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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2780-2/18**

**Podgorica, 11.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/123275; 18/123214; 18/123210; 18/123216 od 10.07.2018.godine izjavljene zbog poništaja rješenja Centralne banke Crne Gore broj 12-5150-4/2018 od 22.06.2018.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 22.06.2015, 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 12-5150-4/2018 od 22.06.2018.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. 18/123275; 18/123214; 18/123210; 18/123216 od 12.06.2018.godine, u kojem se navodi: „1. Djelimično se usvajaju zahtjevi za pristup informacijama pa se podnosiocu zahtjeva dozvoljava pristup informaciji u vidu kopija završnih računa pravnih lica: "Fin Invest" (PIB 02275279) za periode od 2006. do 2010. godine; "Edu Cons" doo Podgorica (PIB 02407485) za periode od 2005. do 2009. godine; "Gimnazija Luča" (PIB 02409950) za periode od 2005. do 2010. godine. 2. Odbija se dio zahtjeva kojim se traži dostavljanje kopija završnih računa za pravno lice "Southeast Europe Investment Сompanу" doo Bar (PIB 02371154) od dana registracije do danas; za pravno lice "Gimnazija Luča" (PIB 02409950) za 2004. godinu i periode od 2011. do 2017. godine; za pravno lice "Edu Cons" doo Podgorica (PIB 02407485) za 2004. godinu i periode od 2010. do 2017. godine; i za pravno lice "Fin Invest" (PIB 02275279) za periode od 2000. do 2005. godine, zbog neposjedovanja. 3. Pristup informaciji iz stava 1. izreke ostvaruje se preuzimanjem kopija dokumenata, neposredno u prostorijama pisarnice Centralne banke, u roku od pet dana od dana prijema potvrde o uplaćenim troškovima postupka u iznosu od 5,05e na račun Centralne banke br. 907-92001-82.“ U obrazloženju rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS podnijela zahtjeve za slobodan pristup informacijama br.18/123275 od 19.06.2018.godine, br.18/123214, 18/123210 i 18/123216 od 12.06.2018.godine, kojim je tražila informacije u vidu kopija završnih računa za firmu "Fin Invest" (PIB 02275279) za periode od 2000. do 2010. godine, za "Edu Cons" doo Podgorica (PIB 02407485), od dana registracije do danas, za "Gimnazija Luča" (PIB 02409950) od dana registracije do danas i za pravno lice "Southeast Europe Investment Соmpanу" doo Bar (PIB 02371154), od dana registracije do danas. Odlučujući o zahtjevima prvostepeni organ je našao da se radi o četiri, po prirodi, istovjetna zahtjeva o kojim bi, radi ekonomičnosti postupka, bilo cjelishodno odlučiti jednim rješenjem. Cijeneći zahtjeve Centralna banka Crne Gore je utvrdila da posjeduje traženu dokumentaciju navedenu u stavu 1. izreke ovog rješenja, pa je taj dio zahtjeva usvojila. Budući da dokumentacija kojoj se pristup omogućava ima ukupno 101 stranicu, odluka o troškovima postupka na ime kopiranja, zasniva se na čl.33 st.2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Uredbi o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama („SI. list CG" br.66/16). Dio dokumentacije naveden u stavu 2. izreke ovog rješenja prvostepeni organ ne posjeduje pa je taj dio zahtjeva odbijen. 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 nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom se navodi da je dana 12. juna 2018.godine podnesen set zahtjeva za pristup informacijama kojima je od Centralne banke Crne Gore zatraženo dostavljanje kopija: Svih završnih izvještaja za Ustanovu "Gimnazija Luča", PIB: 02409950, od dana registracije do danas; Svih završnih izvještaja za firmu "SOUTHEAST EUROPE INVESTMENT COMPANY" d.o.o. Bar, PIB: 02371154, od dana registracije do danas; Svih završnih izvještaja za firmu "EDU CONS" d.o.o. Podgorica, PIB: 02407485, od dana registracije do danas. Dok je dana 19.juna istom organu podnesen zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim je zatraženo dostavljanje kopija: završnih računa sa svom pratećom dokumentacijom za firmu "Fin Invest" (PIB 02275279) za 2000. godinu, 2001. godinu, 2002. godinu, 2003. godinu, 2004. godinu, 2005.godinu, 2006.godinu, 2007. godinu, 2008. godinu, 2009. godinu i 2010.godinu. Dana 25. juna 2018.godine dostavljeno je rješenje Centralne banke Crne Gore broj: 12-5150-4/2018 od 22. juna 2018.godine kojim odlučuje o svim podnijetim zahtjevima, te djelimično usvaja zahtjev i dozvoljava pristup dijelu informacija, dok u odnosu na dio zahtjeva kojim su tražene kopije završnih računa za periode i firme navedene u zahtjevu uz obrazloženje da iste ne posjeduje. Žalilac