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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-684- 3 /16**

**Podgorica, 13.02.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, postupajući po presudi Upravnog suda U.br. 6500/2017 od 12.10.2018. godine rješavajući po žalbi NVO Mans 16/77444 od 21.04.2016. godine izjavljene protiv rješenja Privrednog suda Su.br. 470/16 od 01.04.2016.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 člana 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 26.12.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba .

Poništava se rješenje Privrednog suda Su. br. 470/16 od 01.04.2016.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 Su. br.470/16 od 01.04.2016.godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 15/77444 od 30.04.2015.godine na način što je odlučeno: “Odbija se zahtjev X X- NVO MANS od 30.04.2015. godine, kojim je tražena dostava kopija svih donijetih rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana. U obrazloženju osporenog rješenja se navodi se da se dana 30.04.2015. godine X X u ime NVO MANS, obratio se ovom sudu zahtjevom da mu se shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijam dostavi kopija svih svih donijetih rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana. Ističe se da se uvid u sudske spise ne može se vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list CG", br 44/12), već isključivo na osnovu procesnih zakona (Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona o sudovima. Naime, odredbom člana 56 Sudskog poslovnika, predvidjeno 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 broj 60/11 od 06.07.2011. godine, koji je donijet u cilju ujednčavanja prakse sudova prilikom odlučivanja po zahtjevima za pristup informacijama, a polazeći od poštovanja ustavnih odredbi iz čl. 43 i čl. 51 stav 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 (Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona o sudovima. Ovo se analogno može primijeniti i na zahtjev za dostavljanje kopije traženog aneksa koji je sastavni dio sudskih spisa. U prilog prednjem je i odluka Upravnog suda Crne Gore U.br. 95/14 od 18.06.2014. godine, kojim je poništeno rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama broj 5256/13 od 24.12.2013. godine, a po tužbi Apelacionog suda Crne Gore. Navedenom presudom je utvrđeno, da Agenciija za zaštitu ličnih podataka prilikom donošenja rješenja je morala imati u vidu Pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su. VI broj 60/11 od 06.07.2011. godine. Ističe se da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, niti lice koji ima opravdani interes za razmatranje, prepisivanje i kopiranje traženih spisa u navedenom predmetu, shodno članu 148 Zakona o parničnom postupku, i člana 64 Zakona o sudovima, to iz navedenih razloga 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, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Da je dana dana 30. aprila 2015. godine žalilac uputio Privrednom sudu Crne Gore zahtjev za slobodan pristup informacijama i zatražio dostavljanje kopije: svih donijetih rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana. Dana 13. aprila 2016. godine Privredni sud Crne Gore žaliocu dostavlja rješenje broj: 470/16 od 01. aprila 2016. godine. Žalilac navodi da je u postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je povrijedio Zakon, a koja povreda se ogleda u sljedećem: Naime, u obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ 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 ističe da se pozivajući na pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore zaključuje da se isti analogno može primijeniti i na zahtjev za dostavljanje kopije traženog aneksa koji je sastavni dio sudskih spisa, a u prilog čemu navodi i odluku Upravnog suda Crne Gore koja ukazuje na pomenuti stav. Takođe, pozivajući se na član 148 Zakona o parničnom postupku i član 64 Zakona o sudovima zaključuje da zahtjevu nije udovoljeno iz razloga što podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, niti lice koje ima opravdan interes za razmatranje, prepisivanje i kopiranje spisa u navedenom predmetu. Žalilac u cjelosti osporava ovakav stav prvostepenog organa navodeći da je osporeno rješenje 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. Ukazuje se da u osporenom rješenju prvostepeni organ ograničava pristup traženim informacijama iz razloga koji nijesu razlozi za ograničenje koje poznaje član 14 ZOSPI. Dalje se ističe da je nejasan zaključak prvostepenog organa da se pravni stav Vrhovnog suda može analogno primijeniti na zahtjev za dostavljanje kopije traženog aneksa koji je sastavni dio sudskih spisa, jer su predmet zahtjeva rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u navedenom preduzeću, pa nije jasno o kakvim aneksima je riječ. Žalilac ističe da tražena rješenja ne spadaju u spise predmeta jer se radi o posebnim rješenjima koja donosi stečajni sudija u vrijeme zaključenja stečajnog postupka, te se ista ne tiču sadržine predmeta niti toka postupka. U prilog tome govori i Vodič za pristup informacijama u posjedu Privrednog suda Crne Gore SU.br.188/16 od 16.februara 2016.godine kojim je određeno da odluke iz stečajnog postupka predstavljaju vrste informacija u posjedu ovog organa, a kako je članom 18 stav 1 Zakona o stečaju propisano da se odluke u stečajnom postupku donose se u formi rješenja i zaključka, nedvosmisleno se zaključuje da tražena rješenja spadaju u kategoriju informacija kojima je pristup dozvoljen. Takođe, žalilac ističe da je članom 40 stav 5 Zakona o stečaju propisano da u slučaju kada se iz stečajne mase ne mogu namiriti ni troškovi stečajnog postupka, naknada za rad i troškovi stečajnog upravnika isplaćuju se iz posebno određenog fonda utvrđenog budžetom Crne Gore. Imajući u vidu navedeno, kao i to da se u konkretnom slučaju ne radi o spisima predmeta, žalilac je mišljenja da traženim rješenjima ni po kom osnovu ne može biti ograničen pristup, već smatra da je prvostepeni organ bio dužan iste učiniti dostupnim iz razloga što postoji zakonska mogućnost da se predmetni troškovi finansiraju iz budžeta Crne Gore, u kom slučaju postoji opravdan interes javnosti da zna traženu informaciju. S obzirom na to da bi predmetna rješenja žaliocu, ali i cjelokupnoj javnosti pružila informaciju o tome da li je u konkretnom slučaju, na adekvatan način zaštićen javni interes, nedvosmisleno se može zaključiti da je prvostepeni organ ograničio pristup informacijama koje imaju preovlađujući interes za objavljivanjem. S tim u vezi važno je napomenuti da član 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je pristup informacijama od javnog interesa i da se isti 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 kog 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 rješenja bio ugrožen interes veći od javnog interesa, žalilac smatra da je pristup istima neosnovano i nezakonito ograničen. Žalilac ističe da osporeno rješenje sadrži pogrešnu pravnu pouku, kojom je žaliocu dato 8 dana za izjavljivanje žalbe. Zakon o opštem upravnom postupku u članu 224 stav 1 propisuje da se žalba podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno. Kako je za podnošenje žalbe na rješenje donijeto po zahtjevu za slobodan pristup informacijama propisan rok od 15 dana, žalilac smatra da je u rješenju dato pogrešno uputstvo. Stoga, shodno odredbi člana 204 stav 4 Zakona o opštem upravnom postupku, kojom je stranci je dato pravo da postupi po važećim propisima, žalilac izjavljuje žalbu u zakonom propisanom roku od 15 dana od dana dostavljanja prvostepenog rješenja. Odredba člana 30 stav 3 ZOSPI 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. 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. Ističe se da je osporenim rješenjem uskraćeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama na njegovu štetu, te stoga žalilac predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Privrednog suda Crne Gore broj: 470/16 od 01. aprila 2016. godine i meritorno odluči po žalbi.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 30.05.2016. godine na osnovu člana 40 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama podnijela prvostepenom organu zahtjev za dostavljanje informacije br. 07-33-3001-1/16 kojim je traženo da dostave kopiju informacija traženih zahtjevom za slobodan pristup br. 15/77444 od 30.04.2015.godine i to: kopiju svih donijetih rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana.

