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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-264 -2/18**

**Podgorica, 10.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/116732-116734 od 22.01.2018. godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja Poreske uprave broj: 03/1-25962/2-17 od dana 09. januara 2018.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12, 30/17) i člana 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) je na sjednici održanoj dana 22.03.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se odbija kao neosnovana.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje broj03/1-25962/2-17 od dana 09. januara 2018.godine , po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/116732-116734 od dana 28. decembra 2017.godine, na način što se navodi: ” Odbija se kao neosnovan zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 17/116732-116734 kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije: svih rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi izgradnje i opremanja ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica, svih rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi međunarodnih kredita gdje se Crna Gora pojavljuje kao garant, svih rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi izgradnje auto-puta Bar-Boljare.” U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je postupajući po zahtjevu prvostepeni organ utvrdio da se informacija iz stava 1 tačka 1 i 3 koja se odnosi na rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi izgradnje i opremanja ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica, kao i rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost u vezi izgradnje auto-puta Bar-Boljare, a koja su donijeta u toku decembra 2017. godine ne nalazi u dokumentima koji su u njegovom posjedu iz razloga što ista za navedeni period nisu donošena, tako da se zahtjevu podnosioca ne može udovoljiti. Dalje se navodi da je prvostepeni organ utvrdio da se inforamcija koja se odnosi na rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi međunarodnih kredita gdje se Crna Gora pojavljuje kao garant nalaze u njegovom posjedu ali da se zahtjevu ne može udovoljiti iz razloga što je riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji ("Sl.list RCG", br.65/01,..20/11..28/12..08/15). Ističe se da je poreska tajna svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom, kao i informacija i podatak koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati, odnosno informacije koje Poreska uprava objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika, dok je stavom 2 ovog člana prospisano je da se podaci koji predstavljaju poresku tajnu mogu učiniti dostupnim drugom državnom organu, na zahtjev tog organa i u skladu sa zakonom. Navodi se da Zakon o slobodno pristupu informacijama u članu 14 stav 1 tačka 6 dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Ukazuje se da je prvostepeni organ sproveo test štetnositi objavljivanja ove informacije, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i utvrdio da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa - konkretno Zakona o poreskoj administraciji. Zakonom o poreskoj administraciji se uređuju prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina i istim je propisana obveza poreskog organa da u ostvarivanju svojih nadležnosti čuva poresku tajnu, pri čemu bi objavljivanje podataka koji su zaštićeni ovim zakonom proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, konkretno prema Poreskoj upravi, što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objavljivanje navedenih informacija. Dalje se navodi da ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ukazuje se da je odredbama člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacije ili njenog dijela postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano 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.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog povreda pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 11.01.2018. godine prvostepeni organ, žaliocu dostavio predmetno rješenje. Ukazuje se da žalilac u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa jer je isto zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni normi materijalnog prava, a na koji način je došlo do povrede pravila postupka. Ističe se 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, te da je 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. Odredba člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koju se prvostepeni organ poziva propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna. Navodi se da se navedenom odredbom propisuje ograničavanje pristupa informaciji ili dijelu informacije, čijim objavljivanjem se ugrožava određeni interes, ali ne i zabrana pristupa informaciji u cjelosti, međutim, Poreska uprava je zabranila pristup kompletnoj traženoj informaciji. Odredba člana 16 ovog zakona propisuje 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 preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Žalilac smatra da u konkretnom slučaju postoji preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacija i da se pristup traženim informacijama ne može zabraniti, te da je navodni test štetnosti bez značaja. Žalilac smatra da je neutemeljen stav Poreske uprave da bi objelodanjivanje traženih informacija proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, već bi isto, po mišljenju žalioca, proizvelo sasvim suprotan efekat, dok bi nepovjerenje u Poresku upravu mogao proizvesti podatak da se toleriše neizvršavanje poreskih obaveza pojedinih privrednih subjekata koje se tiču plaćanja poreza, a posebno bi se povjerenje građana poljuljalo saznanjem da ista uopšte ne naplaćuje poreze od strane velikih dužnika. Ističe se da osporeno rješenje i pozivanje na odredbe Zakona o poreskoj administraciji, u tom slučaju, predstavljaju izgovor Poreske uprave da sakrije podatke koji upućuju na nesavjesno i nezakonito poslovanje. Navodi se da neutemeljenost tvrdnje da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa najbolje oslikava činjenica da Poreska uprava na svom sajtu objavljuje liste najvećih poreskih dužnika, te na linku istog sajta u dijelu rubrike - "na sva zvona siva zona - utvrđene nepravilnosti i izrečene kazne“ objavljuje Spisak obavljenih inspekcijskih kontrola koje su izvršili inspektori Poreske uprave, Uprave carina i Uprave za inspekcijske poslove, sa utvrđenim nepravilnostima i izrečenim mjerama, kako u slučaju konkretnog privrednog društva, tako i u ostalim slučajevima u kojima je vršena inspekcijska kontrola. U bitnom se navodi da Poreska uprava nije dokazala da bi se objavljivanjem traženih informacija ugrozili bilo čiji interesi, a još manje je te tvrdnje potkrijepila valjanim dokazima i pozitivnim propisima, dolazi se do zaključka da je navodni test štetnosti koji je uprava sprovela izvršen na nezadovoljavajući način i bez materijalnih dokaza da je isti faktički sproveden. Ukazuje se da nedostatak obrazloženja čini osporeno rješenje nejasnim i u dijelu kojim prvostepeni organ ističe da nije u posjedu rješenja o oslobađanju od poreza, navodeći da iste nije donijela u navedenom periodu, pa je nejasno da li ovakvi navodi znače da su navedeni poreski obveznici redovno izmirili dospjele poreske obaveze u zakonskom roku, te kakva je uopšte sudbina prispjelih poreskih obaveza u vezi navedenih projekata. 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. Žalilac smatra da se informacije tražene zahtjevom nalaze u faktičkom posjedu prvostepenog organa, u smislu navedene zakosnke odredbe, te da ne postoji osnov za odbijanjem pristupa istima. Član 13 stav 1 ovog Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji omogući pristup informaciji osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom, te je prvostepeni organ bio dužan da dostavi tražene informacije, u skladu sa navedenim zakonskim odredbama. 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 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. Žalilac navodi odredbom člana 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku propisano 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. Navodi se da 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 jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. Žalioc ističe da mu je uskraćeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, te blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Poreske uprave broj: 03/1-25962/2-17 od dana 09. januara 2018.godine, i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi troškove postupka shodno AT-u.

