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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-538-2/18**

**Podgorica, 13.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/116384-116386 od 09.01.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja „Montenegro Airlines“ AD br. 4864 od 25.12.2018.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 25.12.2015, 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 „Montenegro Airlines“ AD broj: 4864 od 25.12.2018. 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. 17/116384-116386 od 12.12.2018.godine, donio rješenje br. 4864 od 25.12.2018.godine u kome se navodi sledeće: „1.Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, broj br.17/116384-116386 od 12.12.2017.godine, kojim je traženo dostavljanje: svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2015.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2016.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2017.godine.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice podnijela “Montenegro Airlines"-u AD Podgorica zahtjev broj br.17/116384-116386 od 12.12.2017.godine, kojim je tražila da joj se dostavi kopija: svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2015.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2016.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2017.godine. Članom 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisano je da o zahtjevu za pristup informaciji, osim u slučaju iz člana 22 ovog zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji ili njenom dijelu ili zahtjev odbija. Rješenjem kojim se dozvoljava pristup traženoj informaciji i njenom dijelu određuje se: na način na koji se dozvoljava pristup informaciji, rok za ostvarivanje pristupa i troškovi postupka. Rješenjem kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Po pitanju ostalih traženih dokumenta, ovaj organ je utvrdio da se istom ne može udovoljiti, iz razloga što je "Montenegro Airlines" AD Podgorica preuzeo obavezu čuvanja poverljivosti podataka iz ugovora i nije ovlašćen da iste daje na uvid trećim licima. Shodno odredbama člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, 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 12. decembra 2017.godine žalilac uputio zahtjev za pristup informacijama i od “Montenegro Airlines” AD zatražio dostavljanje kopija: svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2015.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2016.godine; svih ugovora o pružanju konsultantskih usluga za potrebe Montenegro Airlines AD Podgorica koje je avio kompanija zaključila tokom 2017.godine. Dana 26. decembra 2017.godine dostavljeno je rješenje “Montenegro Airlines” AD broj: 4864 od 25. decembra 2018.godine kojim se odbija zahtjev uz obrazloženje da se istom ne može udovoljiti jer je ovaj organ preuzeo obavezu čuvanja povjerljivosti podataka iz ugovora i nije ovlašćen da iste daje na uvid trećim licima. Žalilac osporava rješenje prvostepenog organa i smatra da je prilikom donošenja istog počinjena povreda zakona. Odredba člana 51 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Član 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet I legitimitet organa vlasti. Član 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanju ljudskih prava. Član 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je pristup informacijama od javnog interesa i da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u članu 13 stav 1 propisuje da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji omogući pristup informaciji ili njenom dijelu, koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Osporeno rješenje je nezakonito sa aspekta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer prvostepeni organ ograničava pristup informacijama navodeći paušalne i nerazumljive razloge. U odnosu na tražene ugovore prvostepeni organ je ograničio pristup traženim informacijama ne pozivajući se na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama čijom pravilnom primjenom se jedino može ograničiti pristup informacijama. Navednom odredbom propisano je da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je to u interesu zaštite interesa propisanih ovim zakonom, te taksativno navodi zaštićene interese. Međutim, u osporenom rješenju prvostepeni organ ograničava pristup traženim ugovorima iz razloga koji nijesu razlozi za ograničenje koje poznaje član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, 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, a kako isti u predmetnom slučaju nije poznat, ovakvo postupanje od strane prvostepenog organa je nezakonito. Dakle, iz osporenog rješenja nije jasno koji interesi bi bili ugroženi objelodanjivanjem traženih ugovora, niti na koji način bi isti bili ugroženi, pa je osporeno rješenje nejasno i bez valjanih razloga. Prema tome, iz obrazloženja osporenog rješenja se ne vidi iz kojih pravnih razloga je prvostepeni organ našao da pristup traženim ugovorima treba odbiti, jer rješenje ne sadrži odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa su razlozi dati u obrazloženju irelevantni i odluka zasnovana na istima je nezakonita. Osim toga, 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. S obzirom na to da svako ograničavanje pristupa informacijama podrazumijeva obaveznu procjenu nastanka štete za zaštićeni interes zbog objelodanjivanja informacije, onda je, shodno odredbi člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u konkretnom slučaju, navedeno privredno društvo bilo obavezno pravilnim sprovođenjem testa štetnosti utvrditi da li bi objavljivanjem dijela traženih ugovora i aneksa ugovora nastala šteta značajno veća od štete po javni interes zbog neobjavljivanja istih. Međutim, u osporenom rješenju privredno društvo ne navodi da je izvršilo test štetnosti na osnovu kojeg je jedino moguće izmjeriti da li za objelodanjivanjem traženih ugovora i aneksa ugovora postoji preovlađujući javni interes ili ne. Dalje, sadržina traženih Ugovora ne može biti tajna, jer njihovo objavljivanje omogućava građanima da saznaju informacije o trošenju budžetskih sredstava ovog privrednog društva, a koje je u većinskom vlasništvu države. Štaviše, objavljivanje traženih Ugovora, prema mišljenju žalioca, ima preovlađujući javni interes, s obzirom na to da je poslovanje navedenog privrednog društva, u više navrata, u javnosti označeno kao sumnjivo i nezakonito, posebno u dijelu trošenja sredstava iz javnih prihoda. Prema tome, s obzirom na to da traženi Ugovori treba javnosti treba da pruže podatke o eventualnom postojanju korupcije i nezakonitom trošenju sredstava iz javnih prihoda te ih to kvalifikuje kao informacije koje su od preovlađujućeg javnog interesa, to se pristup istima nikako nije mogao ograničiti samo paušalnim citiranjem klauzule povjerljivosti. Čak i kada bi se dio informacija traženim zahtjevom mogao smatrati povjerljivim, Ugovori koje zaključuju državni organi ili privredna društva u kojima država ima udio ili većinsko vlasništvo, sa trećim licima, a po osnovu kojih Vlada izdaje državne garancije, ne mogu biti povjerljivi u cjelosti, jer u suprotnom isti ne bi bili u skladu sa pozitivnim propisima Crne Gore. U prilog navedenom govori presuda Upravnog suda U. Broj 358/10 od dana 14. maja 2010.godine, u kojoj se navodi da se povjerljivost ne može odnositi na čitavu sadržinu Ugovora, inače isti ne bi bio u skladu sa pozitivnim propisima Crne Gore, u kom slučaju je trebalo dozvoliti pristup nakon brisanja dijela Ugovora kome je pristup ograničen. Zaključuje se da je navedeno privredno društvo bilo dužno postupiti u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. 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. Osporenim rješenjem uskraćeno je zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama na njegovu štetu, te stoga žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje “Montenegro Airlines” AD broj: 4864 od dana 25. decembra 2018. godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka shodno 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 prvostepeno rješenje 4864 od 25.12.2018.godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava povrede pravila postupka. Prvostepeni organ je ograničavajući pristup informacijama u cijelosti 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 je obavezi u odnosu na tražene informacije u ponovnom postupku pozvati se na član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano: organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: 6) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.Prvostepeni organ odbijajući pristup informacijama je shodno članu 16 nije 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 , 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**