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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-1411-3/17**

**Podgorica, 15.02.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, postupajući po presudi Upravnog suda U.br. 5118/17 od 28.06.2018. godine, rješavajući po žalbi NVO Mans br.17/108422-108423 od 24.03.2017. godine izjavljene radi poništaja rješenja Ministarstva ekonomije broj: 004-09/2017-2 od 15.03.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) 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 02.08.2018. godine, donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba .

Poništava se rješenje Ministarstva ekonomije broj: 004-09/2017-2 od 15.03.2017.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 broj: 004-09/2017 od 15.03.2017.godine po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama podnosioca NVO MANS iz Podgorice na način što je odlučeno da se: „1. Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, ul.Dalmatinska 188, br. 17/108422-108423 od 24.01.2017. godine, koji se odnosi na kopiju: ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30 sa pripadajućim aneksima, koje je Ministarstvo ekonomije u ime Vlade Crne Gore zaključilo sa kompanijom Energan Oil&Gas i kompletnu dokumentaciju koju je kompanija Energan Oil&Gas dostavila Ministarstvu ekonomije, a koja je predhodila zaključenju ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30 .“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi NVO Mans iz Podgorice dana 29.01.2017.godine dostavila Ministarstvu ekonomije zahtjev broj 17/108422-108423 za dostavljanje komplentne dokumentacije koju je kompanija Energean Oil&Gas dostavila Ministarstvu ekonomije, a koja je prethodila zaključenju Ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30. U postupku po zahtjevu, Ministarstvo ekonomije je utvrdilo da je zahtjev neosnovan. Naime, članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG", broj 44/12) je definisano da organ vlasti, u ovom slučaju Ministarstvo ekonomije, 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. S tim u vezi, ponude dostavljenje po osnovu Javnog poziva za dostavljanje ponuda za dodjelu Ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore, koji je objavljen 7. avgusta 2013.godine u Službenom listu Crne Gore br 39/13, predstavljaju intelektualnu svojinu svakog ponuđača ponaosob, uključujući i ponuđača Energean Oil&Gas, jer sublimiraju aplikaciju njihovih posebnih znanja iz oblasti geofizike, seizmike, geologije, geohemije i si., u cilju evaluacije prospektivnosti oblasti koje su ponuđene na Javnom pozivu. Ponude se smatraju zaštićenim djelima - intelektualnom svojinom, jer obuhvataju iskustvenu, naučnu i tehničku prezentaciju kritičnih faktora koji su vezani za evaluaciju oblasti koja je obuhvaćena tenderom, kao što su: petrogeološka analiza, opis prospektivnosti, korelacija bušotina, interpretacija seimzičkih sekcija, identifikaciju prospekata i lead-ova, evaluaciju prospekata, itd. Na osnovu navedenog, svaki ponuđač je ponudio jedinstveni radni program i predložio posebnu strategiju istraživanja, koji predstavljaju njegovu intelektualnu svojinu, i kao takvi se ne mogu objelodanjivati iz razloga zaštite konkurencije i poslovne tajne ponuđača Takođe, ponude sadrže podatke o finansijskim iskazima kompanija, tokovima kapitala i investicijama kompanija koje su povjerljivog karaktera jer utiču na buduće planove kompanija i njihovu konkurentnost na tržištu, kao i izvještaje i informacije o sistemima zaštite na radu i zaštite životne sredine, koji predstavljaju internu dokumentaciju ponuđača dostupnu na povjerljivoj osnovi. Stoga je evidentno da su se ispunili uslovi za ograničavanje pristupa informaciji definisani 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se radi o podacima koji predstavljaju intelektualnu svojinu i poslovnu tajnu ponuđača, čijim objelodanjivanjem bi se ugrozio trgovinski i drugi ekonomski interesi ponuđača, što bi direktno uticalo na konkurentnost kompanije na tržištu. U prilogu odbijanju zahtjeva NVO Mans stoji i činjenica da je tačkom 10. objavljenog Javnog poziva - Ostala pitanja koja se odnose na proces podnošenja ponude, definisano da će se povjerljivim poslovnim informacijama sadržanim u ponudi i prilozima postupati na povjerljiv način, u skladu sa zakonom, u roku od pet godina počev od dana određenog za krajnji prijem ponuda. Prije odlučivanja o odbijanju zahtjeva Ministarstvo je u skladu sa članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama izvršilo "test štetnosti objelodanjivanja informacija" kojim je utvrđeno da bi objelodanjimanje traženih informacija značajno ugrozilo interese kompanija iz člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona, na osnovu čega je zahtjev