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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-3456-2/17**

**Podgorica, 11.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi žalbi NVO Mans 17/113604 od 03.08.2017. godine izjavljene protiv rješenja Sekretarijat za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine br. 04-007-UPI-9/1 od 19.07.2017.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 4 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 23.01.2018. 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 04-007-UPI-9/1 od 19.07.2017.godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br.17/113604 od 05.07.2017.godine na način što je odlučeno: “Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS-a, br. 17/113604 od 05.07.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije svih zapisnika o inspekcijskom nadzoru izvršenom kod poreskog obveznika „Carine" d.o.o. Podgorica, po osnovu preuzimanja nepokretnosti firme AD „Вајо Pivljanin" Plužine.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi se da se Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS obratila Sekretarijatu za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode opštine Plužine, zahtjevom br. 17/113604 od 05.07.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije svih zapisnika o inspekcijskom nadzoru izvršenom kod poreskog obveznika „Carine" d.o.o. Podgorica, po osnovu preuzimanja nepokretnosti firme AD „Вајо Pivljanin" Plužine. Postupajući po zahtjevu, ovaj organ je utvrdio da je izvršen inspekcijski nadzor kod poreskog obveznika „Carine" d.o.o. Podgorica, na osnovu kojeg je sačinjen zapisnik, međutim podaci koji su uneseni u zapisnik spadaju u domen poreske tajne saglasno odredbama člana 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji ("SI. list RCG", br. 65/2001 i 80/2004 i "SI.list CG" br. 20/2011, 28/2012 и 8/2015.), koji propisuje: "Poreska tajna je svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojom raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka: 1) za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom; 2) koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati; 3) vezanih za postojanje poreskog duga, ukoliko je hipoteka, odnosno fiducija kao način obezbjeđenja upisana u javne knjige; 4) o registraciji poreskog obveznika, PIB, nazivu (ime) i glavnom mjestu poslovanja; 5) o vrijednosti nepokretne imovine; 6) koje poreski organ objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika. Odredbom člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom Ovaj organ je cijenio da s obzirom na činjenicu da je inspekcijski nadzor izvršen u sklopu utvrđivanja poreza na nepokretnosti i da ne postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji glasi: "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. Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji ili dijelu informacije iz člana 14 ovog zakona kada postoji preovlađujući javni interes za njeno objelodanjivanje," i odlučio da se zahtjevu podnosioca ne može udovoljiti. Na osnovu izloženog, a saglasno odredbama člana 29 stav 1 tačka 3 i člana 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odlučeno je kao u dispozitivu rešenja.

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, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Da je dana 05. jula 2017. godine žalilac uputio zahtjev za informacijama kojim je od Sekretarijata za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine zatražio kopije: svih zapisnika o inspekcijskom nadzoru poreskog obveznika "Carine" d.o.o. Podgorica, a po osnovu preuzimanja nepokretnosti firme AD "Bajo Pivljanin" Plužine. Dana 21. jula 2017. godine Poreska uprave žaliocu dostavlja rješenje broj: 04-007-UPI-9/1 od 19. jula 2017.godine kojim odbija zahtjev. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj admisnistraciji, te rješenje postupanje zasniva na članu 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvrdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa Zakonom. Dalje ističe da ne postoji javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zbog čega je odlučio kao u dispozitivu rješenja. 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. Naime, 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, Sekretarijat za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine je zabranio pristup kompletnoj traženoj informaciji. 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. Stoga, kako Sekretarijat za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine nije dokazao da bi se objavljivanjem traženih informacija ugrozili bilo čiji interesi, a još manje je te tvrdnje potkrijepio valjanim dokazima i pozitivnim propisima, dolazi se do zaključka da je rješenje donijeto paušalnim citiranjem odredbe člana 17, a što je bez značaja posebno kod činjenice da nije izvršen test štetnosti. Žalilac smatra da je interes javnosti u predmetnom slučaju značajniji od ličnih interesa, te da tražena informacija na može predstavljati poresku tajnu, kao i da je Zakon o poreskoj administraciji pogrešno primijenjen. 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. Odredbom člana 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku propisano je 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. Suprotno tome, 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 osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. S obzirom na to da je donošenjem rješenja Sekretarijata za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine ograničeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijam 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, ekonomiju i lokalne javne prihode Opštine Plužine broj: 04-007-UPI- 9/1 od dana 19. jula 2017.godine godine i meritorno odluči po žalbi . te obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u,

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 20.09.2017. godine na osnovu člana 40 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama podnijela je prvostepenom organu zahtjev za dostavljanje informacije br. 07-33-9708-1/17 kojim je traženo da dostave odgovor na žalbu br. UP II 07-30-3456-1/17.

