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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA0**

**Br. UP II 07-30-3265-3/16**

**Podgorica, 25.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije,postupajući po tužbi rješavajući po žalbi NVO Mans br. 16/103628-103634 od 28.11.2016. godine, koga zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, radi poništaja rješenja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD broj: 12949 od 15.11.2016.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12), člana 237 stav 2 i člana 256 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 02.10.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Poništava se rješenje Savjeta Agencije UP II 07-30-3265-2/16 od 06.11.2017.godine.

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD broj: 12949 od 15.11.2016.godine

Predmet se vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Član 256 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje Organ protiv čijeg je rješenja blagovremeno pokrenut upravni spor može, do završetka spora, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ako se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica

Savjet Agencije je na sjednici Savjeta održanoj dana 02.10.2018.godine poništio rješenje UP II 07-30-3265-2/16 od 06.11.2017.godine i odlučio da usvoji žalbu, te da vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak.

Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu br. 16/103628-103634 od 26.10.2016. godine donio rješenje br. 12949 od 15.11.2016. godine kojim je odlučeno na način: “Odbija se pristup informacijama čiji je pristup tražen Zahtjevom NVO MANS, br. 16/103628- 103634 od 26.10.2016. godine, a koje se odnose na: Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2010.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2011.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2012.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2013.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2014.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2015.godini, Svih ugovora o oročenim depozitima zaključenim sa kreditnim institucijama u 2016.godini.“ U obrazloženju rješenja prvostepeni organ navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, podnijela dana 26.10.2016.godine zahtjev za pristup informacijama br.16/103628-103634 od 26.10.2016.godine. Cijeneći dostavljeni zahtjev, nakon utvrđenja činjeničnog stanja i uvida u informacije koje su predmet dostavljenog Zahtjeva, ovaj organ nalazi da u skladu sa članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacija dostavljeni zahtjev valja odbiti. Naime, članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da će organ vlasti odbiti pristup informaciji ako postoji razlog iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama za ograničavanje pristupa traženoj informaciji. U konkretnom slučaju tražene informacije se odnose na komercijalne podatke iz ugovora koji su zaključivani sa kreditnim institucijama čija povjerljivost ne smije biti ugrožena, te u tom cilju ima mjesta primjeni člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je to u interesu zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Naime, navedeni trgovinski i drugi ekonomski interesi koji mogu biti ugroženi dostavljanjem traženih informacija su od velikog značaja kada je u pitanju realizacija međudržavnog sporazuma između Crne Gore i Republike Italije o Projektu izgradnje podmorske elektro - energetske interkonekcije između prenosnih mreža Crne Gore i Italije, a koji je potvrđen od strane Skupštine Crne Gore, donošenjem Zakona o potvrđivanju sporazuma imeđu Crne Gore i Republike Italije o izgradnji podmorske elektro-energetske interkonekcije između prenosnih mreža Crne Gore i Italije sa realizacijom strateškog partnerstva operatora prenosnog sistema. Valja napomenuti, kada je u pitanju pomenuti Projekat, da je članom 8 tačka 3 Strateškog i Akcionarskog Ugovora, br. 01-40/12 od 15.01.2011. godine, koji je zaključen između Države Crne Gore, Tema Rete Elettrica Nazionla s.p.a i Crnogorskog elektroprenosnog elektroprenosnog sistema AD Podgorica, oznaka povjerljivosti stavljena na SVE INFORMACIJE koje se odnose na realizaciju Projekta izgradnje podmorske elektro - energetske interkonekcije. Kako predmetni ugovori, traženi ovim Zahtjevom za dostavljanje podataka, sadrže komercijalne povjerljive podatke, to je nesumnjivo da bi postupajući po istom i dostavljanjem traženih informacija, trgovinski i drugi ekonomski interesi apostrofirani odredbom člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama mogli biti značajno ugroženi, te bi navedeno svakako negativno uticalo na realizaciju međudržavnog sporazuma između Crne Gore i Republike Italije o Projektu izgradnje podmorske elektro - energetske interkonekcije, između prenosnih mreža Crne Gore i Italije. Kod ovakvog činjeničnog stanja ovaj organ nalazi da su se stekli uslovi za primjenu člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a u vezi sa članom 16 stav 1 istog zakona, jer bi objelodanjivanje traženih informacija, u vezi sa naznačenim Projektom izgradnje podmorske elektro-energetske interkonekcije i u cilju njegove uspješne realizacije, moglo dovesti do značajnog rizika po trgovinske i druge ekonomske interese. Udovoljavanjem zahtjevu bi mogle nastupiti posledice (ekonomske i druge posledice) po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna zahtjevom tražene informacije, pa u skladu sa tim, a saglasno članu 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacija, dostavljeni zahtjev treba odbiti. Konačno, ovaj organ je uvidom u zahtjevom tražene informacije utvrdio da sve sadrže komercijalne povjerljive podatke čija je povjerljivost dodatno naglašena i samom odredbom traženih ugovora. U smislu navedenog, u skladu sa pomenutim članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a u vezi sa realizacijom naznačenog projekta, i zarad zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa, ne može se dozvoliti pristup traženim Informacijama.