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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-2094-3/17**

**Podgorica, 12.02.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, postupajući po tužbi U br.7832/17, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/110096-110098 od 19.06.2017.godine, radi poništaja rješenja Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić broj: 10-00-17679 od 06.06.2017. godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17 ), člana 237 stav 2 i člana 256 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 04.08.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Poništava se rješenje Savjet Agencije br. UP II 07-30-2094-2/17 od 18.07.2017. godine.

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić broj: 10-00-17679 od 06.06.2017. godine

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Član 256 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje Organ protiv čijeg je rješenja blagovremeno pokrenut upravni spor može, do završetka spora, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ako se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica.

Savjet Agencije je na sjednici Savjeta održanoj dana 04.08.2018. godine poništio rješenje UP II 07-30-2094-2/17 od 18.07.2017. godine i odlučio da usvoji žalbu, te da vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak.

Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu br. 17/110096-110098 od 07.03.2017. godine donio rješenje br. 10-00-17679 od 06.06.2017. godine kojim je odlučeno na način: Odbija se zahtjev za pristup informaciji podnijet od strane Mreže za afirmaciju nevladinog sektora- MANS br. 17/110096-110098 od 07.03.2017.godine. U obrazloženju se navodi da je rješavajući po predmetnom zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić, sprovela upravni postupak i utvrdila sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje. Zahtjev za pristup informaciji odbijen je iz sljedećih razloga: Članom 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama utvrđeno je da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Članom 43 stav 2 Ustava Crne Gore utvrđeno je da je zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni. Članom 9 Zakona o zaštititi podataka o ličnosti („SI.List CG br.79/2008, br. 70/2009, br.44/2012 i br. 22/17“) propisano da su lični podaci sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Postupajući po predmetnom zahtjevu Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić je utvrdila: da podaci traženi predmetnim zahtjevom, shodno članu 9 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, predstavljaju lične podatke fizičkog lica; da dokumentacija tražena predmetnim zahtjevom ne sadrži podatke za koje, u smislu člana 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, postoji preovlađujući interes javnosti za objelodanivanjem tražene informacije; da bi objelodanjivanje tražene informacije ugrozilo interes lica na koja se odnose, jer je riječ o ličnim podacima fizičkog lica, sto bi značilo narušavanje njegove privatnosti, u kom slučaju bi to lice moglo od EPCG tražiti zaštitu svojih prava sudskim putem i naknadu eventualno pretrpljene štete; da se Pravilnikom o sistematizaciji radnih mjesta Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić, bliže uređuje i utvrđuju se: poslovi organizacionih oblika naziv radnog mjesta, uslovi za njihovo obavljanje, opis poslova radnih mjesta, vještine i radno iskustvo, vrsta i stepen stručne spreme, odnosno nivoi obrazovanja i stručne kvalifikacije kao i koeficijenti stručnosti i složenosti poslova odnosno koeficijent na osnovu kojih se obračunava zarada svih zaposlenih i da prilikom donošenja predmetnih akata aktivno učešće uzima re¬prezentativna sindikalna organizacija čime se svakako obezbjeđuje transparetnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integriteta i legitimnost organa vlasti. Naime, shodno Zakonu o energetici (Sl.list CG br 5/2016) proizvodnja i snadbijevanje električnom energijom, kao djelatnosti kojima se bavi Elektroprivreda Crne Gore AĐ Nikšić, su definisane kao tržišne djelatnosti, i kao takve više nijesu predmet regulacije od strane regulatora. Shodno navedenom, regulator više ne odobrava Elektroprivredi Crne Gore troškove poslovanja, kao ni cijene električne energije, pa samim tim ne postoji bilo kakav uticaj na građane. Kod ovakvog zakonskog odredjenja i novog položaja Elektroprivrede Crne Gore, kao snadbjevaca koji je postao tržišni snadbjevač, evidentno je da ne postoji interes javnosti da bude upoznata sa zaradama zaposlenih, kao jednim od troškova Elektroprivrede, a ovo tim prije sto ti troškovi ne padaju na teret građana Crne Gore, niti u bilo kom obliku ugrožavaju javni interes. Kod ovako utvrdjenog činjeničnog stanja i zakonskog osnova, to je, shodno članu 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a u vezi sa članom 14 stav 1 tačka 1 istog zakona i člana 43 stav 2 Ustava Crne Gore, ovaj organ vlasti odbio predmetni zahtjev. Imajući u vidu sve navedeno 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 iz svih zakonskih razloga. Podnosilac žalbe navodi da im je dana 08. juna 2017. godine Elektroprivreda Crne Gore A.D. Nikšić dostavila rješenje broj: 10-00-17679/4 od dana 06. juna 2017. godine kojim odbija pristup traženim informacijama. