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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 2290/15-1**

**Podgorica, 11.02.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 15/79126-79130 od 06.10.2015. godine, koga zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, radi poništaja rješenja Regulatorne agencije za energetiku broj 15/2482-8 od 18.septembra 2015. 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 17.11.2017. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Regulatorne agencije za energetiku broj 15/2482-8 od 18.septembra 2015. godine.

Predmet se vraća 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. 15/79126-79130 od 11.08.2015. godine donio rješenje kojim je odlučeno na način: “Odbija se zahtjev NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice broj 15/2482-1 od 11.08.2015.godine, u dijelu kojim je traženo dostavljanje kopije Izvještaja o procjeni vrijednosti nekretnina, postrojenja i opreme i nematerijalnoh ulaganja crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica sa stanjem na dan 01.01.2011.godine, a koji su sačinili Ekonomski institut i Energoprojekt iz Beograda.“ Prvostepeni organ u obrazloženju kaže da se NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice obratila zahtjevom za dostavljanje kopija sledećih informacija: zahtjeva za dostavljanje ponude koju je Regulatorna agencija za energetiku dostavila firmi „Appraisal Associates“ doo Beograd, kao i sve prateće dokumentacije donijete u vezi konkretne javne nabavke, a po osnovu koje je sa pomenutom firmom zaključen Ugovor o pružanju konsultantskih usluga dana 02.aprila 2013.godine, u vezi procjene nekretnina, postrojenja i opreme Crnogorskog elektroprenosnog sistema A.D. Podgorica ; Finalnog izvještaja koji je firma „Appraisal Associates“ doo Beograd dostavila Regulatornoj agenciji za energetiku u vezi Ugovora za pružanje konsultantskih usluga koji je sa RAE zaključen dana 02.aprila 2013.godine; Zahtjeva za dostavljanje ponude koju je Regulatorna agencija za energetiku dostavila firmi „Appraisal Associates“ doo Beograd kao i sve prateće dokumentacije donijete u vezi konkretne javne nabavke, a po osnovu koje je sa pomenutom firmom zaključen Ugovor o pružanju konsultantskih usluga dana 16.oktobra 2012.godine ; Izvještaja o procjeni vrijednosti nekretnina, postrojenja, opreme i nematerijalnih ulaganja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica sa stanjem na dan 01.01.2011.godine a koji su sačinili Ekonomski institut i Energoprojekt iz Beograda. U postupku sprovedenom po predmetnom zahtjevu prvostepeni organ je donio djelimično rješenje kojim se odbija zahtjev za dio tražene informacije, a koja se tiče dijela zahtjeva koji se odnosi na dostavljanje kopije Izvještaja o procjeni vrijednosti nekretnina, postrojenja i opreme i nematerijalnih ulaganja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica sa stanjem na dan 01.01.2011.godine a koji su sačinili Ekonomski institut i Energoprojekt iz Beograda za kojeg se prvostepeni organ obratio Crnogorskom elektroprenosnom sistemu AD Podgorica zahtjevom br.15/2482-2 od 07.09.2015.godine za dobijanje saglasnosti za omogućavanje pristupa navedenoj informaciji, kako bi kasnije donijela posebno rješenje po pitanju pristupa ovoj informaciji. Prvostepeni organ se za ovakav svoj postupak poziva na član 16 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojim je propisano da o zahtjevu koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti organ vlasti rješava po prethodnoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio tajnost podataka. Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica je na zahtjev prvostepenog organa dostavio odgovor br.15/2482-7 od 17.09.2015. godine u kojem je navedeno da traženi izvještaj nije prihvaćen od strane Regulatorne agencije zbog čega CGES nije vršio evidentiranje procjene u svojim poslovnim knjigama i takva procjena nije proizvela nikakav uticaj na regulatorno odobreni prihod i cijene. Shodno navedenom, a kod činjenice da tražena informacija nije zvaničan akt, odnosno dokument u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i drugim pozitivnim propisima, CGES smatra da isto ne predstavlja akt koji je validan za dostavljanje podnosiocu zahtjeva. Na osnovu navedenog odlučeno je da prvostepeni organ u rješavanju po Zahtjevu NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora- MANS, odluči da odbije pristup dijelu traženih informacija.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da rješenje pobija zbog pogrešne primjene materijalnog propisa, povrede pravila postupka te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U obrazloženju žalbe se kaže da je prvostepeni organ na štetu žalioca povrijedio zakon, što se ogleda u tome da je po provedenom postupku kojim je tražena kopija Izvještaja o procjeni vrijednosti nekretnina, postrojenja i opreme i nematerijalnih ulaganja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica sa stanjem na dan 01.01.2011.godine a koju su sačinili Ekonomski institut i Energoprojekt iz Beograda, Regulatorna agencija za energetiku se, shodno članu 16 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojim je propisano da o zahtjevu za pristup informaciji koja sadrži podatak označen stepenom tajnosti organ vlasti rješava po prethodnoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio stepen tajnosti, obratila Crnogorskom elektroprenosnom sistemu AD za dobijanje saglasnosti za omogućavanje pristupa navedeoj informaciji. Crnogorski elektroprenosni sistem AD je dopisom dalje obavijestio Agenciju da