i odbijen, odnosno da interes javnosti da sazna navedenu informaciju ne može biti značajniji od evidente štete koja bi nastala na interesima koji se štite, ukoliko bi se tražene informacije objelodanile. Na osnovu izloženog, a u smislu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, riješeno kao u dispozitiu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U istoj se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Dana 16. marta 2017. godine Ministarstvo ekonomije žaliocu dostavlja rješenje broj: 004- 09/2017-2 od dana 15. marta 2017. godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan.U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da tražene informacije predstavljaju intelektualnu svojinu svakog ponuđača ponaosob, jer je svaki ponuđač ponudio jedinstveni radni program i predložio posebnu strategiju istraživanja koji predstavlja njegovu intelektualnu svojinu i kao takvi se ne mogu objelodanjivati iz razloga zaštite konkurencije i poslovne tajne ponuđača. Dalje ističe da ponude sadrže i podatke o finansijskim iskazima kompanija, tokovima kapitala i investicijama kompanija koje su povjerljivog karaktera jer utiču na buduće planove kompanija i njihovu konkurentnost na tržištu. Shodno tome, poziva se na član 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a ujedno ističe i da je tačkom 10 objavljenog Javnog poziva definisano da će se povjerljivim poslovnim informacijama sadržanim u ponudi i prilozima postupati na povjerljiv način u skladu sa zakonom u roku od pet godina počev od dana određenog za krajnji prijem ponuda. Najzad navodi da izvršio test štetnosti kojim je utvrdio da bi objelodanjivanje traženih informacija značajno ugrozilo interese kompanija iz gore navedenog člana i da interes javnosti da sazna informaciju ne može biti značajniji od evedentne štete koja bi nastala na interesima koji se štite. Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa jer je isti neosnovan, nerazumljiv i zasnovan na pogrešnoj primjeni materijalnog prava zbog čega je nepotpuno i nepravilno utvrđeno činjenično stanje, te su prilikom donošenja istog povrijeđena pravila postupka. 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. Članom 13 istog zakona određeno je da je organ vlasti dužan da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji omogući pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Odredba člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, na kojoj prvostepeni organ temelji rješenje u osporenom dijelu, propisuje 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. Žalilac smatra da je osporeno rješenje nezakonito sa aspekta navedenog Zakona, jer je donešeno uz primjenu norme koja nije primjenjiva u ovom slučaju, jer 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. Iz obrazloženja osporenog rješenja nije jasno na koji način bi se mogle tražene informacije dovesti u vezu sa bilo kojim od navedenih prava intelektualne svojine, pa žalilac smatra da je ovakvo postupanje prvostepenog organa u osporenom dijelu rješenja u cjelosti neosnovano. Shodno tome, žalilac smatra da se, time što će se njemu omogućiti pristup traženim informacijama ne ugrožavaju interesi navedeni u gore citiranom članu, 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. Prema tome, osporeno rješenje je nezakonito sa aspekta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer je ovaj organ ograničio pristup traženim informacijama paušalnim pozivanjem na odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i bez navođenja valjanih razloga koji bi ukazali na pravlinu primjenu navedene zakonske odredbe. 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, zbog čega je isto protivno navedenim zakonskim odredbama. Shodno tome, žalilac ističe da se odluka o zahtjevu ne može temeljiti na neosnovanim navodima da se radi o informacijama koje su intelektualna svojina, jer takva činjenica sama po sebi nema pravno dejstvo već je potrebno da se ista dovede u vezu sa interesom koji bi se ugrozio njenim objelodanjivanjem, što u konkretnom slučaju nije urađeno. Takođe, prvostepeni organ navodi da tražene informacije sadrže podatke o finansijskim iskazima kompanija, tokovima kapitala i investicijama kompanija koje su povjerljivog karaktera, te da predstavljaju internu dokumentaciju ponuđača dostupnu na povjeljivoj osnovi. Prema tome, rješenje je nerazumljivo jer je u obrazloženju istog navedeno više međusobno različitih interesa, koji se ne mogu dovesti u vezu ni sa pravnim propisima na koje se ovaj organ poziva. S tim u vezi, žalilac ukazuje na to da nije od značaja tačka 10 Javnog poziva na koju se ovaj organ poziva. Dalje, prvostepeni organ nije cijenio prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa je paušalnim navodima ograničio pristup