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ, pozivajući se na član 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u bitnom navodi da bi objelodanjivanje traženih informacija ugrozilo interese lica na koje se odnose, jer je riječ o ličnim podacima fizičkog lica, te da isti predstavljaju lične podatke shodno članu 9 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Zaključuje da ne postoji interes javnosti da bude upoznata sa zaradama zaposlenih kao jednim od troškova ovog organa jer isti ne padaju na teret građana Crne Gore, zbog čega ne postoji preovlađujući javni interes. Žalilac u cjelosti osporava rješenje prvostepenog organa jer je isto zasnovano na pogrešno i nepotupuno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni normi materijalnog prava. Članom 51 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Odredba člana 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijam 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. 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. Ova zakonska odredba ima višestruki značaj. 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. Odredba člana 16 Zakona o slobodnom pristuptu informacijama 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 preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona. 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. Odredba člana 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, na kojoj ovaj organ zasniva rješenje, propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Dakle, citiranom odredbom se propisuje „ograničavanje” pristupa informaciji ili dijelu informacije čijim objavljivanjem se ugrožava privatnost lica, međutim, navedena odredba isključuje bilo kakvo ograničavanje pristupa kada su predmet interesovanja sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Prema tome, prema mišljenju žalioca prvostepeni organ je pogrešno primijenio odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tako što je ograničio pristup podacima čije je objavljivanje od nespornog javnog značaja i koji ne spadaju u kategoriju podataka čijim objelodanjivanjem bi se ugrozila nečija privatnost, pri tom navodeći razloge koji se ne mogu dovesti u vezu sa interesom koji štiti. Žalilac je mišljenja da se, na način što će se podnosiocu zahtjeva omogućiti pristup traženim informacijama, ne ugrožavaju interesi navedeni u članu 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a ako se ugrožavaju da je prvostepeni organ bio dužan da objasni na koji način bi se to desilo. Stoga, žalilac smatra da je osporeno rješenje nejasno, te da je pristup traženim informacijama nezakonito ograničen, jer se i navedenom zakonskom odredbom na koju se ovaj organ poziva ističe da pristup nije moguće ograničiti u cilju zaštite privatnosti kada se radi o informacijama koje se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Dalje, prema mišljenju žalioca ne stoje navodi ovog organa da ne postoji preovlađujući interes javnosti jer se radi o preduzeću koje je u većinskom državnom vlasništvu, a kako se radi o jedinstvenom privrednom sistemu jasno je da su razlozi dati u obrazloženju bez značaja, da su isti neosnovani i da se na njima ne može zasnivati odluka kava je data u dispozitivu rješenja. Takođe, žalilac ističe da su razlozi dati u obrazloženju rješenja nejasni, međusobno protivrječni i da na osnovu istih nije moguće sa sigurnošću zaključiti šta je bilo odlučujuće prilikom donošenja odluke, te na koji način se isti mogu dovesti u vezu sa ličnim podacima. Na osnovu svega navedenog se zaključuje da postoji pretežni interes javnosti jer se radi o preduzeću koje je u većinskom vlasništvu države, te da se objelodanjivanjem istih ne bi ugrozili interesi koji su od većeg značaja u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije. Najzad, žaliocu je nejasno na koji način je ovaj organ utvrdio da ne postoji interes javnosti i da je interes koji štiti značajniji jer nije izvršio test štetnosti objelodanjivanja traženih informacija na osnovu kog je moguće utvrditi da li bi u konkretnom slučaju mogao biti ugrožen navedeni interes, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, pa žalilac ukazuje i na to da je osporenim rješenjem nezakonito ograničen pristup traženim ugovorima jer se prvostpeni organ oglušio o obavezu vršenja testa štetnosti. Ograničenje pristupa 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 osporenom rješenju nema materijalnih dokaza da je prvostepeni organ izvršio test štetnosti, pa se zaključuje da je isti postupio protivno navedenim odredbama. 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 traženoj informaciji. 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, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato a 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 osporenog rješenja ograničeno njegovo zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, u skladu sa navedenim, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Elektroprivrede Crne Gore A.D. Nikšić broj: 10-00-17679/4 od dana 06. juna 2017.godine i meritorno odluči po žalbi, te se obavezuje prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije je našao da žalbu treba usvojiti.