Prvostepeni organ je u odgovoru na žalbu br. 03/7-25962/4-18 od 25.01.2018.godine ostao pri istim navodima datim u obrazloženju osporenog rješenja.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda , odgovora na žalbu Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana.

Član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku propisuje da će drugostepeni organ odbiti žalbu kada utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Savjet Agencije, ispitujući zakonitost osporenog zaključka je utvrdio da je prvostepeni organ pravilno primjenio materijalno pravo kada je na osnovu člana 30 stav 5 Zakona o slobobonom pristupu informacijama kojim je propisano da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji odbio zahtjev za slobodan pristup informacijama jer je dao jasne razloge da nije u posjedu informacija koje se odnose na sva rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi izgradnje i opremanja ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica, i sva rješenja o oslobađanju plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u toku decembra 2017. godine u vezi izgradnje auto-puta Bar-Boljare iz razloga što ista za navedeni period nisu donošena. Prvostepeni organ je dio predmetnog zahtjeva koji se odnosi na inforamcije koja se odnosi na rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza na dodatu vrijednost koje je Poreska uprava donijela u decembra 2017. godine u vezi međunarodnih kredita gdje se Crna Gora pojavljuje kao garant, dajući jasne razloge da tražene informacije predstavljaju informacije za koje je propisana obaveza čuvanja tajnosti. Savjet Agencije, ispitujući zakonitost osporenog rješenja je utvrdio da je prvostepeni organ pravilno primjenio materijalno pravo kada se pozvao na član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da se dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Dalje, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji a vezano za tražene informacije, poreska tajna je svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka za koje poreski obveznik pisano izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom, kao i informacija i podatak koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati, odnosno informacije koje Poreska uprava objavljuje kvartalno o listi poreskih dužnika. Poreska uprava je sprovela test štetnositi objavljivanja traženih informacija u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i pravilno utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa. Savjet Agencije je utvrdio da ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kako u konretnom slučaju postoji osnov ograničenja propisan članom 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama Savjet Agencije nalazi da sa iznijetih razloga žalbu treba odbiti kao neosnovanu. Savjet Agencije je stanovišta da ne stoje navodi iz žalbe da je osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, iz razlogom što je prvostepeni organ dao valjane razloge i obrazloženje zbog kojih je odbio pristup traženoj informacij. Predmetno rješenje sadrži sve elemetne propisane članom 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o upravnom postupku niti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosica žalbe.

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 126 stav 4 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**