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog pogrešne primjene materijalnog prava, povrede pravila postupka i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 26.oktobra 2016. godine podnesen zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim je od Crnogorskog elektroprenosnog sistema A.D. zatraženo dostavljanje kopije informacija bliže opisanih dispozitivom rješenja. Dana 17. novembra 2016. godine Crnogorski elektroprenosni sistem A.D. dostavlja rješenje broj: 12949 od dana 15. novembra 2016. godine kojim odbija zahtjev. Žalilac osporava navedeno rješenje prvostepenog organa jer je prilikom donošenja istog prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, te počinio povredu pravila postupka. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ u bitnom navodi da se tražene informacije odnose na komercijalne podatke iz ugovora koji su zaključivani sa kreditnim institucijama čija povjerljivost ne smije biti ugrožena, zbog čega je pristup istima potrebno ograničiti u skladu sa odredbom člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zaključuje da bi objelodanjivanje traženih informacija moglo dovesti do značajnog rizika po trgovinske i druge ekonomske interese, koje je neophodno zaštititi u cilju uspješne realizacije predmetnog projekta, te da je zaštićeni interes od većeg značaja od interesa javnosti da zna tražene informacije. Žalilac u cjelosti osporava ovakav stav prvostepenog organa jer je isti neosnovan. Naime, Ustav Crne Gore u članu 51 stav 1 propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. U stavu 2 istog člana stoji da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života; javnog zdravlja; morala i privatnosti; vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da se pristup informacijama od javnog interesa može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Na taj način nastoji da se 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. Stav 1 navedenog člana propisuje da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu, a što ima višestruki značaj. 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. Kako prvostepeni organ ograničava pristup traženim informacijama u smislu člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama žalilac ističe da je osporeno rješenje nezakonito sa aspekta navedenog Zakona, jer je donešeno uz primjenu norme koja nije primjenjiva u ovom slučaju. Naime, prvostepeni organ je ograničio pristup u skladu sa odredbom koja propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite trgovinskih 1 drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Žalilac je mišljenja da se tražene informacije ni u kom slučaju ne mogu dovesti u vezu sa podacima koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu, a još manje sa pravom intelektualne svojine. Naime, prema našem zakonodavstvu prava intelektualne svojine jesu: autorsko i srodna prava, žig, geografska oznaka porijekla, dizajn, patent, mali patent i topografija integrisanih kola, u skladu sa zakonom. Prema tome, žalilac smatra da se, time što će se njemu omogućiti pristup traženoj informaciji ne ugrožavaju interesi navedeni u članu 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te da ni prvostepeni organ nije učinio vjerovatnim ovakve navode, jer nije dao obrazloženje na osnovu kog bi se moglo zaključiti na koji način je ovaj organ doveo u vezu trgovinske i druge ekonomske interese koje štiti u konkretnom slučaju sa konkurencijom, poslovnom tajnom ili pravom intelektualne svojine. Naime, nejasno je u cilju zaštite kog od navedenih interesa je ovaj organ ograničio pristup traženim informacijama, jer je obrazloženje rješenja nejasno i kontradiktorno, te iz istog nije moguće utvrditi da bi objelodanjivanjem traženih informacija bili ugroženi interesi iz navedenog člana. S tim u vezi, nejasno je na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objelodanjivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji od navedenih interesa, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, jer nije sproveo test štetnosti. Prema tome, žalilac ukazuje na to da je osporenim rješenjem neosnovano ograničen pristup traženim informacijama, te da se testom štetnosti nije moglo doći do zaključka da je bilo koji od niza navedenih interesa pretežniji od interesa javnosti da zna tražene informacije. S tim u vezi, žalilac ističe da je prvostepeni organ bio dužan izvršiti test štetnosti objelodanjivanja traženih informacija, kako bi utvrdio da li se istima ugrožava navedeni interes, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, pa žalilac ukazuje i na to da je osporenim rješenjem nezakonito ograničen pristup traženim ugovorima jer se prvostepeni organ oglušio o obavezu vršenja testa štetnosti. Ograničenje pristupa informacijama, osim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, definisana su u okviru Ustava i Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Naime, Ustavom i Konvencijom predviđena je mogućnost, a ne obaveza ograničavanja pristupa informacijama radi zaštite određenih