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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-4754-2/17**

**Podgorica, 15.02.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/115871 od 21.12.2017. godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice izjavljene protiv rješenja Privrednog suda Crne Gore Su.br.32/17 od 05. decembra 2017. godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12, 30/17) i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) je na sjednici održanoj dana 22.01.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Privrednog suda Crne Gore Su.br.32/17 od 05. decembra 2017. 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.32/17 od 05. decembra 2017. godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/115871 od 23.11.2017. godine, na način što je odlučeno: ” Odbija se zahtjev NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, od 23.11.2017.godine, kojim je tražena informacija: dostava kopije prijave potraživanja povjerioca Poreske uprave Crne Gore, PJ Podgorica, broj:03/1-22139/1-06 od 26.10.2006. godine, a koja je ovom sudu dostavljena u zakonom određenom roku u toku stečajnog postupka nad privrednim društvom “Maximpex” & CO DOO iz Ulcinja” U obrazloženju rješenja se navodi da je dana 23.11.2017.godine, na e-mail adresu prvostepenog organa stigao predmetni zahtjev za dostavljanje informacije, koji mejl nije sadržao autorizovani elektronski potpis u skladu sa propisima o elektronskoj upravi.Ističe se da je polazeći od prakse Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja nalaže postupanje i u slučajevima kad je podnijet zahtjev protivno članu 63 ZUP-a, ovaj organ odlučio je kao u izreci rješenja sa sljedećih razloga. Ističe se da je predmetni zahtjev odbijen shodno članu 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da se odredbe tog zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom,te da se uvid u sudske spise ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već isključivo na osnovu procesnih zakona (Zakoni o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona o sudovima, zbog čega je predmetni zahtjev odbijen. Ukazuje se da je odredbom člana 56. Sudskog poslovnika, predviđeno 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. Ističe se da je pravnim stavom Vrhovnog suda Crne Gore Su VI br.60/11 od 06.07.2011.godine, koji je donijet u cilju ujednačavanja prakse sudova prilikom odlučivanja po zahtjeva za pristup informacijama, a polazeći od poštovanja ustavnih odredbi iz člana 43 i člana 51. st.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, Zakona o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Zakona o upravnom sporu) i Zakona o sudovima,te se ovo analogno može primijeniti i na zahtjev za uvid u stečajne spise ovog suda. Prvostepeni organ je naveo da je u prilog prednjem 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 br.5256/13 od 24.12.2013.godine, a po tužbi Apelacionog suda Crne Gore, te da je navedenom presudom utvrđeno, da je Agencija zaštitu ličnih podataka prilikom donošenja rješenja morala imati u vidu pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su. IV br.60/11 od 06.07.2011 .godine. Dalje se navodi da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, odnosno ne zastupa stranku u postupku, niti lice koje 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, nije udovoljeno zahtjevu.

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 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 ovlašćenja, sve u smislu ustavnog načela suverenosti (član 2 Ustava), o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Ukazuje se da odredba člana 4 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Navodi se da 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. Ističe se da odredba člana 7 Zakona propisuje da je pristup informacijama od javnog značaja, dok stav 2 navedenog člana propisuje da se pristup informacijama 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 kojeg razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Ukazuje se da 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. Žalilac navodi 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, kojom odredbom je propisano 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, ali da 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. Ukazuje se da je ograničenje pristupa informacijama moguće 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. Ističe se da 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 nejasno i bez valjanih razloga koji bi upućivali na odluku kakva je data u dispozitivu, te da se 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. Žalilac ističe da 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 ukazuje ne nesporan javni interes u konkretnom slučaju jer je u pitanju preduzeće čiji je vlasnik Jakup Muratović, bračni drug rokovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju Ferihe Muratović. Ukazuje se da je imenovani javni funkcioner protivno odredbi člana 23 Zakona o sprječavanju korupcije, podnio prijavu koja ne sadrži potpune i tačne podatke o imovini njegovog bračnog druga postoji mogućnost konflikta interesa, pa javnost ima nesporan interes da bude sa informacijama koje se odnose na privredno društvo bračnog druga javnog funkcionera te su navodi prvostepenog organa bez osnova. Takođe, žalilac ističe da je rješenje nerazumljivo jer su dati međusobno protivrječni razlozi na osnovu kojih nije moguće odlučiti na način dat u dispozitivu rješenje. Naime, prvostepeni organ se poziva na odredbu člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja propisuje da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. Istovremeno navodi da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku, niti lice koje ima opravdan interes za razmatranje, prepisivanje i kopiranje spisa u ovom predmetu, na osnovu čega odlučuje kao u dispozitivu rješenja. Žalilac ukazuje na to da navedena zakonska odredba znači da stranke u sudskim postupcima ne mogu podnijeti zahtjev na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer iste imaju mogućnost zahtjev podnijeti na osnovu procesnih zakona, kao stranke. Shodno tome, prvostepeni organ pogrešno primjenjuje materijalno pravo pozivajući se na odredbu zakona koja nije primjenljiva u konretnom slučaju, jer i prvostepeni organ u daljem tekstu navodi da podnosilac zahtjeva nije stranka u postupku. Ističe se da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo što prilikom ograničenja pristupa dijelu traženih informacija nije primijenio odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a na koji način je nezakonito ograničio pristup traženim informacijama, te je bez značaja je pozivanje na odredbe Zakona o parničnom postupku i Zakona o sudovima, jer se odluka o zahtjevu za slobodan pristup informacijama mora zasnivati na odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa su zakonske odredbe na koje se prvostepeni organ poziva bez osnova i nijesu primjenljive u konkretnom slučaju. Navodi se da iz navedenog nedvosmisleno proizilazi da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo jer nije primijeno odredbe zakona na osnovu koga je jedino moguće pravilno odlučiti po zahtjevu, te je s tim u vezi neosnovano je i ukazivanje na pravni stav suda, jer isti u konkretnom slučaju nijesu primjenljivi. 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, te da 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. 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, te da je pobijano rješenje nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. 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 rješenja Privrednog suda Crne Gore Su.32/17 od 05. decembra 2017. godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi troškove postupka shodno AT-u.

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

Član 126 stav 7 Zakona o 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 u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio materijalno pravo. Naime, članom 7 stav 2 ZOSPI, propisuje da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom, dok se članom 14 istog Zakona taksativno navode razlozi iz kojih se može ograničiti pristup informaciji. Prvostepeni organ je pogrešno primjenio odredbe materijalnog prava kada je pristup traženim informacijama odbio pozivajući se na član 1 stav 2 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojim se propisuje da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. S tim u vezi prvostepeni organ u konkretnoj situaciji nije mogao odbiti pristup pozivajući se na prethodno navedeni član jer podnosilac zahtjeva za slobodan pristup informacijama nije stranka u postupku. Savjet Agencije nalazi da se prvostepeni organ pogrešno u obrazloženju osporenog rješenja ograničavajući pristup traženoj informaciji poziva na Zakon o parničnom postupku, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o upravnom sporu i Zakona o sudovima i Sudskog poslovnika jer su organičenja pristupa isključivo propisana članom 14 Zakona o slobodnom pristupu traženoj informaciji ili njenom dijelu a nikako drugim Zakonima i aktima. Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje 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.

Prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i na osnovu odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama donijeti novo rješenje.

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.

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 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**