osporava rješenje prvostepenog organa u cjelosti smatrajući da je isto nerazumljivo i nezakonito, prije svega jer je istim odlučeno o više različitih zahtjeva, a koju mogućnost Zakon o upravnom postupku ne prepoznaje, zbog čega je dispozitiv rješenja nerazumljiv i protivan odredbama naprijed navedenog zakona. Takođe, u odnosu na informacije kojima pristup nije omogućen zbog navodnog neposjedovanja žalilac osporava rješenje, jer postoji zakonska obaveza dostavljanja završnih računa, u skladu sa čim su isti morali biti dostavljeni prvostepenom organu od strane navedenih pravnih lica. Naime, odredbom člana 10 Zakona o računovodstvu propisano je da je pravno lice dužno da pripremi godišnje finansijske iskaze i konsolidovane iskaze sastanjem na dan 31. decembra poslovne godine, odnosno na dan registracije statusnih promjena (spajanje, pripajanje, podjela) i na dan donošenja odluke o dobrovoljnoj likvidaciji pravnog lica. Pravno lice dužno je da dostavlja finansijske izvještaje i izvještaj menadžmenta u pisanom i elektronskom obliku organu uprave nadležnom za poslove utvrđivanja i naplate poreza (u daljem tekstu: Poreska uprava) najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu. Pravno lice dužno je da konsolidovane finansijske izvještaje i konsolidovani izvještaj menadžmenta u pisanom i elektronskom obliku dostavi Poreskoj upravi najkasnije do 30. septembra tekuće, za prethodnu godinu. Shodno tome, žalilac ukazuje na zakonsku obavezu pravnih lica da podnesu završne račune koji su predmet zahtjeva, a kako se u konkretnom slučaju radi o pravnim licima koja su osnovana 2004.godine jasno je da su završni računi nesporno dostavljeni, a ukoliko nijesu prvostepeni organ je bio dužan navesti razlog zbog koga je postupljeno suprotno navedenim zakonskim odredbama. Navedena obaveza prvostepenog organa proizilazi iz odredbe člana 38 stav 1 tačka 2 Zakona u računovodstvu kojim je propisano da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 16.500 eura kazniti za prekršaj pravno lice ako: ne pripremi godišnje finansijske iskaze i konsolidovane iskaze sa stanjem na dan 31. decembra poslovne godine, odnosno na dan registracije statusnih promjena (spajanje, pripajanje, podjela) i/ili na dan donošenja odluke o dobrovoljnoj likvidaciji pravnog lica (član 10 stav 1). Shodno tome, prvostepeni organ je bio dužan navesti da li su pravna lica navedena u zahtjevu dostavila informacije koje su predmet zahtjeva u roku propisanom zakonom pa je to razlog neposjedovanja istih ili su završni računi dostavljeni, ali ih prvostepeni organ ne posjeduje iz nekog drugog razloga. Takođe, kao dokaz navoda o periodu osnivanja navedenih pravnih lica žalilac u prilogu dostavlja izvod iz CRPS-a iz koga se jasno vidi kada su iste osnovane i da su i dalje aktivne. 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, pa je postupajući na navedeni način prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka koja rješenje čini nezakonitim. Najzad, 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. Dalje, odredbom člana 51 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Član 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost I afirmiše integritet i legitimitet organa vlasti. Član 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanju ljudskih prava. Odredbom člana 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je informacija u posjedu organa vlasti 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. Naime, žalilac smatra da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje i da je paušano ograničio pristup traženim informacijama navodeći da iste ne posjeduje. Kako iz naprijed datih navoda i iz priloženih dokaza proizilazi nesporno posjedovanje traženih informacija od strane prvostepenih organa jasno je da je odbijanje pristupa neosnovano. S tim u vezi, žalilac poziva Savjet agencije da u cilju pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, a u skladu sa odredbom člana 40 Zakona o slobodnom pristupu informacijama izvrši kontrolu kancelarijskog poslovanja i utvrdi da li prvostepeni organ posjeduje tražene informacije. 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. Osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen 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 stoga žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Uprava za nekretnine PJ Podgorica broj: 12-5150-4/2018 od dana 22. juna 2018. godine i meritorno odluči po žalbi. Obavezuje se prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka shodno AT-u.

