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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-3722-2/18**

**Podgorica, 25.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/125280 od 26.11.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja Ministarstva održivog razvoja i turizma br. UP I 117/5-121/2 od 07.11.2018.godine, 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 07.11.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 02.02.2019.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Ministarstvo održivog razvoja i turizma broj: UP I 117/5-121/2 od 07.11.2018. 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, postupajući po zahtjevu NVO Mans br. 18/125280 od 31.10.2018.godine, donio rješenje br. UP I 117/5-121/2 od 07.11.2018.godine u kome se navodi sledeće: „Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, a koji se odnosi na dostavljanje kopije svih Izvještaja Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, a koji su vezani sa radovima na izgradnji poddionice 4.4.1 autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Mateševo, na području KO Jabuka i KO Mateševo, Opština Kolašin, za koje je izdata građevinska dozvola br.1054-431/10 od 23.06.2017.godine.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice podnijela ovom ministarstvu zahtjev, broj UP I 117/5-121/1 od 01.11.2018.godine, za slobodan pristup informacijama, za dostavljanje kopije svih Izvještaja Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, a koji su vezani sa radovima na izgradnji poddionice 4.4.1 autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Mateševo, na području KO Jabuka i KO Mateševo, Opština Kolašin, za koje je izdata građevinska dozvola br.1054- 431/10 od 23.06.2017.godine. Članom 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisano je da o zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, osim u slučaju iz člana 22 ovog zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija. Rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovna upotreba informacija. Postupajući po zahtjevu, ovaj organ je našao da se informacija iz dispozitiva ovog rješenja nalazi u njegovom posjedu, pa je ovo ministarstvo odbilo zahtjev, shodno članu 29 stav 1 tačka 3 citiranog zakona, kojim je propisano da će organ vlasti odbiti zahtjev za pristup informaciji ako postoji razlog iz člana 14 ovog zakona za ograničavanje pristupa traženoj informaciji. Naime, tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, prioritetne dionice Smokovac-Uvač-Mateševo vrši Državna komisija za tehnički pregled u skladu sa Odlukom o imenovanju Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, pripritetne dionice Smokovac-Uvač-Mateševo („Sl.list Cme Gore“, br.30/15 i 44/17).U članu 7 Odluke utvrđeno je da se rad Komisije smatra poslovnom tajnom. Shodno odredbi člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, 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, pogrešne primjene materijalnog propisa i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 31. oktobra 2018. godine podnesen zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim je zatraženo dostavljanje kopija: Svih izvještaja Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljere, a koji su u vezi sa radovima na izgradnji poddionice 4.4.1 autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Mateševo, na području KO Jabuka i KO Mateševo, Opština Kolašin, za koje je izdata građevinska dozvola br. 1054-431/10 od 23.06.2017.godine. Dana 23. novembra 2018.godine Ministarstvo održivog razvoja i turizma žaliocu dostavlja rješenje Broj: UP I 117/5-121/2 od 07. novembra 2018.godine kojim odbija zahtjev. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, prioritetne dionice Smokovac-Uvač-Mateševo vrši Državna komisija za tehnički pregled u skladu sa Odlukom o imenovanju Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, prioritetne dionice Smokovac-Uvač-Mateševo, te da je u članu 7 Odluke utvrđeno da se rad Komisije smatra poslovnom tajnom, te da postoji razlog iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama za ograničavanjem pristupa traženim informacijama. Žalilac osporava rješenje prvostepenog organa smatrajući da je isto neosnovano, te da je prilikom donošenja istog pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer se prvostepeni organ samo paušalno pozvao na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te nije naveo koje interese iz navedene odredbe štiti. Shodno tome, kako nije dao valjane razloge, te nije ni izvršio test štetnosti, jasno je da je počinio povrede pravila postupka koje rješenje čine nezakonitim. Takođe, žalilac je mišljenja da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje smatrajući da je moguće na osnovu Odluke koju navodi zaključiti da se radi o poslovnoj tajni, jer tražene informacije nijesu i ne mogu biti poslovna tajna, s obzirom na to da se radi o projektu koji se finansira iz budžeta Crne Gore, a što je nesporno. Naime, 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. Odredba člana 4 Zakona propisuje da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. 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. Odredba člana 7 Zakona propisuje da je pristup informacijama od javnog značaja. Stav 2 navedenog člana propisuje da se pristup informacijama 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 kojeg 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 informacija bio ugrožen interes veći od javnog interesa, žalilac smatra da je pristup istima neosnovano i nezakonito ograničen. Prije svega, osporeno rješenje je 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. Međutim, 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. Dakle, ograničenje pristupa informacijama moguće je 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, jer nije moguće i valjano ograničiti pristup paušalnim ukazivanjem na poslovnu tajnu koja je propisana Odlukom. 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 nerazumljivo i bez valjanih razloga koji bi upućivali na odluku kakva je data u dispozitivu. Prema tome, 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. Osim toga, 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 ističe da je o zahtjevu potrebno odlučiti u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristutu informacijama, utvrditi interes iz člana 14 ovog zakona koji je potrebno zaštititi kao i interes javnosti sa druge strane kako bi se na zakonit način donijela odluka. Prema tome, bez značaja je pozivanje na Odluku o imenovanju Državne izborne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, jer ista nije dovedena u vezu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu infomacijama, zbog čega je pristup traženim informacijama paušalno i nezakonito ograničen. Na osnovu svega navedenog se zaključuje da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo na način što prilikom ograničenja pristupa dijelu traženih informacija nije primijenio odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a na koji način je nezakonito ograničio pristup traženim informacijama. 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 Ministarstvo održivog razvoja i turizma Broj: UP I 117/5-121/2 od 07. novembra 2018.godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u.