vitalnih interesa, odnosno vrijednosti. Ova okolnost nameće potrebu da se pored definisanja kriterijuma za prepoznavanje informacija kojim se pristup može ograničiti, definišu i standardi u odnosu na koje će se, zavisno od zaštićenog interesa, u svakom konkretnom slučaju traženja pristupa određenoj informaciji vršiti test štetnosti njenog objelodanjivanja. U osporenom rješenju nema materijalnih dokaza da je prvostepeni organ izvršio test štetnosti, pa se zaključuje da je isti postupio protivno navedenim odredbama. Iz navedenog se nedvosmisleno zaključuje da je postupanje prvostepenog organa pravno neutemeljeno i da odredbe zakona na koje se ovaj organ poziva u konkrenom slučaju nijesu primjenljive. Prema tome, neosnovano je stavljati poslovne interese ovog organa, kao i bilo koje privatne interese ugovornih strana, ispred javnih interesa, a sa pozivom na navedene zakonske odredbe koje se ne mogu dovesti u vezu sa zaštićenim interesima, pri tom bez sprovođenja testa štetnosti koji je zakonska obaveza i bez koga ovaj organ nije mogao doći do zakljčka datog u obrazloženju. Imajući u vidu navedeno, jasno je da je prvostepeni organ bio dužan dostaviti informacije tražene predmetnim zahtjevom, a shodno odredbi člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Shodno članu 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, rješenje kojim se gdbija zahtjev za pristup informacijama sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Ovakav stav određen je i članom 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku kojim je propisano 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 ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni razlozi zbog kojih 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, isto je 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. S obzirom na to da je donošenjem rješenja Crnogorskog elektroprenosnog sistema A.D. ograničeno njegovo zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, a u skladu sa navedenim, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Crnogorskog elektroprenosnog sistema A.D. broj: 12949 od 15. novembra 2016. godine i meritorno odluči po žalbi.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije je u skladu sa članom 238 Zakona o opštem upravnom postupku, shodno svojim ovlaštenjima a poštujući pozitivne propise, našao 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 poništio rješenje prvostepenog organa br.12949 od 15.11.2016. godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava.Članom 1 Zakona o slobodnom pristupu informacija je propisano da pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom. Članom 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da pristup informacijama je od javnog interesa. Pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Članom 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je informacija u posjedu organa vlasti faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica) bez obzira na osnov i način sticanja. Članom 10 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je informacija dokument ili dio dokumenta u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njihove kopije, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije. Pristup informacijama obuhvata pravo traženja i primanja informacija, bez obzira na svrhu i podatke koji su u njima sadržani. Članom 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) omogući pristup informaciji ili njenom dijelu koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu:1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na: javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa, sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti; 2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti; 3) prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca, sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom, mjere tajnog nadzora, zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika, efikasnost vođenja postupka 4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: planiranja inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti, konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta, rad i odlučivanje kolegijalnih organa, pokretanje i vođenja disciplinskog postupka; 5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupi informacijama propisano je 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 preovladjujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Članom 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je organ vlasti dužan da omogući pristup informaciji ili dijelu informacije iz člana 14 ovog zakona kada postoji preovladjujući javni interes za njeno objelodanjivanje.Savjet Agencije je utvrdio da je u osporenom rješenju prvostepeni organ pogrešno pozvao na ograničenje pristupa informacijama u smislu člana člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je to u interesu zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine jer se razmatarjući zahtjev za slobodan pristup informacijama ne radi o informaciji u vezi sa zaštitom prava intelektulne svojine. Na osnovu navedenog prvostepeni organ će u ponovnom postupku na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava pravilno primijeniti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama i to člana 14 stav 1 tačka 6 ako se radi o poslovnoj tajni, člana 16 istog zakona , kao i člana 203 Zakona o opštem upravnom postupku.

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 iznijetih 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**