Postupajući po žalbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 18/123275, 18/123214, 18/123210 i 18/123216 od 10.07.2018. 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 br. 12-5150-7/2018 od 16.07.2018.godine u kojem 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 istovjetni, sa razlikom što su se zahtjevima tražili podaci za različita pravna lica. 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 nepravilno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, iz čega je izvjesno da žalilac zna da je prvostepeni organ zakonito spojio zahtjeve. Žalilac u žalbi implicira na postojanje zakonske obaveze dostavljanja završnih računa prvostepenom organu od strane pravnih lica, pa samim time i postojanje obaveze dostavljanja traženih informacija od strane prvostepenog organa. Međutim, ovakavi navodi u žalbi su pogrešni i neosnovani pa se zaključuje da žalilac nije dovoljno dobro proučio Zakon o računovodstvu na koji se poziva. Naime, odredbom člana 10 stav 2 Zakona o računovodstvu („SI.list CG“, br.52/2016 od 9.08.2016. godine) propisano je da je pravno lice dužno da dostavlja finansijske izvještaje i izvještaj menadžmenta u pisanom i elektronskom obliku organu uprave nadležnom za poslove utvrđivanja i naplate poreza (u daljem tekstu: Poreska uprava) najkasnije do 31.marta tekuće, za prethodnu godinu. Dakle, navedena zakonska odredba nedvosmisleno jasno upućuje da je pravno lice dužno da dostavlja finansijske izvještaje isključivo Poreskoj upravi a ne Centralnoj banci Crne Gore, ovdje prvostepenom organu, a kako to navodi žalilac u žalbi. Radi potpunijeg razumijevanja ukazuje se na to da su samo banke dužne da u pisanom i elektronskom obliku sačinjavaju i dostavljaju godišnje i kvartale izvještaje Centralnoj banci, a koje Centralna banka objavljuje na svojoj internet stranici (član 17 stav 4 i 5 Zakona o računovodstvu). U tom smislu ukazuje se da prvostepeni organ na osnovu Memoranduma o saradnji sa Poreskom upravom, vrši preuzimanje od Poreske uprave godišnjih finansijskih iskaza privrednih subjekata i drugih pravnih lica, isključivo radi statističke obrade, u elektronskoj formi a izuzetno i u papirnoj formi kada finansijski iskazi nijesu dostavljeni u elektronskoj formi. Prema tome, nije obaveza prvostepenog organa da kontroliše da li su pravna lica izvršile u roku svoju zakonsku obavezu, odnosno da li su dostavili Poreskoj upravi finansijske iskaze ili ne, pa je neosnovano pozivanje žalioca na odredbe člana 38 stav 1 tačka 2 Zakona o računovodstvu jer nadzor nad sprovođenjem Zakona i izricanje nočanih kazni za prekšaj vrše Ministarstvo finansija i Poreska uprava a ne Centralna banka. S tim u vezi je i prvostepeni organ djelimično usvojio zahtjeve MANS-a i dostavio one informacije koje posjeduje a koje se odnose na kopije završnih računa pravnih lica „Fin Invest" za periode od 2006 do 20010. godine; „Edu Cons“ doo Pogorica za periode od 2005. do 2009.godine i „Gimnazija Luča“ za periode od 2005. do 2010.godine, dok je drugi dio zahtjeva osnovano odbio zbog neposjedovanja dokumentacije. Takođe iz žalbe se zaključuje da žalilac nije dovoljno dobro proučio ni 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 djelimično usvojeni zahtjevi. 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 žaliocu 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. 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 odbija žalba 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**