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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-3443-2/18**

**Podgorica, 28.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/123981 od 14.09.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja Privrednog suda Crne Gore V-Su.br. 24/18 od 28.08.2018.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 04.10.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 04.12.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Privrednog suda Crne Gore V-Su.br. 24/18 od 28.08.2018.godine.

Predmet se vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje V-Su.br.24/18 od 28.08.2018.godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br.18/123891 od 12.07.2018.godine na način što je odlučeno: “Odbija se zahtjev NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS,od12.07.2018.godine, kojim je tražena dostava kopije Ugovora br. 07-7491/1 od 19. oktobra 2007. godine, kojim je imovina preduzeća AD „Gorinji Ibar" u stečaju, Rožaje, prodata Vladi Crne Gore.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da se dana 12.07.2018. godine NVO MANS obratila ovom sudu zahtjevom da joj se shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacija dostavi kopija Ugovora br. 07- 7491/1 od 19. oktobra 2007. godine, kojim je imovina preduzeća AD „Gorinji lbar“ u stečaju, Rožaje, prodata Vladi Crne Gore. Rješavajući po predmetnom zahtjevu, ovaj organ je izvršio uvid u spise predmeta St.br. 148/15 u stečajnom postupku nad stečajnim dužnikom AD „Gornji Ibar" - u stečaju i utvrdio da se u spisima predmeta ne nalazi Ugovor br. 07-7491/1, iz kojih razloga je odlučeno kao u izreci rješenja. Podnosilac zahtjeva se ne pojavljuje kao stranka u tom postupku, niti zastupa stranku, pa ne bi ni imao pravo da traži uvid u spise predmeta i kopiju dijela spisa. Naime, uvid u sudske spise ne može se vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama („SI.list CG“, br.44/2012), već isključivo na osnovu procesnih zakona (Zakoni o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona « sudovima, zbog čega je predmetni zahtjev odbijen. Odredbom člana 56. Sudskog poslovnika, predviđeno je da se prilikom davanja informacija o pojedinim predmetima moraju poštovati odredbe o tajnosti postupka, kao i ugled, privatnost i poslovni interes stranaka i drugih učesnika u postupku. Pravnim stavom Vrhovnog suda Crne Gore Su VI br. 60/11 od 06.07.2011.godine, koji je donijet u cilju ujednačavanja prakse sudova prilikom odlučivanja po zahtjeva za pristup informacijama, a polazeći od poštovanja ustavnih odredbi iz člana 43 i člana 51. st.2., ocijenjeno je da se uvid u sudske spise ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već isključivo na osnovu procesnih zakona, Zakona o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona o sudovima. Ovo se analogno može primijeniti i na zahtjev za uvid stečajne spise ovog suda. U prilog prednjem je i odluka Upravnog suda Crne Gore U.br. 1560/2017 od 30.01.2018.godine kojim je poništeno rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama UP II 07-30-904-2/16 od 22.02.2017.godine, a po tužbi Privrednog suda Crne Gore. Navedenom presudom je utvrđeno, da je Agencija zaštitu ličnih podataka prilikom donošenja rješenja morala imati u vidu propise kojima se utvrdjuje procedura sudskih postupaka. Kako se u spisima predmeta ne nalazi Ugovor pod brojem 07-7491/1, nije udovoljeno zahtjevu. 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, nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Dana 31. avgusta 2018.godine Privredni sud Crne Gore žaliocu dostavlja rješenje V- Su.br.24/18 od 28. avgusta 2018.godine kojim odbija zahtjev. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da se traženi ugovor ne nalazi u spisima predmeta. Dalje navodi da se uvid u spise ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već isključivo na osnovu procesnih zakona, te pozivajući se na Sudski poslovnik ističe da se prilikom davanja informacija o pojedinim predmetima moraju poštovati odredbe o tajnosti postupka, kao i ugled, privatnost i poslovni interes stranaka i drugih učesnika u postupku. Dalje se poziva na pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore i odluku Upravnog suda Crne Gore koja ukazuje na pomenuti stav, a u prilog naprijed navedenom, ističući da je ovaj pravni stav prihvatio i zakonodavac u najnovijim izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informadjama kojim je određeno članom 1 stav 2 da se odredbe tog zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. Navodi da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, odnosno ne zastupa stranku, niti je lice koje ima opravdani interes za razmatranje, prepisivanje i kopiranje spisa, pa pozivajući se na član 148 Zakona o parničnom postupku i član 64 Zakona o sudovima zaključuje da zahtjevu nije udovoljeno iz navedenih razloga. Žalilac u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa smatrajući da je prilikom donošenja istog pogrešno utvrđeno činjenično stanje, da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, te da više međusobno protivjrečnih razloga čine rješenje nerazumljivim, čime je počinjena 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. Odredba člana 4 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Odredba člana 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. Odredba člana 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. Prema tome, kako se u konkretnom slučaju prvostepeni organ nije pozvao na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te nije ni učinio vjerovatnim da bi objelodanjivanjem traženih informacija bio ugrožen interes veći od javnog interesa, žalilac smatra da je pristup istima neosnovano i nezakonito ograničen. Prije svega, prvostepeni organ navodi da nije u posjedu tražene informacije, te istovremeno navodi niz razloga koji su u suprotnosti sa prethodno navedenim, pa nije moguće sa sigurnošću