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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br.UPII 07-30-3801-2/17**

**Podgorica, 24.01.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/113983-113988 od 20.09.2017.godine, koga zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, radi poništaja rješenja Ministarstva ekonomije br.004-257/2017-2 od 01.09.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) je na sjednici održanoj dana 15.11.2017. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se djelimično usvaja.

Poništava se rješenje Ministarstva ekonomije br. 004-257/2017-2 od 01.09.2017. godine u dijelu kojim se odbija pristup informacijama koje se odnose na godišnje izvještaje o izvedenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godinu i 2016. godinu.

Usvaja se zahtjev NVO MANS br. 17/113983-113988 od 21.08.2017. godine i dozvoljava pristup informaciji iz tačke 6 zahtjeva putem dostavljanja kopije informaciju podnosiocu zahtjeva NVO MANS i to kopiju: svih godišnjih izvještaja o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godine i 2016. godinu, u roku od 3 dana od dana dostavljanja rješenja, odnosno u roku od 5 dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka Ministarstvu ekonomije, ukoliko su isti određeni.

Svaka stranka sama snosi svoje troškove.

Rješenje se dostavlja na izvršenje prvostepenom organu.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu br. 17/113983-113988 od 21.08.2017. godine donio Rješenje br.004-257/2017-2 od 01.09.2017.godine kojim je odlučeno na način: „1.Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, br. 17/113983-113988 od 21.08.2017. godine, za pristup informacijama koje se nalaze u posjedu ovog organa, i to Kopiju: svih odobrenja i/ili rješenja koje je Ministarstvo ekonomije izdalo Rudnicima mrkog uglja doo Podgorica u periodu počev od 2010. godine do avgusta 2017. godine, svih glavnih rudarskih projekata koje je Ministarstvo ekonomije odobrilo Rudnicima mrkog uglja doo Podgorica u periodu počev od 2010. godine do avgusta 2017. godine, svih dopunskih rudarskih projekata koje je Ministarstvo ekonomije odobrilo Rudnicima mrkog uglja doo Podgorica u periodu počev od 2010. godine do avgusta 2017. godine, svih uprošćenih rudarskih projekata koje je Ministarstvo ekonomije odobrilo Rudnicima mrkog uglja doo Podgorica u periodu počev od 2010. godine do avgusta 2017. godine, svih godišnjih planova izvođenja radova koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije u toku 2010. godine, 2011. godine, 2012. godine, 2013, godine, 2014, godine, 2015. godine, 2016. godine i 2017. godine, svih godišnjih izvještaja o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godin i 2016. godinu. kao neosnovan. U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je prvostepeni organ utvrdio da Rudnici mrkog uglja doo Podgorica, nijesu dostavili nijedan projekat, kao ni zahtjev, pa samim tim od strane ovog organa, istim nijesu izdata odobrenja za izvođenje radova. Ističe se da se pristup traženim informacijama pod tačkom 6, odbija iz razloga propisanih članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je definisano 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.

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 i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Podnosilac žalbe navodi da je dana 24.08.2017. godine podnio zahtjev za pristup informacijama, a da je prvostepeni organ 11.09.2017. godine dostavio rješenje kojim se zahtjev za slobodan pristup informacijama odbija zahtjev za slobodan pristup informacijma. Ukazuje se da Ustav u članu 51 stav 1 propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, dok u stavu 2 istog člana stoji da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života; javnog zdravlja; morala i privatnosti; vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike. Dalje se ukazuje da je članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da se pristup informacijama od javnog interesa može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom, te da se na taj način nastoji da se 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. Navodi se da stav 1 navedenog člana propisuje da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu, a što ima višestruki značaj, te da je utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat 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. Žalilac smatra da 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, te da prema važećem 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. Prema tome, žalilac smatra da se, time što će se njemu omogućiti pristup traženoj informaciji ne ugrožavaju interesi navedeni u ovom 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 trgovinske i druge ekonomske interese koje štiti u konkretnom slučaju sa konkurencijom, poslovnom tajnom ili pravom intelektualne svojine. Ističe se da Zakon o rudarstvu u članu 3 definiše da se rudnim bogatstvima smatraju sve organske i neorganske mineralne sirovine u čvrstom, tečnom i gasovitom stanju koje se nalaze u primarnom ležištu, u nanosima, odlagalištima, kao i tehnogene mineralne sirovine nastale procesom eksploatacije, dok Zakon o državnoj imovini u članu 11 taksativno navodi prirodna bogatstva kojima raspolaže Crne Gora, te da shodno tome, a kako je u predmetnom slučaju riječ o rudnim bogatstvima postoji nesporan interes javnosti da bude upoznata sa informacijama u vezi sa istima. Žalilac ukazuje da je sačinjavanje Izvještaja zakonska obaveza koncesionara koji ne može predstavljati poslovnu tajnu, te istim ne može biti ugrožena konkurencija i poslovna tajna iz razloga što je svrha njegovog sačinjavanja upravo upoznavanje sa stanjem u proizvodnji, te da traženi izvještaji ne mogu ni na koji način predstavljati intelektualnu svojinu, jer se sačinjavaju u skladu sa zakonom, a u cilju zaštite javnih interesa. Navodi se da je nejasno na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objelodanjivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji od navedenih interesa, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, jer nije izvršio ni test štetnosti koji je zakonska obaveza. Žalilac ukazuje na to da je pobijanim rješenjem neosnovano ograničen pristup traženim informacijama, te da bez testa štetnosti nije moguće doći do zaključka da li je bilo koji od niza navedenih interesa pretežniji od interesa javnosti da zna tražene informacije, te da prvostepeni organ to nije ni utvrđivao, već je u potpunosti zanemario interes javnosti. Žalilac navodi da je neosnovano stavljati poslovne interese ovog organa, kao i bilo koje , privatne interese, ispred javnih interesa, a sa pozivom na zakonsku odredbu koja se ne može dovesti u vezu sa zaštićenim interesima i bez valjanog obrazloženja. Iz navedenog se nedvosmisleno zaključuje da je postupanje prvostepenog organa pravno neutemeljeno i da odredbe zakona na koje se ovaj organ poziva u konkrenom slučaju nijesu primjenljive. 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. Ukazuje se da 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. Dalje se navodi da prvostepeni organ ne vrši test štetnosti već samo paušalnim citiranjem navedene zakonske odredbe ograničava pristup traženoj dokumentaciji. Odredba člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup. Po nalaženju žalioca rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg 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, dok se odredbom člana 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku propisano je da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ističe se da 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 jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. Predloženo je da Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi predmetno rješenje i meritorno odluči po žalbi. Žalilac je tražio troškove postupka po AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda, Savjet Agencije nalazi da je žalba djelimično osnovana. Savjet Agencije je djelimično poništio rješenje prvostepenog organa zbog pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka u dijelu kojim se odbija pristup informacijama koje se odnose na godišnje izvještaje o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godin i 2016. godinu.

