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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2306-2 /18**

**Podgorica, 05.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/111866 od 20.04.2018. godine izjavljene protiv rješenja Ministarstva saobraćaja i pomorstva broj 34/17-14-40/2 od 03.04.2018. 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 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 18.07.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba .

Poništava se rješenje Ministarstva saobraćaja i pomorstva broj 34/17-14-40/2 od 03.04.2018. 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 zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/111866 od 15. 05. 2017. godine, kojim je odlučeno: Odbija se pristup informaciji: "Evidencija o vrijednosti izvršenih nabavki od strane kompanije CRBC, Izvođača radova na autoputu Bar-Boljare". U obrazloženju se navodi da je u postupku po zahtjevu utvđeno sljedeče: Pod klauzulom 4.4 Ugovora o projektovanju i izgradnji autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Uvac-Mateševo definisana je obaveza izvođača radova da angažuje podizvođače, za projektovanje i izvođenje radova, koji imaju sjedište i registraciju u Crnoj Gori, prije 1. januara 2012. godine, u obimu koji ne meže biti manji od 30% Prihvaćenog iznosa Ugovora, i obaveza Investitora je praćenje ispunjenosti ove ugovorne obaveze, a na bazi podataka dobijenih od strane izvođača radova jer on, u skladu sa prethodno pomenutom podklauzulom odgovara za kvalitet i dinamiku radova podizvođača, kao i za plaćanja njima. 2. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, u svojstvu Investitora, izdaje prethodnu saglasnost, ali to ne znači automatski I da je neko postao podizvođač jer je to obligacioni odnos dva ili više pravnih lica, odnosno između Izvođača radova i drugih kompanija (potencijalnih podizvođača), nezavisno od investitora, a jedna prethodna saglasnost može da obuhvati više preduzeća ukoliko jedno preduzeće zaključuje sa drugim preduzaćem ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji. Odnosno, ukoliko Izvođač radova namjerava da proširi obim radova koji će povjeriti za realizaciju odredenom preduzeću za koje je već prethodno izdata osnovna prethodna saglasnost za angažovanje podizvođača, Izvođač radova mora od Ministarstva saobraćaja i pomorstva, kao Investitora, da zahtijeva izdavanje dopune jednom izdate prethodne saglasnosti. Investitor ne odrađuje podizvođače, na predlog Izvođača radova daje prethodnu saglasnost ako ispunjavaju uslove, a osnovni kriterijumi koje Investitor ima u vidu prilikom davanja prethodnih vidu prilikom davanja prethodnih saglasnosti su iskustvo i referentnost potencijalnog podizvođača za određenu vrstu poslova, kao i posjedovanje odgovarajućih licenci. 3. Bilans realizacije ugovorne obaveze Izvođača radova u vezi sa angažovanjem podizvođača svodi se na završetku Radova, na bazi stvarno realizovanih predmeta i vrijednosti podizvođačkih ugovora. 4. Pored plaćanja podizvođačima, Izvođač radova kao pravni subjekat ostvaruje poslovne transakcije i sa drugim subjektima, koji nemaju status podizvođača, kao što su pružaoci usluga, dobavljači i drugi, a za čije angažovanje se ne obezbjeđuje prethodna saglasnost Ministarstva saobraćaja i pomorstva, u svojstvu Investitora, tako da je broj subjekata sa kojima Izvođač radova sarađuje i obavlja poslovne transakcije daleko veći u odnosu na broj angažovanih podizvođača na osnovu obezbijeđene prethodne saglasnosti Ministarstva saobraćaja i pomorstva, u svojstvu Investitora. 5. Investitor je u ugovornom odnosu isključivo sa Izvođačem radova. Odnos između Izvođača radova i podizvođača, pružaoca usluga, dobavljača i drugih je isključivi obligacioni odnos između Izvođača radova i datih lica, nezavisno od Ministarstva saobraćaja i pomorstva, kao trećeg lica, i zato ono nije ovlašćeno da objavljuje podatke o pravnom poslu trećih lica, posebno bez prethodne saglasnosti Izvođača radova jer su date informacije u domenu odgovornosti Izvođača radova, i iste su predmet pažnje nadležnih institucija u skladu sa važećim propisima. Imajući u vidu navedeno, u skladu sa članom 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, 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 iz svih zakonskih razloga. U bitnom se navodi da je Dana 05. aprila 2018.godine Ministarstvo saobraćaja i pomorstva žaliocu dostavlja rješenje Broj: 34/17-14-40/2 od 03. aprila 2018.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi niz nerazumljivih razloga, na osnovu kojih se ne može zaključiti šta je bilo odlučujuće prilikom donošenja rješenja. Rješenje je posebno nerazumljivo iz razloga što sc prvostepeni organ ne poziva na odredbe člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na osnovu kojih je jedino moguće pravilno ograničiti pristup. Iz datog obrazloženja može se zaključiti da ovaj organ smatra da nije nadležan da dostavi traženu informaciju posebno ne bez saglasnosti Izvođača radova, a koji razlog je nerazumljiv. Prema tome, nije jasno koji je razlog donošenja odluke kakva je data u dispozitivu rješenja, a što rješenje čini nezakonitim. 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 ovlaščenja, 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, 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. 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. 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 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa su razlozi dati u obrazloženju irelevantni i odluka zasnovana na istima je nezakonita. Osim toga, prvostepeni organ nije cijenio prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa 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 pristutu 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 na način što prilikom ograničenja pristupa dijelu traženih informacija nije primijenio odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a na koji način je nezakonito ograničio pristup traženim informacijama. Sve navedeno je bez značaja posebno iz razloga što su dati razlozi međusobno protivrječni pa ostaje nejasno u cilju kog interesa je potrebno ograničiti pristup informacijama koje su predmet zahtjeva. Član 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu infomacijama 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. Takođe, odredbom člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da obrazloženje, između ostalog, sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranke, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. 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 iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. Osporenim rješenjem uskraćeno je zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama na njegovu štetu, te stoga žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Ministarstva saobraćaja i pomorstva Broj: 34/17-14-40/2 od 03. aprila 2018.godine i meritorno odluči po žalbi, te se obavezuje se 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 javnopravni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio odredbe materijalnog prava. Odbijajući zahtjev za slobodan pristup informacijama se pozvao neosnovano na član 30 stav 5 Zakona o slobodan pristup informacijama. 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 u osporenom rješenju nije sproveo test šetenosti u smilsu člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.Kako je tražena informacija u posjedu Ministarstva saobraćaja i pomorstva Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ povrijedio odredbu člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te je prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebu člana 14 stav 1 tačka 6 i član 16 i člana 29 stva 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te da je žalba osnovana, pa ista usvojena. 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.

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**