zaključiti koji je razlog odbijanja zahtjeva. Dalje, osporeno rješenje je nezakonito sa aspekta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer prvostepeni organ ograničava pristup informacijama navodeći paušalne i nerazumljive razloge, pozivajući se na odredbe zakona koji u konkretnom slučaju nijesu relevantni, a ne 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 informacijama 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 informacija, niti na koji način bi isti bili ugroženi, pa je osporeno rješenje nejasno i bez valjanih razloga koji bi upućivali na odluku kakva je data u dispozitivu. Prema tome, iz obrazloženja osporenog rješenja se ne vidi iz kojih pravnih razloga je prvostepeni organ našao da rješenje treba odbiti, jer isto ne sadrži odredbe člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa su razlozi dati u obrazloženju irelevantni i odluka zasnovana na istima je nezakonita. Dalje, dovođenje člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u vezu sa pravnim stavom Vrhovnog suda, da se uvid u sudske spise ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama već na osnovu procesnih zakona, nije primjenljivo u konkernom slučaju, naprotiv isti govori u prilog podnosiocu zahtjeva. Naime, kako i sam prvostepeni organ navodi podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, pa se odredba člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne može primijeniti jer podnosilac zahtjeva nema mogućnost da traženim informacijama pristupu kao stranka u postupku, na osnovu procesnih zakona, zbog čega je osnovano podnošenje zahtjeva u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Takođe, podnosilac zahtjeva ima opravdan interes da bude upoznat sa traženim informacijama jer postoji prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa je ograničenje pristupa nezakonito, neosnovano i bez valjanog obrazloženja, zasnovano na međusobno protivrječnim navodima koji se ne mogu dovesti u vezu sa predmetnom situacijom. Prema tome, prvostepeni organ je paušalnim navodima ograničio pristup traženim informacijama, pri tom ne navodeći koji interes štiti i ne pozivajući se na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Žalilac ističe da je o zahtjevu potrebno odlučiti u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, utvrditi interes iz člana 14 ovog zakona koji je potrebno zaštititi kao i interes javnosti sa druge strane kako bi se na zakonit način donijela odluka. Na osnovu svega navedenog se zaključuje da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo što prilikom ograničenja pristupa informacija nije primijenio odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a na koji način je nezakonito ograničio pristup traženim informacijama. Prema tome, bez značaja je pozivanje na odredbe Zakona o parničnom postupku i Zakona o sudovima, jer se odluka o zahtjevu za slobodan pristup informacijama mora zasnivati na odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa su zakonske odredbe na koje se prvostepeni organ poziva bez osnova i nijesu primjenljive u konkretnom slučaju. Iz navedenog nedvosmisleno proizilazi da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo jer nije primijeno odredbe zakona na osnovu koga je jedino moguće pravilno odlučiti po zahtjevu. 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. 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. Osporenim rješenjem uskraćeno je zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama na njegovu štetu, te s toga žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Privrednog suda Crne Gore V-Su.br.24/18 od 28. avgusta 2018. godine i meritorno odluči po žalbi te da obaveže 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 će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio materijalno pravo. Članom 1 Zakona o slobodnom pristupu informacija je propisano da pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom. Prvostepeni organ se u obrazloženju osporenog rješenja ograničavajući pristup traženoj informaciji pozivao na Zakon o parničnom postupku, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o upravnom sporu i Zakona o sudovima i Sudskog poslovnika, dok su organičenja pristupa traženim informacijama isključivo propisana članom 14 Zakona o slobodnom pristupu traženoj informaciji ili njenom dijelu. Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na: javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa, sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti; 2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti; 3) prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca, sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom, mjere tajnog nadzora, zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika, efikasnost vođenja postupka 4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: planiranja inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti, konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta, rad i odlučivanje kolegijalnih organa, pokretanje i vođenja disciplinskog postupka; 5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine, 6) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Prvostepeni organ se odbijajući zahtjev za slobodan pristup informacijama pozvao na Pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore VI.60/11 od 06.07.2011.godine koji je donijet na osnovu ranije važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 068/​05 od 15.11.2005), dok u trenutku odlučivanja po podnijetom zahtjevu za slobodan pristup informacijama u primjeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017). Savjet Agencije je utvrdio da je žalba osnovana, pa je ista usvojena, a prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od dana prijema rješenja donese novo rješenje u kojem će pravilno primijeni odredbe 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 rvostepenog 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**