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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-3709-2/18**

**Podgorica, 25.03.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/125289 od 23.11.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja Uprave carina Crne Gore 03/03 broj: D-11767/2 od 09.11.2018. godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17), i člana 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”,br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 04.12.2018.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 po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 18/125289 od 04.10.2018. godine na način što je odlučeno:”Odbija se zahtjev za slobodan pristup informacijama NVO ..MANS'" iz Podgorice, broj 18/125289 od 02.11.2018. godine, koji se odnosi na dostavljanje kopije: svih zahtjeva za oslobađanje iz člana 21 Zakona o autoputu Bar - Boljare koji su podnijeti Upravi carina u toku oktobra 2018. godine. Troškova postupka nije bilo.”U obrazloženju osporenog rješenja navodi se da se dana 02.11.2018.godine, Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, obratila Upravi carina, sa zahtjevom br. 18/125289, kojim je traženo da se na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama omogući pristup informacijama koje su navedene u dispozitivu ovog Rješenja. Razmatrajući predmetni zahtjev, ovaj organ je utvrdio da se tražene informacije nalaze u njegovom posjedu ali da se zahtjevu ne može udovoljiti iz razloga što je riječ o informacijama koje predstavljaju službenu tajnu, shodno čl. 16 Carinskog zakona (,,S1. list RCG“ br. 07/02,..29/05,...21/08,...i ,.S1. list CG" br. 39/11....40/1 l,...28/12s...62/13). Takođe, član 101 stav 4 Zakona o carinskoj službi („SI. list CG" br. 3/2016) propisuje da se ..pojedinačni podaci o fizičkim i pravnim licima koji su sadržani u carinskim deklaracijama, kao i podaci potrebni za utvrđivanje i provjeru carinske vrijeđnosti robe, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju carinski poslovi i odredbama zakona kojim se uređuje zvanična statistika i sistem zvanične statistike, smatraju službenom tajnom i ne smiju se od strane carinskog organa dalje saopštavati bez izričite saglasnosti lica ili ovlašćenih organa koji su ih dali“. Zakon o slobodnom pristupu informacijama u članu 14 stav 1 tačka 6 dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvrdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Pri ovakvom stanju stvari Uprava carina je sprovela test Štetnosti objavljivanja ove informacije, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu i utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih carinskih propisa. Takođe smatraju da ne postoji preovlađujući javni interes za objavljivanjem konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, odredbama Člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da 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 daje 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. Kako se u konkretnom slučaju radi o službenoj tajni, pri čemu carinski obveznik na koga se odnose traženi podaci, nije dao pisano odobrenje za objavljivanje navedenih podataka, niti je riječ o podacima za koje postoji preovlađujući javni interes za njihovim objavljivanjem, to je odlučeno kao u dispozitivu rješenja. S obzirom da će se dostava ovog tješenja izvršiti na adresu podnosioca zahtjeva, nijesu nastali stvarni troškovi za Upravu carina. Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da se rješenje pobija zbog nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka. U žalbi se navodi da je dana 04.10.2018. godine Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice podnijela zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim su od Uprave carina zatražili dostavljanje kopija informacija bliže opisanih u dispozitivu rješenja. Dana 09.11.2018.godine dostavljeno im je rješenje Uprave carina broj: 03/03 Broj: D-11767/2 od 09.11.2018.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ u bitnom navodi da tražena informacija predstavlja službenu tajnu shodno Carinskom zakonu i da se u skladu sa istim ne smije od strane carinskih službenika saopštavati bez izričite saglasnosti lica ili ovlašćenih organa koji su ih dali. Ističe da bi objelodanjivanjem traženih informacija bili ugroženi interesi iz člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te da ne postoji interes javnosti iz člana 17 ovog zakona. Takođe, navodi da je izvršio test štetnosti kojim je utvrdio da bi objelodanjivanje traženih informacija predstavljalo kršenje pozitivnih propisa - konkretno Carinskog zakona. 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. 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. 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. Odredba člana 14 stav 1 tačka 6 na kojoj ovaj organ temelji rješenje propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Dakle, navedenom odredbom se propisuje ograničavanje pristupa informaciji ili dijelu informacije ukoliko je riječ o poslovnoj tajni, pa žalilac ukazuje na to da je u konkretnom slučaju pogrešno primijenjeno materijalno pravo, jer navedena zakonska odredba nije primjenliva na službenu tajnu. Naime, poslovnom tajnom smatraju se podaci i dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom na osnovu zakona proglašeni poslovnom tajnom čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice za privredno društvo ili drugi subjekt privrednog poslovanja. Sa druge strane službenom tajnom se štite interesi države i službene dužnosti, te se istima određuje stepen tajnosti prema zakonu o tajnosti podataka i njima se ograničava pristup u skladu sa članom 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijam, dok se poslovnim tajnama ograničava pristup shodno tački 6 istog člana. Dakle, na osnovu 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. 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, dolazi se do zaključka da je navodni test štetnosti koji je sproveo izvršen na nezadovoljavajući način i bez materijalnih dokaza da je isti faktički sproveden. 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. 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 nerazumljivo i bez valjanih razloga koji bi upućivali na odluku kakva je data u dispozitivu. Prvostepeni organ nije cijenio prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa je paušalnim navodima ograničio pristup traženim informacijama i stavio lični interes ispred javnog interesa. Stav Upravnog 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. 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. S tim u vezi žalilac ukazuje na to da u konkretnom slučaju postoji preovlaćujući interes javnosti iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a koji se sastoji iz gore navedenih razloga, te da je rješenjem prvostepenog organa nezakonito ograničen pristup traženim informacijama. Najzad, žalilac ističe da je prvostepeni organ ranije dozvoljavao pristup ovim informacijama, pa ukazuju na promjenu prakse istog, te na činjenicu da iste podatke za različite vremenske periode nije moguće tretirati na različit način, s obzirom na to da se radi o jednoj vrsti podataka, a za koje postoji nesporan interes javnosti, što ni prvostepeni organ do sada nije sporio. 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. 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 Uprava carina 03/03 Broj: D-11767/2 od 09. novembra 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 je našao da je žalba neosnovana.

Član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku propisuje da će drugostepeni organ odbiti žalbu kada utvrdi da je prvostepeni postupak 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. Član 101 stav 4 Zakona o carinskoj službi propisuje da se „pojedinačni podaci o fizičkim i pravnim licima koji su sadržani u carinskim deklaracijama, kao i podaci potrebni za utvrđivanje i provjeru carinske vrijednosti robe, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju carinski poslovi i odredbama zakona kojim se uređuje zvanična statistika i sistem zvanične statistike, smatraju službenom tajnom i ne smiju se od strane carinskog organa dalje saopštavati bez izričite saglasnosti lica ili ovlašćenih organa koji su ih dali. 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**