Savjet Agencije u utvrdio da je prvostepeni organ odbijajući pristup informacijama u vezi godišnjih izvještaja o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godin i 2016. godinu, učinio povredu pravila postupka i to član 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku jer u osporenom rješenju nije dao detaljno obrazloženje koje sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranke, materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrdeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Članom 1 Zakona o slobodnom pristupu informacija je propisano da pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom a ne drugim. Članom 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti. Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da pristup informacijama je od javnog interesa. Pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. 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. Savjet Agencije je utvrdio da godišnji izvještaji o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godin i 2016. godinu, predstavljaju informacije u smislu člana 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji su od javnog interesa. Savjet Agencije je neposrednim uvidom u traženu informaciju utvrdio da nema mjesta primjeni člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer se isti ne odnosi na poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine te da nema osnova za zaštitu trgovinskih i ekonomskih interesa privrednog društva jer se isti ne odnose na zaštitu prava konkrencije u vezi sa pravom intelektualne svojine. Savjet Agencije je u postupku utvrdio da prvostepeni organ nije u osporenom rješenju dokazao na koji način bi se ugrozili interesi iz člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te kako je prvostepeni organ bankarsku garanciju doveo u vezu sa zaštititom konkurencije odnosno zaštitom prava inteletualne svojine. Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ propustio da sprovede u osporenom rješenju test štenosti prema članu 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano 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 preovladjujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. U konkretnom slučaju postoji preovlađujući javni interes za objavljivanje tražene informacije , shodno članu 17 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da je organ vlasti dužan da omogući pristup informaciji ili dijelu informacije iz člana 14 ovog zakona kada postoji preovladjujući javni interes za njeno objelodanjivanje, iz razloga što se radi o informaciji koja svjedoči o zakonitosti poslovanja prvostepenog organa. Pravo javnosti da zna shodno članu 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama se sastoji u postojanju preovlađujućeg javnog interesa da javnost Crne Gore bude upoznata sa načinom na koji prvostepeni organ raspolaže sa prirodnim resursima države Crne Gore.

S obzirom na prednje, Savjet Agencije je odobrio pristup informaciji po zahtjevu NVO Mans br. 17/113983-113988 od 21.08.2017.godine putem dostavljaja kopije informacije podnosiocu zahtjeva NVO MANS i to kopiju: svih godišnjih izvještaja o izvodenim radovima koje su Rudnici mrkog uglja doo Podgorica dostavili Ministarstvu ekonomije za 2010. godinu, 2011. godinu, 2012. godinu, 2013. godinu, 2014. godinu, 2015. godine i 2016. godinu, u roku od 3 dana od prijema ovog Rješenja, odnosno u roku od 5 dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka Ministarstvu ekonomije, ukoliko su isti određeni.

Članom 33 stav 2,5 i 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka za pristup informaciji koji se odnose na stvarne troškove organa vlasti radi kopiranja, skeniranja i dostavljanja tražene informacije, u skladu sa propisom Vlade Crne Gore. Troškovi postupka plaćaju se prije omogućavanja pristupa informaciji. Ako podnosilac zahtjeva ne dostavi dokaz da je uplatio troškove postupka u utvrđenom iznosu, organ vlasti mu neće omogućiti pristup traženoj informaciji.

Svaka stranka sama snosi svoje troškove postupka shodno članu 104 Zakona o opštem upravnom postupku. Članom 104 Zakona o opštem upravnom postupku je propisano da svaka stranka snosi, po pravilu, sama svoje troškove prouzrokovane postupkom, kao što su troškovi dolaženja, danguba, izdaci za takse, za pravno zastupanje i stručno pomaganje.Kada u postupku učestvuju dvije stranke ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je prouzrokovala postupak, a na čiju je štetu postupak završen dužna je da protivnoj stranci naknadi opravdane troškove nastale u postupku. Savjet Agencije je utvrdio da je upitanju jednostranački postupak te da svaka stranka snosi svoje troškove postupka.

Prvostepeni organ dužan je prema članu 32 Zakona o slobodnom pristupu informacijama da izvrši rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji u roku od tri radna dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva.

Sa iznijetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku, odlučeno je kao u izreci.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti Upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**