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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II-07-30-1703-2/17**

**Podgorica, 30.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br.17/111319-111321 od 05.05.2017.godine, radi poništaja rješenja Poreske uprave br. 03/1-6619/2-17 od 18.04.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12, 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 11.06.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Poreske uprave br. 03/1-6619/2-17 od 18.04.2017.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 postupajući po zahtjevu br. 17/111319-111321 od 13.04.2017. godine donio rješenje kojim se odbija zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 17/111319-111321 od 13.04.2017. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije svih akata/zapisnika donešenih nakon obavještanja broj 03/7-5346/3-17 od 27.04.2017. godine, donešenog po inicijativi MANS-a, kao neosnovan. U obrazloženju rješenja se navodi da je prvostepeni organ utvrdio da se tražene informacije pod stavkama 1 i 3 ne nalaze u dokumentima koji su u njegovom posjedu, tako da se zahtjevu ne može udovoljiti. Informacija u posjedu organa vlasti, kako je propisano članom 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija,informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili tećeg lica),bez obzira na osnov i način sticanja. Ovaj organ je utvrdio da ne posjeduje rješenja iz stavke 1 i 3 iz razloga što ista za navedeni period nijesu donešena. Tražene informacije iz stavke 2 se nalaze u posjedu ovog organa ali 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.listRCG", br.65/01,..20/11..28/12..08/15). Naime,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 podataka koje 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. Pri ovakvom stanju stvari Poreska uprava je sprovela test štetnosti objavljivanja ove informacije, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i utvrdila 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 obaveza 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.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu Radi poništaja rješenja Poreske uprave broj: 03/1-4189/3-17 od dana 15. marta 2017.godine. U žalbi je navedeno da se akt pobija zbog pogrešne primjene materijalnog prava, povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Žalilac navodi da je dana 24. aprila 2017. godine Poreska uprave žaliocu dostavlja rješenje broj: 03/1-6619/2-17 od 18. aprila 2017.godine kojim zahtjev odbija kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je, u odnosi na informacije tražene tačkom 2 zahtjeva, riječ o informacijama koje predstavljaju poresku tajnu, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj admisnistraciji, koji propisuje da je poreska tajna svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka 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. Kako dalje navodi, Poreska uprava je sprovela test štetnosti i utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa konkretno Zakona o poreskoj administraciji, što bi proizvelo nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, konkretno Poreskoj upravi, što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objavljivanje navedenih informacija. Takođe navodi da poreski obveznik na kog se odnose podaci nije dao pisano odobrenje za objavljivanje navedenih podataka, te da nije riješ o podacima za koje postoji preovlađujuči javni interes za objelodanjivanjem iste. Dalje, u odnosu na informacije tražene tačkama 1 i 3 zahtjeva navodi da iste nema u svom posjedu iz razloga što ista u navedenom periodu nijesu donošena. 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. Naime, 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. 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. Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite određenih interesa, a koji su precizno definisani navedenom odredbom. Dakle, navedenom odredbom se 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, štaviše, uopšte ne pozivajući se na član 14 zakona, a čijom pravilnom primjenom se jedino može ograničiti pristup traženim informacijama. Član 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 preovlađujuči javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Stoga, žalilac smatra da u konkretnom slučaju postoji preovlađujuči javni interes za objelodanjivanjem informacija i da se pristup traženim informacijama ne može zabraniti, te da je navodni test štetnosti bez značaja. Stoga, 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. Stoga, 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. Takođe, 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. Kako 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. Dalje, 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. Član 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 ili njenom dijelu, koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Imajući u vidu navedeno nedvosmisleno se zaključuje da je prvostepeni organ bio dužan dostaviti tražene informacije, a u skladu sa navedenim zakonskim odredbama. Odredba člana 30 stav 3 ZOSPI 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. Takođe, odredbom člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je 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 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 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 na to da je donošenjem rješenja Poreske uprave ograničeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijam na njegovu štetu, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Poreske uprave broj: 03/1-6619/2-17 od dana 18. aprila 2017.godine godine i meritorno odluči po žalbi. Traži troškove postupka po AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Član 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da kada 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 prvostepenog organa br. 03/1-6619/2-17 od 18.04.2017. godine zbog povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama taksativno su navedeni slučajevi i to na način 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. Član 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. 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 ili njenom dijelu, koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Savjet Agencije je postupku ispitivanja zakonitosti rješenja izvršio uvid u predmetnu informaciju i našao da je prvostepeni organ u posjedu tražene informacije, što se u aktu i navodi, te da nije dao dovoljno razloga u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama zbog čega je donio odluku kakva je data u dispozitivu osporenog rješenja. Član 30 stav 5 Zakona o slobobonom pristupu informacijama propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Na osnovu svega izloženog prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti gore navedene članove Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Na osnovu člana 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku je poništen 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**