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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-1828-2/17**

**Podgorica, 10.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/109431-109435 od 27.04.2017.godine, koga zastupa punomoćnik Veselin Radulovic, izjavljene protiv rješenja Ministarstva ekonomije broj: 004-58/2017-2 od 03.aprila 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 05.04.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Ministarstva ekonomije broj: 004-58/2017-2 od 03.aprila 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: 004-58/2017-2 od 03.aprila 2017.godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/109431-109435 od 28.02.2017.godine, u kojem se navodi sledeće: ”1. Odbija se zahtjev Janković Vuka koordinatora pravnog programa Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, br. 17/109431-109435 od 28.02.2017.godine, za pristup informacijama koje se nalaze u posjedu ovog organa, i to kopiju: Dopisa broj: 01-2138/10 od dana 02.12.2016.godine kojim se Ministarstvo ekonomije obratilo Poreskoj upravi; Odluke o izboru najpovoljnije ponude po osnovu Javnog oglasa za dostavljanje ponuda za dodjelu ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina arhitektonsko-građevinskog (ukrasnog) kamena i tehničko-građevinskog kamena sa leđišta „Visočica", opština Danilovgrad broj: 01-2138/1 od dana 18.10.2016.godine; Pristiglih Žalbi konzorcijuma koji čine firme „Viso“ doo Danilovgrad i Marble stone srl, Italija na odluku o izboru firme „Šišković" za najpovoljnijeg ponuđača po osnovu Javnog oglasa za dostavljanje ponuda za dodjelu ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina arhitektonsko-građevinskog (ukrasnog) kamena i tehničko-građevinskog kamena sa leđišta „Visočica", opština Danilovgrad broj: 01-2138/9 od dana 30.11.2016.godine kao neosnovan.” U obrazloženju rješenja se navodi da je u postupku po zahtjevu Ministarstvo ekonomije utvrdilo da je kod Upravnog suda Cme Gore pokrenut upravni spor u vezi predmetne koncesije, pa bi dostavljanje traženih informacija podnosiocu zahtjeva bilo u suprotnosti sa članom 14. tačka 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je utvrđeno 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 ineketualne svojine" 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 se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog povreda pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 28. februara 2017.godine žalilac uputio zahtjev za pristup informacijama i od Ministarstva ekonomije zatražio dostavljanje kopija informacija bliže opisanih dispozitivom rješenja. Dana 19. aprila 2017.godine Ministarstvo ekonomije žaliocu dostavlja rješenje broj: 004-58/2017-2 od dana 03. aprila 2017.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je kod Upravnog suda Crne Gore pokrenut spor u vezi predmetne koncesije, zbog čega bi dostavljanje istih bilo u suprotnosti sa članom 14 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano 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 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: 004-58/2017-2 od 03. aprila 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 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, ispitujući zakonitost osporenog rješenja utvrdio je da je prvostepeni organ pogrešno primjenio materijalno pravo. Članom 7 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisuje da se pristup informacijama može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom, dok se članom 14 istog Zakona taksativno navode razlozi iz kojih se može ograničiti pristup informaciji. Članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisan osnov za odbijanje zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Član 16 stav 1 istog 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 preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Savjet Agencije nalazi da se prvostepeni organ neosnovano pozvao na član 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer se navedena odredba ne može dovesti u vezu sa zaštićenim interesima i traženim informacijama, a da pri tom nije uradio test štetnosti predviđen članom 16 pomenutog zakona, a kojim bi utvrdio da li bi objavljivanjem tražene informacije nastala veća šteta od interesa javnosti da zna traženu informaciju. Prvostepeni organ je dužan da sprovede test štetnosti i uvrdi da li postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. S obzirom na pomenuto Savjet Agencije je utvrdio da je potrebno poništiti osporeno rješenje, te predmet vratiti prvostepenom organu koji je dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebu člana 14 stav 1 tačka 6, član 16, 17 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i donijeti novo zakonito rješenje.

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