U odgovoru na žalbu br. UP I 117/5-121/4 od 28.11.2018.godine se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice podnijela ovom ministarstvu zahtjev broj UP I 117/5-121/1 od 01.11.2018.godine, za slobodan pristup informacijama, za dostavljanje kopije svih Izvještaja Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, a koji su vezani sa radovima na izgradnji poddionice 4.4.1 autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Mateševo, na području KO Jabuka i KO Mateševo, Opština Kolašin, za koje je izdata građevinska dozvola br.1054- 431/10 od 23.06.2017.godine. Ministarstvo održivog razvoja i turizma je donijelo rješenje broj UPI 117/5-121/2 dana 07.11.2018.godine kojim je odbilo zahtjev za slobodan pristup informacijama odnosno nije odobreno dostavljanje kopije svih Izvještaja Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, a koji su vezani sa radovima na izgradnji poddionice 4.4.1 autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac-Mateševo, na području KO Jabuka i KO Mateševo, Opština Kolašin iz razloga što je u članu 7 Odluke o imenovanju Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar-Boljare, pripritetne dionice Smokovac- Uvač-Mateševo („SI.list Crne Gore“, br.30/15 i 44/17) utvrđeno je da se rad Komisije smatra poslovnom tajnom.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda 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 poništio prvostepeno rješenje UP I 117/5-121/2 od 07.11.2018.godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Prvostepeni organ je ograničavajući pristup informacijama se pozvao na član 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisan osnov za odbijanje informacija. Članom 14 Zakona o slobodnom pristupu su taksativno navedeni slučajevi u kojima se može ograničiti pristup traženoj informaciji na koje se u osporenom rješenju se paušalno pozvao prvostepeni organ. Zakon o slobodnom 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.Prvostepeni organ odbijajući pristup informacijama nije shodno članu 16 sproveo test štetnosti kojim bi precizirao koje šetene posledice bi nastupile po prvostepeni organ kada bi dozvolio pristup traženim informacijama. Prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, će pravilno primjeniti odrebe materijalnog prava i to član 14 stav 1 tačka 6, 16 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

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 iznijetih 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**