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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2733-2/18**

**Podgorica, 11.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/122524; 18/122552; 18/122529; 18/122557; 18/122525; 18/122519; 18/122539; 18/122534 od 29.06.2018.godine izjavljene zbog poništaja rješenja Centralne banke Crne Gore broj 12-4484-4/2018 od 13.06.2018.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 13.06.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 07.08.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenja Centralne banke Crne Gore broj 12-4484-4/2018 od 13.06.2018.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 seta zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 18/122524; 18/122552; 18/122529; 18/122557; 18/122525; 18/122519; 18/122539; 18/122534 od 25.05.2018.godine, u kojem se navodi: „Usvajaju se zahtjevi za pristup informacijama pa se podnosiocu zahtjeva dozvoljava pristup informaciji koja se odnosi na isplatu humanitarne pomoći fizičkim licima za period od 2010. do 2017.godine. Istovremeno se određuje da se tražene informacije dostave podnosiocu zahtjeva u prilogu ovog rješenja.“ U obrazloženju rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS podnijela zahtjeve za slobodan pristup informacijama br. 18/122524, 18/122529, 18/122519, 18/122534, 18/122552, 18/122525, 18/122539 i 18/122557 od 25.05.2018.godine, kojim je tražila informacije O isplatama humanitarne pomoći koje je Centralna banka uputila fizičkim licima za period od 2010. do 2017.godine. Odlučujući o zahtjevima prvostepeni organ je našao da se radi o osam, po prirodi, istovjetnih zahtjeva o kojim bi radi ekonomičnosti postupka bilo cjelishodno odlučiti jednim rješenjem. Prvostepeni organ je dana 25.05.2018.godine primio 30 zahtjeva za slobodan pristup informacijama ovog podnosioca pa ga je, shodno članu 31 stav 3 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, organ vlasti obavijestio o produženju roka za rješavanje o zahtjevima za još osam dana jer pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava rad ovog organa. Cijeneći zahtjeve Centralna banka Crne Gore je utvrdila da su u predmetnom periodu isplaćivane humanitarne pomoći fizičkim licima u odnosu na koje je informacija podijeljena po godina, prema prirodu pružanja pomoći na osnovu koje je pomoć odobrena, pa će se podnosiocu zahtjeva dostaviti u prilogu ovog rješenja. Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da se rješenje pobija zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom se navodi da je dana 25. maja 2018.godine podnesen set zahtjeva za slobodan pristup informacijama kojim je zatraženo dostavljanje kopija: Kompletne dokumentacije na osnovu koje su vršene isplate humanitarne pomoći CBCG ka fizičkim licima za period od 2010.do 2017.godine, uključujući i potvrde o isplati. Dana 15. juna 2018.godine dostavljeno je rješenje Centralne banka Crne Gore Broj: 12-4484-4/2018 od dana 13. juna 2018.godine kojim se usvaja zahtjev i dozvoljava pristup informaciji koja se odnosi na isplatu humanitarne pomoći fizičkim licima za period od 2010.do 2017.godine. Žalilac osporava predmetno rješenje jer je isto nezakonito. Naime, pobijanim rješenjem nije odlučeno o informacijama koje su predmet zahtjeva, već je samo paušalno odlučeno da se „dozvoljava pristup informaciji koja se odnosi na isplatu humanitarne pomoći“, pa ostaje nejasno kakva je pravna sudbina zahtjeva kojim je tražena kompletna dokumentacija na osnovu koje su vršene isplate i potvrde o isplati. Dakle, nije jasno šta prvostepeni organ podrazumijeva pod „informacijama koje se odnose na isplatu humanitarne pomoći" ali je jasno da se iste ne mogu poistovijetiti sa precizno traženom dokumentacijom i potvrdama. Imajući u vidu navedeno, rješenje