Prvostepeni organ je dana 15.06.2016.godine dostavio akt Su.br. 470/16-1 kojim obavještava da su postupajući po zahtjevu NVO „MANS“ izvršili uvid u spise predmeta St.br.28/2003 u stečajnom postupku koji se vodio prema stečajnom dužniku A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana, i tada utvrdili da ne posjeduju traženu informaciju - odnosno rješenja o svim konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana, jer su se u periodu kada je otvoren stečajni postupak nad odnosnim privrednim društvom primjenjivale drugačije odredbe materijalnog prava koje regulišu pravila stečajnog postupka, a koje nijesu propisivale da sud donosi akt u formi rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika. Navode da je predmetni zahtjev odbijen saglasno pravnom stavu Vrhovnog suda Crne Gore Su VI br.60/11 od 06.07.2011 .godine, s obzirom da su utvrdili da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, odnosno ne zastupa stranku u postupku, niti je lice koje ima opravdani interes za razmatranje, prepisivanje, kopiranje predmetnih spisa u navedenom predmetu, shodno članu 148. Zakona o parničnom postupku i člana 64. Zakona o sudovima. S obzirom na navedeno, obavještavaju nas da ovaj organ ne posjeduje traženu informaciju i to akte suda pod nazivom „rješenja o svim konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda, a postupajući po presudi Upravnog suda U.br. 6500/2017 od 12.10.2018. godine Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Član 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje 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 postupajući po presudi Upravnog suda u postupku preispitivanja utvrdio da je počinio povredu pravila postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, a čija primjena je produžena odredbom člana 161 Zakona o upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer su razlozi dati u obrazloženju osporenog rješenja nejasni i protivrječni stanju u spisima predmeta, a time suprotni odredbi člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku. Pomenutim upravnim pravilima utvrđeno je da obrazloženje rješenja sadrži, pored ostalog, utvrđeno činjenično stanje po potrebi i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvršeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Naime, iz obrazloženja rješenja prvostepenog organa proizilazi da zahtjev za pristup informacijama nije odbijen zbog toga što taj organ ne posjeduje informaciju, te da se uvid u spise predmeta ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već isključivo na osnovu procesnih zakona, uz pozivajne na Sudski poslovnikkojim je propisano da se prilikom davanja informacija o pojedinim predmetima moraju poštovati odredbe o tajnosti podataka, kao i ugled, privatnost i poslovni interes stranaka i drugih učesnika u postupku. Dalje se ističe da se pozivajući na pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore zaključuje da se isti analogno može primijeniti i na zahtjev za dostavljanje kopije traženog aneksa koji je sastavni dio sudskih spisa, a u prilog čemu navodi i odluku Upravnog suda Crne Gore koja ukazuje na pomenuti stav.