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. Prvostepeni organ se u obrazloženju osporenog rješenja pozvao na odredbe člana 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a koja odredba propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda. Dakle, prvostepeni organ je u obrazloženju rješenja cijenio prvi dio odrebe, ne uzimajući u obzir dio koji propisuje „osim podataka koji se odnose na sredstva dodijeljena iz javnih prihoda“ što je u konkretnoj upravnoj stvari slučaj. Savjet Agencije je utvrdio da nema osnova za primjenu ograničenja informaciji u cjelini, imajući u vidu odredbu člana 24 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojom je propisano da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. Prvostepeni organ je obveznik Zakona o slobodnom pristupu infoprmacija saglasno članu 9 stav 1 tačka 1 navedenog zakona, te isti je saglasno članu 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u obavezi da omogući pristup informacijama na koji način se obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da je pristup informacijam od javnog interesa i da se isti može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Naime, kako u Zakonu ne postoje ograničenja za dostavljanje traženih informacija osim onih koji se odnose na JMBG, adresu stanovanja i žiro račun kod poslovne banke čijim objavljivanjem bi se ugrozila privatnost lica čiji se podaci obrađuju, te shodno prednje navedenom ne postoji opravdani interes za zaštitom traženih podataka, tim prije što se radi o podacima koji se tiču trošenju sredstava iz javnih prihoda. Članom 9 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti propisano je da su lični podaci sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrdjen ili se može utvrditi, a imajući u vidu da u konkretnom slučaju ugovorima o radu i aneksima ugovora o radu za izvršnog rukovodioca, ovi ugovori sadrže informacije koji se odnose na lične podatke fizičkih lica (jedinstveni matični broj, adresu stanovanja,broj žiro računa klijenta kod poslovne banke, čijim bi se objavljivanjem ugrozila privatnost lica na koja se odnose, prvostepeni organ je bio u obavezi da podnosiocu zahtjeva omogućiti pristup informaciji, nakon brisanja navedenih podataka, saglasno članu 24 Zakon o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. U slučaju iz stava 1 ovog člana, na dijelu informacije kojem je pristup ograničen stavlja se napomena "izvršeno brisanje" i daje obavještenje o obimu izvršenog brisanja (redova, pasusa i stranica). Brisanje dijela informacije vrši se na način kojim se ne može uništiti ili oštetiti tekst, odnosno sadržina informacije a sve prednje a u vezi člana 9 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. U odnosu na dio informacije koji se odnosi na platne liste, vrši se brisanje podataka koji se štite Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Savjet Agencije je našao da je obrazloženje u prvostepenom rješenju nerazumljivo, jer u istom nema jasnih i detaljnih razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji u cjelini. Prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti član 14 stav 1 tačka 1, član 24 i član 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku i donijeti novo rješenje.

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**