je nerazumjivo jer nije moguće sa sigurnošću zaključiti kojim informacijama je pristup dozvoljen, ali je nesporno da o informacijama koje su navedene u zahtjevu nije u potpunosti odlučeno. Odredbom člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku propisano je da dispozitiv rješenja sadrži odluku o upravnoj stvari i mora biti sažet i jasan. Shodno tome, dispozitiv rješenja na smije ostavljati prostora za tumačenje na koji način je istim odlučeno i izazivati dileme u vezi toga. Prema tome, rješenje sa ovako datim dispozitivom nije jasno i precizno zbog čega nije ni izvršivo, pa je postupajući na navedeni način prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka koja rješenje čini nezakonitim. Naime, žalilac ističe da dispozitivom rješenja nije pravilno odlučeno o predmetu zahtjeva, pa je pravna sudbina istog ostala upitna, jer prvostepeni organ dozvoljava pristup dijelu informacija, pa ostaje nejasno šta je sa preostalom dokumentacijom na osnovu koje su vršene isplate i potvrdama o isplatama, a koje su takođe predmet zahtjeva. Konkretno, prvostepeni organ odlučujući na način dat u dispozitivu rješenja nije dozvolio pristup traženim informacijama, već samo odlučuje o dijelu dokumentacije vezane za isto, proizvoljno uzimajući čemu će dozvoliti pristup, a na koji način je pristup traženim informacijama posredno ograničen. Prema tome, prilikom donošenja rješenja, prema mišljenju žalioca, pogrešno je utvrđeno činjenično stanje, na osnovu čega je dozvoljen pristup samo dijelu traženih informacija i počinjena povreda pravila postupka. Žalilac ukazuje i na to da je u prilogu osporenog rješenja prvostepeni organ dostavio dokumentaciju kojoj je pristup rješenjem dozvolio, uvidom u koju se nedsvosmisleno može utvrditi da ista ne predstavlja tražene informacije i da su dostavljene samo tabele koje sadrže svrhu i iznos isplate, uprkos činjenici da je po osnovu zahtjeva bilo potrebno dostaviti dokumentaciju na osnovu koje je vršena svaka od isplata navedenih u zahtjevu, kao i potvrdu da je ista isplaćena. Dalje, žalilac ističe da je rješenje nezakonito i iz razloga što je istim izvršeno spajanje zahtjeva, odnosno odlučeno je jednim rješenjem po više zahtjeva, jer odredbe Zakona o upravnom postupku ne propisuju mogućnost spajanja stvari u jedan postupak. Shodno tome, prvostepeni organ je bio dužan o zahtjevima odlučiti posebnim rješenjima, odnosno odlučiti o svakom zahtjevu posebno, pa je rješenje kojim je odlučeno o više zahtjeva odjednom nezakonito sa aspekta navedenog zakona. Član 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti (sopstvene informacije, informacije dostavljene od drugih organa vlasti ili trećih lica), bez obzira na osnov i način sticanja. Žalilac ističe da se informacije tražene zahtjevom nalaze u faktičkom posjedu prvostepenog organa, u smislu navedene zakonske odredbe, a što je nesporno kako na osnovu nadležnosti istog, tako i na osnovu samog rješenja kojim ne spori posjedovanje traženih informacija. Dakle, kako je prema mišljenju žalioca nesporno da prvostepeni organ posjeduje tražene informacije, a što ni prvostepeni organ ne spori, isti je bio dužan i dostaviti ih, a u skladu sa članom 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji 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. 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 zahtjev u dijelu kojim se ne odlučuje o svim traženim informacijama, 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 iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. S obzirom na to da je donošenjem rješenja prvostepenog organa ograničeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Centralne banka Crne Gore Broj: 12-4484-4/2018 od 13. juna 2018. godine, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka shodno AT-u.

