja i trošenja sredstava iz javnih prihoda i njihovo prikrivanje ukazuje na nezakonitosti u tom pogledu. Kako se u konkretnom slučaju radi o računu državne institucije i budžetskim sredstvima, jasno je da nema prostora za primjenu odredbe člana 14 u vezi poslovne tajne, jer je interes javnosti značajniji u odnosu na interes državnog organa da štiti podatke o dobijanju i trošenju sredstava iz budžeta. Dakle, na osnovu svega navedenog se jasno zaključuje da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, da je činjenično stanje nepotpuno utvrđeno, a na osnovu čega je nezakonito ograničen pristup traženim informacijama bez valjanog obrazloženja. S tim u vezi žalilac upućuje na stav Upravog suda Crne Gore dat u presudi U.br. 1763/15 od 02.02.2016.godine kojom je odlučeno „kada ograničiti pristup informaciji organ je dužan da u obrazloženju rješenja navede razloge o tome na koji način bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama mogle nastupiti štetne posljedice po interese zaštićene zakonom, odnosno da utvrdi da je zaštićeni interes pretežniji od interesa za pristup informacijama. Kako tuženi organ nije vršio test štetnosti, to u osporenom rješenju nedostaju valjani razlozi koji upućuju na pravilnost rješavanja predmetne stvari, što predstavlja povredu pravila postupka iz člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.” Kod ovakvog stava prvostepeni organ je počinio bitne povrede pravila postupka jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti rješenja kojim je uskraćeno pravo na slobodan pristup informacijama. Naime, nejasno je na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objelodanjivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji od navedenih interesa, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, jer nije izvršio test štetnosti, a koji je bio dužan da izvrši, u skladu sa odredbom člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prema tome, žalilac ukazuje na to da je osporenim rješenjem neosnovano ograničen pristup traženim informacijama, te da se testom štetnosti nije moglo doći do zaključka da je bilo koji od niza navedenih interesa pretežniji od interesa javnosti da zna tražene informacije. Prema tome, postupanje prvostepenog organa je pravno neutemeljeno i odredbe zakona na koje se ovaj organ poziva u konkrenom slučaju nijesu primjenljive. Naime, odredba člana 16 ovog zakona 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. Kako prvostepeni organ nije dokazao da bi se objavljivanjem traženih informacija ugrozili bilo čiji interesi, a još manje te tvrdnje potkrijepio valjanim dokazima i pozitivnim propisima, te nije izvršio ni test štetnosti, dolazi se do zaključka da je rješenje nezakonito. Prema tome, osporeno rješenje je nezakonito sa aspekta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer je ovaj organ ograničio pristup traženim informacijama paušalnim pozivanjem na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i bez navođenja valjanih razloga koji bi ukazali na pravilnu primjenu navedene zakonske odredbe, jer interes koji se u konkretnom slučaju štiti nije značajniji od interesa javnosti da bude upoznata sa traženim informacijama, pa sve i da je pravilno primijenjena navedena zakonska odredba, isti je pogrešno utvrdio da je interes naveden u rješenju pretežniji od interesa javnosti. 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. U spornom rješenju nema materijalnih dokaza da je sproveden test štetnosti, iako je to zakonska obaveza prvostepenog organa. Žalilac je mišljenja da bi se pravilnim sprovođenjem testa štetnosti došlo do zaključka da se objelodanjivanjem traženih informacija ne može ugroziti interes naveden u rješenju, te da je interes javnosti od većeg značaja u konkretnom slučaju, zbog čega navodni test štetnosti smatra neosnovanim. Član 30 stav 5 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. 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. 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 Sekretarijata za finansije Glavni grad Podgorica broj: 05-402/18-1845/1 od 08. maja 2018. godine i meritorno odluči po žalbi, te da se obavezuje prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi 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 javnopravni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije, ispitujući zakonitost osporenog rješenja utvrdio je da je prvostepeni organ nepravilno primjenio materijalno pravo. Članom 7 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisuje da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom, dok se članom 14 istog Zakona taksativno navode razlozi iz kojih se može ograničiti pristup informaciji. Članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisan osnov odbijanja pristupa traženim informacijama kada postoje su ispunjeni uslovi iz člana 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. Član 16 stav 1 istog zakona 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. Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ paušalno primijenio član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i da nije sproveo test štetnosti u skladu sa članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, što je bio dužan učiniti. Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebu člana 14 stav 1 tačka 6 i član 16 i člana 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.

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**