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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-2866-2/18**

**Podgorica, 14.01.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/122490 od 02.07.2018. godine izjavljene protiv rješenja Poreske uprave broj: 03/1-10473/2-18 od 31.05.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16 i 037/17 ) je na sjednici održanoj dana 04.12.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Žalba se odbija kao neosnovana.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 18/122490 od 24.05.2018. godine na način što je odlučeno: “ Odbija se kao neosnovan zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, br. 18/122490 od 24.05.2018. godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavom kopije rješenja Poreske uprave broj 03/4-1-52/3-13, a u vezi utvrđene obaveze plaćanja PDV-a za poreskog obveznika ad "Kombinat aluminijuma Podgorica" u stečaju.“.U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da jepostupajući po zahtjevu, poreski organ je utvrdio da se tražena informacija nalazi u njegovom posjedu ali da 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.list RCG", br.65/01,..20/11..28/12..08/15, 47/17). 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 podatak 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. Stavom 2 ovog člana prospisano je da se podaci koji predstavljaju poresku tajnu mogu učiniti dostupnim drugom državnom organu, na zahtjev tog organa i u skladu sa zakonom. Zakon o slobodno pristupu informacijama u članu 14 stav 1 tačka 6 dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Pri ovakvom stanju stvari Poreska uprava je sprovela test štetnositi objavljivanja ove informacija, 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 obveza 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. Smatraju, da ne postoji preovlađujući javni interes za objavljivanje konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, odredbama člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacije ili njenog dijela postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na: 1) korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije; 2) sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke; 3) nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda; 4) ugrožavanje javne bezbjednosti; 5) ugrožavanje života; 6) ugrožavanje javnog zdravlja; 7) ugrožavanje životne sredine. Kako se u konkretnom slučaju radi o podacima koji predstavljaju poresku tajnu, pri čemu poreski obveznik na koga se odnose podaci nije dao pisano odobrenje za objavljivanje istih, niti je riječ o podacima za koje postoji preovladjujući javni interes za objavljivanje, to je odlučeno kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da se rješenje pobija zbog pogrešne primjene materijalnog prava, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i povrede pravila postupka. U žalbi se navodi da dana 15. juna 2018.godine Poreska uprava dostavlja rješenje broj: 03/1-10473/2-18 od 31. maja 2018.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U obrazloženju rješenja prvostepeni organ navodi da je 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. Ovakvo postupanje zasniva na članu 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvrdi cia se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa Zakonom. Dalje navodi da je sproveo test štetnosti i utvrdio 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, te zaključuje da ne postoji preovladujući javni interes za objavljivanje traženih informacija. Žalilac u cjelosti osporava stav prvostepenog organa jer je isti zasnovan 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. Odredba člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koju se ovaj organ poziva propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna. 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. Prema mišljenju žalioca, prvostepeni organ se neosnovano poziva na navedenu zakonsku odredbu, jer podaci vezani za KAP ni na koji način ne mogu predstavljati poresku tajnu, te prije svega postoji nesporan i preovladujući javni interes za objelodanjivanjem traženih informacija imajući u vidu opštepoznat značaj informacija u vezi navedenog preduzeća. Odredba člana 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 preovladujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona. Stoga, žalilac smatra da u konkretnom slučaju postoji preovladujući javni interes za objelodanjivanjem informacija i da se pristup traženim informacijama ne može zabraniti, te da je navodni test štetnosti bez značaja. Dakle, sve i da tražene informacije mogu da se smatraju poreskom tajnom u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji, interes javnosti je pretežniji i ne može se osporiti, te naspram istog ne stoji nijedan valjan interes koji bi se mogao smatrati značajnijim. Ha osnovu navedenog se jasno zaključuje da je interes javnosti u konkretnom slučaju nesporan, te da javnost ima pravo da bude upoznata sa utvrđenim obavezama plaćanja PDV-a za KAP. Žalilac ukazuje na to da se prvostepeni organ prilikom donošenja rješenja uvijek poziva na istu zakonsku odredbu, da sve stavlja u kategoriju poreske tajne i da testom štetnosti uvijek štiti isti interes, iako su predmet zahtjeva različite informacije za koje po prirodi stvari ne može postojati istovjetna mogućnost ugrožavanja istog interesa na isti način u istoj mjeri. Na osnovu toga se jasno zaključuje da prvostepeni organ rješenja donosi paušalno, da test štetnosti ne vrši u skladu sa zakonom, mada je upitno i da li ga uopšte vrši s obzirom na to da ne dostavlja dokaz o istom uz rješenje, te da isti uvijek navodno sadrii iste razloge bez obzira na to koje informacije su predmet zahtjeva. Žalialc ističe da je prvostepeni organ bio dužan da u obrazloženju osporenog rješenja navede razloge o tome na koji način bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama mogle nastupiti posljedice po interese zaštićene zakonom, odnosno da utvrdi da je zaštićeni interes pretežniji od interesa za pristup informacijama. Međutim, prvostepeni organ samo paušalno navodi da se radi po podacima koji predsatvljaju poresku tajnu i da bi njihovo objelodanjivanje izazvalo nepovjerenje građana u ovaj organ, a da pri tom ne daje jasne razloge na koji način bi do toga došlo i iz kog razloga. Žaliocu je nejasno na koji način bi objelodanjivanje podataka vezi utvrđene obaveze plaćanja PDV-a za KAP moglo izazvati nepovjerenje građana u Poresku upravu i smatra da je ovakav stav neprihvatljiv i da na osnovu istog nije moguće ograničiti pristup informacijama sa kojima javnost ima pravo da bude upoznata. Prema tome, sve i da je prihvatljivo da tražene informacije predstavljaju poresku tajnu, interes koji je zaštićen nije valjan i ne može biti značajniji u odnosu na interes javnosti da bude upoznata sa traženim informacijama. Takođe, ograničenje pristupa paušalnim navodima koje prvostepeni organ daje bez obzira na sadržinu traženih informacija je nezakonito, jer je potrebno dovesti u vezu tražene informacije sa zaštićenim interesima te obrazložiti na koji način bi isti mogli biti ugroženi i iz kog razloga su značajniji u odnosu na interes javnosti. Žalilac dalje navodi da ne stoje navodi prvostepenog organa ni da traženi obrasci predstavljaju poresku tajnu, jer se tražene informacije ne mogu dovesti u vezu sa poreskom tajnom, pa je pozivanje na odredbu člana 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji je neosnovano jer tražene informacije nijesu i ne mogu biti dovedene u vezu sa ovom odredbom i ni na koji način ne mogu predstavljati poresku tajnu. Ovakav stav nije obrazložio ni prvostepeni organ već samo citira odredbu naprijed navedenog zakona, ali informacije kojima odbija pristup ne dovodi u vezu sa istim, pa ne daje razloge na osnovu kojih bi se jasno moglo utvrditi da se tražene informacije mogu smatrati poreskom tajnom. Žalilac je mišljenja da tražene informacije ni na koji način ne mogu biti poreska tajna i da Poreska uprava nema osnova da prikriva podataka o obračunima zarada zaposlenih u predmetnom slučaju. Osim toga, kršenje Zakona o poreskoj administraciji ne predstavlja razlog za ograničenjem pristupa, a kako je dato kao glavni interes koji se ovakvim postupanjem štiti, jasno je da je odluka nezakonita i da je pristup traženim informacijama paušalno ograničen, suprotno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koje se poziva. Prema tome, prvostepeni organ ne navodi nijedan interes koji bi u konkretnom slučaju bio ugrožen objelodanjivanjem traženih informacija, a posebno ne utvrđuje isteres javnosti u odnosu na interes koji štiti. Žalilac ističe da je interes javnosti u konkretnom slučaju pretežniji, te dao objelodanjivanjem traženih inforamacija ni na koji način ne može biti ugrožen bilo koji interes, te da posebno isti ne može biti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije. S tim u vezi žalilac ukazuje na to da prvostepeni organ nije dao dokaz da je izvršio test štetnosti, a kod činjenice da nije uvrdio na koji način bi i koji interes bio ugrožen, kao i da li je taj interes značajniji u odnosu na interes javnosti, žalilac smatra da je navodni test štetnosti bez značaja i da interes za koji je istim navodno utvrđeno da je zaštićen, odnosno kršenje Zakona o poreskoj administraciji i navodno nepovjerenje građana u Poresku upravu ne predstavlja valjan razlog ograničenja pristupa traženim informacijama. 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 ovaj organ ne obavlja svoj posao zakonito, a što jednino i može biti razlog zbog koga tražene informacije krije od javnosti. Stoga, osporeno rješenje i pozivanje na odredbe Zakona o poreskoj administraciji predstavljaju izgovor Poreske uprave da sakrije podatke koji upućuju na nesavjesno i nezakonito poslovanje, pa žalilac ukazuje na to da ovakvo postupanje ovog organa, odnosno sakrivanje traženih informacija izaziva nepovjerenje građana u isti, jer osnovano ukazuje na korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije, a što je članom 17 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano kao preovlaćujući javni interes. 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. 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 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. 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. Suprotno tome, 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. 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: 03/1-10473/2-18 od dana 31. maja 2018.godine godine i meritorno odluči po žalbi te da obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u.