traženim informacijama i stavio lični interes ispred javnog interesa, pri tom ne navodeći o kom interesu je riječ i paušalno se pozivajući na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, kako je u pitanju projekat koji je od javnog značaja, te koji se finansira iz budžetskih sredstava, interes građana da budu upoznati sa svim pojedinostima istog je nesporan i od većeg značaja u odnosu na bilo koji drugi interes. Prema tome, ni jedan od navedenih interesa ne može se staviti ispred interesa javnosti da zna tražene infomacije, jer je interes građana nesporan i od večeg značaja u odnosu na iste. Stoga, objelodanjivanje traženih informacija, prema mišljenju žalioca, ni na koji način ne bi moglo ugroziti ni jedan od navedenih interesa, već takvim postupanjem može biti ugrožen samo interes javnosti koji je od pretežnog značaja u konkretnom slučaju. Ograničenja pristupu 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 spornom rješenju nema materijalnih dokaza da je sproveden test štetnosti, iako je to zakonska obaveza prvostepenog organa, pa se navodi o izvršenju istog ne mogu smatrati relevantnim. Osim toga, žalilac je mišljenja da bi se pravilnim sprovođenjem testa štetnosti došlo do zaključka da se objelodanjivanjem traženih informacija ne može ugroziti ni jedan od međusobno protivrječnih interesa, te da je interes javnosti od preteđnog značaja. Međutim, prvostepeni organ ne pruža materijalne dokaze da je test štetnosti sproveden zbog čega nije moguće utvrditit njegovu zakonitost. Takođe, sve i da traženim informacijama pristup može biti ograničen u cilju zaštite nekog od navedenih interesa, prema mišljenju žalioca nije moguće da se ograniči pristup kompletnoj traženoj informaciji. Dakle, prvostepeni organ je bio dužan postupiti u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. Na osnovu svega navedenog žalilac zaključuje da tražene informacije ne mogu biti u cjelosti povjerljive, jer postoji preovlađujuči interes javnosti da bude upoznata sa načinom realizacijom projekta koji se finansira iz javnih prihoda. Navedeno pravo garantovano je u odredbom člana 51 stav 1 Ustava Crne Gore kojom se propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Shodno članu 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženim informacijama. 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 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. 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 da je donošenjem rješenja prvostepenog organa povrijeđen zakon na njegovu štetu, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da poništi rješenje Ministarstva ekonomije broj 004-09/2017-2 od 15 marta 2017.godine .

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda, a postupajući po presudi Upravnog suda U.br. 5118/2017 od 28.06.2018. 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 obrazloženje suprotni odredbi 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, kojom 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, jer se iz datih razloga u obrazloženju ne može zaključiti da je predmetna stvar riješena na pravilan način. Naime, samo navođenje da su informacije tražene zahtjevom i to: kopije ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30 sa pripadajućim aneksima, koje je Ministarstvo ekonomije u ime Vlade Crne Gore zaključilo sa kompanijom Energan Oil&Gas i kompletnu dokumentaciju koju je kompanija Energan Oil&Gas dostavila Ministarstvu ekonomije, a koja je predhodila zaključenju ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30, odnosi na zaštitu prava

intelektualne svojene, jer se ne može zaključiti o kojem zaštićenom interesu se tačno radi, jer za dostavljanje kopija ugovora o koncesiji i ostale prateće dokumentacije, koji su traženi predmetnim zahtjevom, nije jasan način objašnjeno od strane prvostepenog organa na koji način bi se, objelodanjivanjem sadržine traženih ugovora, ugrozili interesi, odnosno intelektualna svojina kompanije koja je vršila proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore. Naime, sve i da traženim informacijama pristup može biti ograničen u cilju zaštite nekog od navedenih interesa, ukoliko je bilo osnova ogranićiti pristup informacijama u skladu sa članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, sprovesti test štetnosti, a ukoliko tražene informaciie podliježu ograničenju, potrebno je primijeniti odredbu člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dakle, prvostepeni organ je bio dužan postupiti u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. 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 . 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 14 stav 1 tačka 5 , 15 , 16 i 29 stav 1 tačka 3 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**