Prvostepeni organ je dana 08.08.2017.godine dostavio Odgovor na žalbu br. 032-007/17-04-UPI-9/3, u koje navodi da je Pobijanim rješenjem br. 04-007-UPI-9/1 od 19.07.2017. godine odbijen zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS-a, br. 17/113604 od 05.07.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije svih zapisnika o inspekcijskom nadzoru izvršenom kod poreskog obveznika „Carine" d.o.o. Podgorica, po osnovu preuzimanja nepokretnosti firme AD „Вајо Pivljanin" Plužine. Na označeno rješenje žalilac je izjavio žalbu pobijajući ga zbog nepoptpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka. U žalbi se u bitnom navodi da se u obrazloženju pobijanog rješenja navodi da je riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu shodno članu 16 stav 1 Zakona o preskoj administraciji, te rješenje zasniva na članu 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvrdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa Zakonom. Dalje ističe da ne postoji javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zatim žalilac ističe da član 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je pristup informacijama od javnog intresa i da se isti može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti dat je primat interesu da se objavljuju u odnosu na suprotni interes, da se informacije, zbog bilo kog razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Žalilac dalje ističe da je odredbom člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije čijim objavljivanjem se ugrožava određeni interes, ali ne i zabrana pristupu informaciji u cjelosti, međutim Sekretrarijat za finansije , ekonomiju i lokalne javne prihode opštine Plužine je zabranio pristup kompletnoj traženoj informaciji. Žalilac smatra da je interes javnosti u predmetnom slučaju značajniji od ličnih interesa, te da tražena informacija ne može predstavljati poresku tajnu, kao i da je Zakon o poreskoj administraciji pogrešno primijenjen. 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, a po nalaženju žalioca pobijano rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen zahtjev žalioca, kao ni razlozi koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost pobijanog rješenja. Žalilac navodi da je odredbom člana 22 stav 6 zakona o upravnom postupku propisano 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 kojeg 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. Suprotno tome, osporeno rješenje je nema obrazloženja u tom smislu, ne sadrži ni jedan navod o utvrđenom činjeničnom stanju i ne sadrži ni jedan razlog koji bi upućivao na odluku kakva je u dispozitivu. Nakon razmatranja navoda žalbe, ovaj organ smatra da je žalba neosnovana iz sledećih razloga: Tražena informacija, odnosno zapisnik je takve prirode da zbog svoje specifičnosti sadrži podatke koji se u svom cjelokupnom sadržaju mogu okarakterisati kao poreska tajna, ovo zbog toga što se radi o zapisniku o inspekcijskom nadzoru vršenom u postupku utvrđivanja poreza na nepokretnosti u okviru koga je subjekat nadzora prezentovao informacije o svom poslovanju koje predstavljaju poresku tajnu. Naime, pomenuti zapisnik sadrži podatke o karticama sintetičkog računa za zemljišta na području opštine Plužine, karticama sintetičkog računa za građevinske objekte na području opštine Plužine, karticama sintetičkog računa o ispravci vrijednosti građevinskih objekata na području opštine Plužine, podatke o tome da li je izvršeno umanjenje knjigovodstvene vrijednosti imovine u poslovnim knjigama za vrijednost otuđene imovine i druge podatke koji predstavljaju poresku tajnu saglasno odredbama člana 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji ("Si. list RCG", br. 65/2001 i 80/2004 i "Sl.list CG" br. 20/2011, 28/2012 и 8/2015.), koji propisuje: "Poreska tajna je svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojom raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka: 1) za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom; 2) koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati; 3) vezanih za postojanje poreskog duga, ukoliko je hipoteka, odnosno fiducija kao način obezbjeđenja upisana u javne knjige; 4) o registraciji poreskog obveznika, PIB, nazivu (ime) i glavnom mjestu poslovanja; 5) o vrijednosti nepokretne imovine i 6) koje poreski organ objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika;" Prvostepeni organ smatra da je neosnovan navod žalbe da ovaj organ nije dozvolio djelimičan pristup informaciji već je zabranio pristup kompletnoj traženoj informaciji, pozivajući se na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijeiu informacije čijim objavljivanjem se ugrožava određeni interes, ali ne i zabraniti pristupu informaciji u cjeiosti,imajući u vidu da traženi dokument bez podataka koji su prethodno navedeni ne bi imao smisla niti bi u bilo kom elementu ostvario svoju svrhu prezentovanjem javnosti, zbog čega dozvola pristupu dijelu informacije ne bi imala nikakvu svrhu. Netačni su navodi žalioca da obrazloženje pobijanog rješenja ne sadrži zakonom propisane elemente. Naime, pobijano rješenje sadrži sve potrebne elemente - zahtjev stranke, utvrđeno činjenično stanje pošto je analizom traženog dokumenta utvrđeno da on predstavlja poresku tajnu, a odlučna činjenica prilikom donošenja odluke prvostepenog organa jeste da li je traženi dokument poreska tajna ili ne, da li su podaci iz traženog dokumenta poreska tajna ili ne, a detaljnija analiza u obrazloženju pobijanog rješenja zahtijevala bi osvrt na konkretne podatke, što bi se kosilo sa članom 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji. Takođe, sadrži i propise na osnovu kojih je rješenje donijeta. Dakle, ovaj organ smatra da je pravilno sproveo postupak koji je prethodio rješenju, potpuno utvrdio činjenično stanje i dao jasne i uvjerljive razloge za donošenje rješenja. Zbog svega navedenog smatramo da žalbu treba odbiti.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda i odgovora na žalbu, Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana.

Član 126 stav 4 Zakona o 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 se pozvao na član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da se dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Dalje, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji a vezano za tražene informacije "Poreska tajna je svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojom raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka: 1) za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom; 2) koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati; 3) vezanih za postojanje poreskog duga, ukoliko je hipoteka, odnosno fiducija kao način obezbjeđenja upisana u javne knjige; 4) o registraciji poreskog obveznika, PIB, nazivu (ime) i glavnom mjestu poslovanja; 5) o vrijednosti nepokretne imovine; 6) koje poreski organ objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika. Savjet Agencije je utvrdio da 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. Kako u konretnom slučaju postoji osnov ograničenja propisan članom 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama Savjet Agencije nalazi da sa iznijetih razloga žalbu treba odbiti kao neosnovanu. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o 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 126 stav 4 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**