Postupajući po žalbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 18/122524, 18/122529, 18/122519, 18/122534, 18/122552, 18/122525, 18/122539 i 18/122557 od 29.06.2018. godine, Centralna banka Crne Gore na osnovu člana 125 Zakona o upravnom postupku („SI.list CG“ br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), i člana 37 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („SI.list CG" br. 44/12 i 30/17) podnosi odgovor na žalbu kojim kao prvostepeni organ osporava navode žalbe kao neosnovane. U žalbi se navodi da je prvostepeni organ pogriješio što je odlučio da spoji predmetne zahtjeve, pa prvostepeni organ ukazuje da je procesna radnja spajanja predmeta radi odlučivanja opšte prisutna u svim postupcima, jer omogućava ekonomično i cjelishodno vođenje postupka, čime se i strankama obezbjeđuje i garantuje blagovremeno i istovjetno odlučivanje. Osim toga zahtjevi žalioca bili su apolutno istovjetni, sa razlikom što su se zahtjevima tražili podaci za različite godine. Kako se u odgovoru na žalbu dalje navodi, ne može se izbjeći utisak da je razlog žaljenja na ovaj dio rada prvostepenog organa, želja i namjera da žalilac ostvari materijalnu korist od izrade većeg broja žalbi od strane advokata koji ga zastupa i koji za svaku urađenu žalbu ima troškove u iznosu od 484,00€. Ne spori prvostepeni organ da advokatima pripada pravo naknade troškova onda kada imaju osnova da ih zahtijevaju, ali po ocjeni prvostepenog organa postoji zloupotreba prava kada stranke dijele svoje zahtjeve na način da obezbijede veće prihode zastupnicima. Cijeni se da je ovo isključiv razlog žalbenih navoda u kojima se prigovara spajanju zahtjeva i odlučivanju jednim rješenjem. Dodatan dokaz je što u razlogu žalbe ne stoji povreda pravila postupka već pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, iz čega je izvjesno da žalilac zna da je prvostepeni organ zakonito spojio zahtjeve. Prvostepeni organ ukazuje da je usvojio zahtjeve MANS-a i dostavio informacije koje se odnose na isplate humanitarne pomoći koje je Centralna banka isplatila fizičkim licima, a koja sadrži detaljan pregled svrhe u koju je data pomoć, broj zahtjeva odijeljen po godinama i svrsi isplate, te iznos za svaku navedenu stavku. Iz žalbe je očigledno da žalilac nije zadovoljan jer nije dobio imena i prezimena fizičkih lica kao i dokumentaciju koju su ta lica podnijela kao dokaz njihove potrebe za materijalnom pomoći. Prvostepeni organ ukazuje se da se radi o dokumentaciji koja sadrži lične podatke (imena, prezimena, JMB, adrese, dokumenta o zdravstvenom stanju i medicinska dokumentacija itd.) koji su zaštićeni Ustavom Crne Gore i Zakonom o zaštiti podatka o ličnosti. Ustav Crne Gore („SI. list CG“ br. 01/07) u članu 43 propisuje da je svakom zajemčena zaštita podataka o ličnosti i da je zabranjena njihova upotreba van namjene za koju su prikupljeni. Takođe, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (čl.2 st.2, čl.4, čl.4a st.3 i čl.10) predviđa da se lični podaci ne mogu obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom, a zaštita je obezbijeđena svakom licu bez razlike i izuzetka, dok je na rukovaocu obaveza da obezbijedi da se obrada vrši samo po prethodno pribavljenoj saglasnosti lica na koje se podaci odnose. Namjena ovih dokumenata je da se ukaže na stanje potrebe za humanitarnom pomoći i dostavljuju se prvostepenom organu kao dokaz, a prvostepeni organ ih može koristiti samo u svrhu procjene osnovanosti zahtjeva i u druge svrhe ih ne smije koristiti, u protivnom bi se radilo o zloupotrebi podataka. Ukazuje se takođe da je osnovna svrha Zakona o slobodnom pristupu informacijama da javnost zna informacije kada postoji preovlađujući javni interes koji je propisan članom 17, po kom ovaj interes javnosti postoji ukoliko se radi o informaciji koja sadrži podatke koji 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. Ništa od navedenog se ne nalazi u dokumentaciji koja se podnosi uz molbu za humanitarnu pomoć. Opšte je poznato da Centralna banka nije korisnik budžetskih sredstva države Crne Gore, već samostalno ostvaruje prihode vršenjem funkcija koje su joj povjerene Ustavom Crne Gore odnosno Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore. Ne iznenađuju navodi žalbe i namjera da žalilac neosnovano pribavi podatke obzirom da se i iz žalbe zaključuje da žalilac nije dovoljno dobro proučio Zakon o slobodnom pristupu informacijama pa tako tvrdi da je članom 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisano da rješenje kojim se odbija zahtjev sadrži detaljno obrazloženje, dok je navedenom odredbom na koju se žalilac poziva zapravo propisano da: "Rješenje kojim