Prvostepeni organ je jasno u svom izjašnjenu Su.br. 470/16-1 naveo da su postupajući po zahtjevu NVO „MANS“ izvršili uvid u spise predmeta St.br.28/2003 u stečajnom postupku koji se vodio prema stečajnom dužniku A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana, i tada utvrdili da ne posjeduju traženu informaciju - odnosno rješenja o svim konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika u preduzeću A.D. ŠIP „Berane“ iz Berana, jer su se u periodu kada je otvoren stečajni postupak nad odnosnim privrednim društvom primjenjivale drugačije odredbe materijalnog prava koje regulišu pravila stečajnog postupka, a koje nijesu propisivale da sud donosi akt u formi rješenja o konačnim isplatama naknada za rad stečajnog upravnika. Shodno prednje navedenom, iz obrazloženje rješenja prvostepenog organa proizilazi da zahtjev za pristup informacijama nije odbijen zbog toga što taj organ ne posjeduje informaciju, već imajući u vidu da je obrazloženje rješenje njegov sastavni dio na osnovu kojeg se utvrđuje zakonito postupanje upravnih organa i pravilnost primjene materijalnog prava, njega ne može zamijeniti odgovor na žalbu ili odgovor na tužbu, posebno što u konkretnom slučaju razlozi iz akta Su.br. 470/16-1, različite sadržine u odnosu na razloge date u obrazloženju akta koji je u postupku po žalbi preispitivan. Savjet Agencije je cijeneći navode presude i žalbe 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 zakonito rješenje u kojem će pravilno primijeniti član 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Na osnovu člana 237 stav 2 Zakona o opštem 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 107 Zakona o opštem upravnom postupku.

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 237 stav 2 Zakona o opštem 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**