traženi izvještaj nije prihvaćen od strane Regulatorne agencije te shodno tome i usljed činjenice da navedena informacija nije zvaničan akt, odnosno dokument, CGES smatra da isto ne predstavlja akt koji je validan za dostavljanje podnosiocu zahtjeva. Ove navode žalilac osporava u cjelosti , kao i doneseno rješenje prvostepenog organa jer se isto kako on tvrdi zasniva na bitnoj povredi pravila postupka, nepotpuno i pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju te pogrešnoj primjeni materijalnog propisa. U obrazloženju za ovakve tvrdnje žalioca stoji da odredba člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da obrazloženje, između ostalog, sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva stranke, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Međutim, žalilac navodi da osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojih nije uvažen zahtjev žalioca kao ni razlozi koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što po žaliocu ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost osporenog rješenja. U osporenom rješenju, navodi žalioc, prvostepeni organ navodi međusobno isključive razloge zašto je odbio zahtjev, a ne navodi ostale elemente koji treba da sadrže obrazloženje, odnosno koji bi upućivali na pravilno utvrđeno činjenično stanje. Dakle, prvostepeni organ u obrazloženju osporenog rješenja navodi da se dopisom za dobijanje saglasnosti za dostavljanje traženog izvještaja obratio Crnogorskom elektroprenosnom sistemu AD jer je tražena dokumentacija označena stepenom tajnosti. Crnogorski elektroprenosni sistem AD u svom odgovoru na dopis obavještava Regulatornu agenciju da traženi izvještaj „nije zvaničan akt, odnosno dokument u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te samim tim isti ne predstavlja akt koji je valjan za dostavljanje podnosiocu“. Ovako obrazloženo rješenje ostavlja nedoumicu šta je bilo od odlučujućeg uticaja za donošenje odluke sa stanovišta odlučujućih činjenica, pa žalilac zapravo ne može zaključiti dali je pristup traženom izvještaju odbijen jer je isti označen stepenom tajnosti ili zato što isti nije zvaničan dokument, pa u tom smislu nije dostavljen podnosiocu zahtjeva. Žalioc se dalje poziva na odredbe člana 7 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja propisuje da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Odredba člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje slučajeve u kojima organi vlasti mogu ograničiti pristup informaciji, ili dijelu informacije ako je to u cilju zaštite određenih vitalnih interesa. S obzirom da je prvostepeni organ naznačio da se radi o dokumentu koji je označen stepenom tajnosti, žalilac smatra da ako je ovo bio razlog donošenja rješenja kojim se odbija pristup ovom dijelu informacije prvostepeni organ se u obrazloženju rješenja morao pozvati na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Nadalje, žalilac ističe da sve i da se obrazloženje osporenog rješenja zasniva na valjanim razlozima koji nijesu međusobno isključivi, mišljenja je da se predmetni Izvještaj o procjeni vrijednosti nekretnina, postrojenja i opreme i nematerijalnih ulaganja Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica sa stanjem na dan 01.01.2011.godine a koju su sačinili Ekonomski institut i Energoprojekt iz Beograda mora nalaziti u faktičkom posjedu Regulatorne agencije za energetiku, jer je isti i urađen po nalogu Agencije. Pa se žalilac dalje poziva na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama te međunarodne konvencije i uredbe, među kojima član 9 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja glasi informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica), bez obzira na osnov i način sticanja; Član 10 Zakona o slobodnom pristupu informacijama,koji kaže da je informacija dokument ili dio dokumenta u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njihove kopije, bez obzira na sadržinu, izvor, vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije. Odredba člana 2 Konvencije sekretarijata Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, ratifikaovana od strane Crne Gore navodi da zvanični dokumenti predstavljaju svaku informaciju, u bilo kojoj formi, bilo sačinjene ili dostavljene organima vlasti. Uredba Evropskog parlamenta Sekretarijata Evrope, koja se odnosi na pristup dokumentima nalaže da se sve informacije u posjedu javnih institucija imaju smatrati javnim, i to informacije sačinjene od strane institucije, kao i informacije dostavljene institucijama. Imajući u vidu sve prethodno navedeno žalilac smatra da je pravno neutemeljen stav Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica po kojem traženi izvještaj nije zvaničan akt jer isti nije prihvaćen od strane Regulatorne agencije, a koji se iz tog razloga ne može dostaviti žaliocu , jer zvaničan dokument predstavlja svaku informaciju u bilo kojoj formi bilo sačinjenu ili dostavljenu organu vlasti. Iz svih ovih razloga žalilac smatra da mu je uskraćeno zakonsko pravo na pristup informacijama, dakle smatra da u konkretnom slučaju postoji preovladjujući javni interes i da se pristup traženoj dokumentaciji ne može zabraniti. Zatim da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje i nije dao razloge koji bi upućivali na rješenje kojim se pristup informacijama odbija, a takodje je neutemeljena tvrdnja da ove informacije predstavljaju poslovnu tajnu. U skladu sa svim naprijed navedenim predloženo je da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje br. 15/2482-8 od 18.09.2015. godine, i naloži slobodan pristup traženim informacijama.