se dozvoljava ponovna upotreba informacija, pored podataka iz stava 2 ovog člana, može da sadrži i vrstu dozvole u skladu sa članom 22a ovog zakona." (?) U svakom slučaju pobijanim rješenjem su usvojeni zahtjevi. Iz žalbe se stiče utisak da žalilac nije zadovoljan jer nije dobio, bankovne potvrde u uplatama na račun ovih fizičkih lica. Ukazuje se, a žaliocu je to dobro poznato iz iskustva kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama, koji se odnose na transakcione račune i potvrde o prometu na njima, da se radi o podacima koji predstavljaju poslovnu tajnu. Zakon o slobodnom pristupu informacijama u čl.14 st. 1 tač.6 propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna tajna u skladu sa zakonom. Prema Zakonu o bankama ("SI. list CG", br. 17/08, 44/10, 40/11 i 73/17), član 84, podaci o vlasnicima i brojevima računa otvorenih u banci kao i podaci o pojedinačnom stanju depozita i prometu na pojedinačnim računima pravnih i fizičkih lica otvorenih u banci čine bankarsku odnosno poslovnu tajnu. Dalja obaveza čuvanja tajnih podataka je opisana u članu 85 stav 1 istog zakona, prema kom lica koja u obavljanju posla sa bankom ili za banku dođu u posjed informacija i podataka koji su ovim zakonom utvrđeni kao bankarska tajna, dužni su da čuvaju te podatke i informacije i ne smiju ih upotrebljavati u svoju ličnu korist, niti učiniti dostupnim drugim licima. Obavezu čuvanja tajnosti informacija i podataka propisuje i Zakon o Centralnoj banci Crne Gore ("SI. list CG", br. 40/10, 46/10, 6/13 i 70/17) u članu 84 stav 1 i 2 „(...) zaposleni u Centralnoj banci dužni su da čuvaju tajnost informacija i podataka koji, u skladu sa zakonom ili drugim aktom, predstavljaju tajnu. Obaveza čuvanja tajne (...) traje i nakon prestanka (...) radnog odnosa u Centralnoj banci.“ Potvrde o uplati na koje se žalbom ukazuje sadrže podatak o prometu, broju računa korisnika humanitarne pomoći, što su sve podaci koji čine bankarsku odnosno poslovnu tajnu. Žalbom se ukazuje da prvostepeni organ treba da postupa po Uredbi Evropskog parlamenta i Sekretarijata Evrope za koju i sam žalilac navodi da se odnosi na dokumenta iz oblasti djelatnosti Evropske unije. Dakle, i žalicu mora biti poznato da se ova Uredba odnosi na zemlje članice Evropske unije i da Crna Gora, još uvijek, nije članica, pa je ova vrsta akta preuranjeno upotrijebljena od strane žalioca. Obzirom da se žalilac poziva na Konvenciju Sekretarijata Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, onda zna da ista ima izuzetke. Naime, u članu 3 stav 1 al. f, propisuje da se pristup zvaničnom dokumentu može ograničiti ukoliko je to u cilju zaštite prava na privatnost i drugih legitimnih prava privatnosti pojedinca. Dakle, ne samo da domaće zakonodavstvo štiti lične podatke i pravo na privatnost, već se ta prava štite i međunarodnim propisima koje je Crna Gora ratifikovala, uključujući i Evropsku konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Neophodno je u ovom smislu pomenuti i član 176 Krivičnog zakonika Crne Gore, odnosno krivično djelo „Neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka“, kojim krivično djelo čini onaj ko podatke o ličnosti koji se prikupljaju, obrađuju i koriste na osnovu zakona neovlašćeno pribavi, saopšti drugom ili upotrijebi u svrhu za koju nijesu namijenjeni. Ovim, ukoliko bi prvostepeni organ dostavio podatke MANS-u na koje u žalbi ukazuje bio bi u zoni krivične odgovornosti. Na osnovu svega nesporno je da je prvostepeni organ pravilno utvrdio činjenice i primijenio propise, zbog čega je predmetna žalba neosnovana, pa u smislu člana 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku, predlaže da drugostepeni organ donese rješenje kojim se žalba odbija kao neosnovana.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda i odgovora na žalbu 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 u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka jer na osnovu odrebi Zakona o upravnom postupku isti nije u mogućnosti spajati postupke kao što je to ranije bilo propisano odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Kako je tražena informacija u posjedu Centralne banke Crne Gore Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ povrijedio odredbu člana 18 i 22 Zakona o upravnom postupku te je prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja za svaki podnijeti zahtjev za slobodan pristup informacija donijeti zasebno rješenje u smislu člana 18 i 22 Zakona o upravnom postupku, te da je žalba osnovana, pa ista usvojena. Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku je poništen prvostepeni 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**