Poreska uprava je dana 22.08.2018. godine dostavila odgovor na žalbu br. 03/7-15887/2-18 u kojem navodi: Osporenim rješenjem Poreske uprave br. 03/1-10473/2-18 od 31.05.2018 godine, odbijen je kao neosnovan zahtjev za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, kojim je tražena kopija rješenja Poreske uprave broj 03/4-1-52/3-13, a u vezi utvrđene obaveze plaćanja PDV-a za poreskog obveznika ad "Kombinat aluminijuma Podgorica" u stečaju. Poreska uprava u svom odgovoru ostaje u svemu pri razlozima iz osporenog rješenja i s pozivom na isto predlaže da se žalba, kao neosnovana, odbije.

Nakon razmatranja spisa predmeta, žalbenih navoda i odgovora na žalbu Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana.

Član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku propisuje da će drugostepeni organ odbiti žalbu kada utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Savjet Agencije, ispitujući zakonitost osporenog rješenja je utvrdio da je prvostepeni organ pravilno primjenio materijalno pravo kada se pozvao na član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da se dozvoljava ograničenje pristupu informacijama ili dijelu informacije kada organ vlasti utvdi da se radi o poslovnoj ili poreskoj tajni u skladu sa zakonom. Dalje, shodno članu 16 stav 1 Zakona o poreskoj administraciji a vezano za tražene informacije, 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 podatak 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. Poreska uprava je sprovela test štetnositi objavljivanja traženih informacija u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i pravilno utvrdila da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa. Savjet Agencije je utvrdio da ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz razloga što sadržina iste ne ukazuje na član 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kako u konretnom slučaju postoji osnov ograničenja propisan članom 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te ne postoji preovladjujući interes za objavljivanje konkretne informacije iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama Savjet Agencije nalazi da sa iznijetih razloga žalbu treba odbiti kao neosnovanu. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o upravnom postupku niti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosica žalbe. 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 126 stav 4 Zakona o 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**