Prvostepeni organ dostavio je odgovor na žalbu br. 15/2482-11 od 13.10.2015. godine. U odnosu na navode iz žalbe, ukazuje na to da žalbu smatraju neosnovanom , i da u svemu ostaju pri navodima datim u ožalbenom Rješenju.

Nakon razmatranja spisa predmeta, navoda žalbe i odgovora na žalbu, 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 će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je poništio rješenje prvostepenog organa br.15/2482-8 od 18.09.2015.godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka. Članom 1 Zakona o slobodnom pristupu informacija je propisano da se pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje na način i po postupku propisanim ovim zakonom. S tim u vezi, članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama taksativno su navedeni slučajevi kada se može ograničiti pristup informacijama, dok su članom 29 pomenutog zakona određeni slučajevi pod kojima se može odbiti pristup istima, na koje odredbe se prvostepeni organ morao pozvati kada je odbio zahtjev podnosioca. Savjet Agencije nalazi da je neosnovano pozivanje prvostepenog organa na stepen tajnosti dokumenta, te da dokument s obzirom da nije usvojen od strane Regulatorne agencije za energetiku zapravo ne predstavlja zvaničan akt koji bi shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i drugim pozitivnim propisima bio validan za dostavljanje podnosicu zahtjeva. S obzirom da prvostepeni organ nije naveo koje su to štetne posledice koje bi nastale po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a na osnovu kojih bi se izveo zaključak da postoji opravdan razlog odbijanja zahtjeva. U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije uzeo u obzir ocjenu da li postoji preovladjujući javni interes za objavljivanje tražene informacije , shodno članu 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već je paušalno naveo da se pristup informaciji odbija iz razloga člana 16 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da o zahtjevu koji sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti organ vlasti rješava po prethodnoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio tajnost podataka. Savjet Agencije je našao da je prvostepeni organ povrijedio odredbu člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, kojom se propisuje da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranaka, utvrđeno činjenično stanje i, ukoliko je to stanje utvrđeno na osnovu podataka iz elektronskog registra ili evidencije, napomenu o tome, a po potrebi i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza; razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka; materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu, imajući u vidu da obrazloženje rješenja ne sadrži materijalne propise na osnovu kojih je donešeno predmetno rješenje, niti razloge koji bi upućivali na donešenu odluku. Imajući u vidu da su pitanja organičenja pristupa i odbijanja zahtjeva za pristup informacijama isključivo propisana članom 14 odnosno članom 29 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, prvostepeni organ je bio dužan da se pozove na neku od ovih odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prvostepeni organ navodi odredbu člana 16 stav 3 po kojoj treba da odlučuje po prethodnoj saglasnosti organa koji je odredio stepen tajnosti konkretne informacije, međutim , Savjet Agencije je cijenio da samo pozivanje na ovu pravnu normu ne daje dovoljno objašnjenja za odluku kakva je data u dispozitivu osporenog rješenja. Savjet Agencije je našao da su nejasni navodi prvostepenog organa koji se odnose na neposjedovanje saglasnosti za dostavu dokumentacije, budući da isti nijesu od značaja za odlučivanje u ovoj upravno pravnoj stvari. Shodno prethodno navedenom prvostepeni organ je počinio povredu pravila postupka, koja se ogleda u manjkavostima osporavanog rješenja koja su procesnog karaktera. Takođe isti je pogrešno primijenio materijalno pravo, na način što prilikom donošenja osporavanog rješenja nije naveo valjane pravne norme na osnovu kojih je odbio predmetni zahtjev za pristup informacijama. Na osnovu navedenog Savjet Agencije je 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 novo rješenje u kojem će otkloniti nepravilnosti na koje mu je ukazano ovim Rješenjem.

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 iznijetih 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**