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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-3506-2/18**

**Podgorica, 27.02.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/113721-113724 od 17.08.2017.godine izjavljene zbog poništaja rješenja Ministarstva ekonomije broj 004-237/2017-2 od 27.07.2017.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, 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 27.06.2015, 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 rješenja Ministarstva ekonomije broj 004-237/2017-2 od 27.07.2017.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 po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/113721-113724 od 20.07.2017.godine, u kojem se navodi: „1. Djelimično se usvaja zahtjev za pristup informaciji Mreže za afiramciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, ul.Dalmatinska 188, br. 17/113721-113724 od 20.07.2017.godine, pod tačkom 1 kojim je tražila kopiju: svih ugovora o koncesiji i aneksa ugovora koje je Ministarstvo ekonomije zaključilo sa firmom Uniprom Metali doo Nikšić, a u vezi eksploatacije rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine. Pristup traženoj informaciji ostvariti će se dostavom fotokopije tražene informacije, putem pošte, ul.Dalmatinska 188, Podgorica; 2. Odbija se zahtjev pod tačkom 2,3 i 4: svih planova o godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine; svih izvještaja o ostvarenoj godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine; svih planova o godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić doo Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine, kao neosnovan“. U obrazloženju rješenja se navodi da se dana 20.07.2017.godine Mreža za afiramciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice obratila Ministarstvu ekonomije sa zahtjevom br.17/113721-113724, da joj se dostavi kopija akata koja sadrži informacije i to: svih ugovora o koncesiji i aneksa ugovora koje je Ministarstvo ekonomije zaključilo sa firmom Uniprom Metali doo Nikšić, a u vezi eksploatacije rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine. U postupku po zahtjevu pod tačkom 1, Ministarstvo ekonomije je djelimično usvojilo isti, iz razloga što je Ugovor o prenosu ugovora o koncesiji i cjelokupni materijal u vezi iste označen stepenom tajnosti „interno"; svih planova o godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine; svih izvještaja o ostvarenoj godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine; svih planova o godišnjoj proizvodnji rude crvenih boksita na ležištima u Nikšiću, koje je firma Uniprom Metali doo Nikšić doo Metali doo Nikšić dostavila Ministarstvu ekonomije, a koji obuhvataju period od 2012.godine do kraja jula 2017.godine. Kako je članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama 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, to je zahtjev odbijen kao neosnovan. Na osnovu izloženog, a u smislu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, riješeno je kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da se rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnom se navodi da je dana 20. jula 2017.godine žalilac uputio zahtjev za pristup informacijama i od Ministarstvo ekonomije zatražio dostavljanje kopija informacija bliže opisanih dispozitivom rješenja. Dana 02. avgusta 2017.godine Ministarstvo ekonomije žaliocu dostavlja rješenje broj: 004- 237/2017-2 od dana 27. jula 2017.godine kojim se zahtjev u odnosu na prvu tačku djelimično usvaja, dok se pristup informacijama odbija u odnosu na drugu, treću i četvrtu tačku zahtjeva. Žalilac ističe da se izjavljena žalba odnosi na dio rješenja kojim je Ministarstvo ekonomije odbilo pristup traženim informacijama. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama definisano da organ vlasti može ograničiti pristup informacijama 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 u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa smatrajući isto neosnovanim, nerazumljivim i zasnovanim 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 doneseno 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 rješenju 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 zaštićene interese sa konkurencijom, poslovnom tajnom ili pravom intelektualne svojine. Prije svega kod ovako datih razloga žalilac ne može dovesti u vezu interese zaštićene navedenim članom sa pokrenutim sporom pred Upravnim sudom, pa nije jasno da li bi objelodanjivanje traženih informacija ugrozilo navodni spor ili interese navedene u citiranom članu. Iz navedenog se može zaključiti da su razlozi dati u rješenju međusobno protivrječni, a što isto čini nerazumljivim. 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 pravilnu 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 protivrječnim navodima, već da je potrebno da se ista dovede u vezu sa interesom koji bi se ugrozio njenim objelodanjivanjem, što u konkretnom slučaju nije urađeno. 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. 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. 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 navedenih u rješenju, te da je interes javnosti od pretežnog značaja. Međutim, prvostepeni organ ne vrši test štetnosti već samo paušalnim citiranjem navedene zakonske odredbe ograničava pristup traženoj dokumentaciji. 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. 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 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 Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Ministarstvo ekonomije broj: 004-237/2017-2 od 27. jula 2017. godine i meritorno odluči po žalbi. Obavezuje se prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u.

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 rješenje Ministarstva ekonomije br. 004-237/2017-2 od 27.07.2017.godine zbog nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Članom 29 stav1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisan osnov za odbijanje pristupa informacijama. Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje razloge za ograničenje pristupa informacijama, dok član 15 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje rokove ograničenja pristupa informacijama. Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ u osporenom rješenju dao pravno neosnovane razloge za odbijanje pristupa informaciji shodno članu 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji se ne mogu dovesti u vezu sa interesima zaštite prava intelektualne svojine u odnosu na sadržinu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Prvostepeni organ pozivajući se na ograničenje pristupa traženim informacijama nije sproveo test štetnosti shodno članu 16 Zakona. Savjet Agencije je iz navedenih razloga usvojio žalbu i predmet vratio prvostepenom organu koji je dužan, u roku od 20 dana od prijema rješenja, na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pravilno primjeni član 14, 15, 16 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u ponovnom postupku odlučiti o zahtjevu stranke. 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.

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**