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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UP II 07-30-3614-2/18**

**Podgorica, 19.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/124480 od 01.10.2018.godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice, izjavljene protiv rješenja „Montenegro Airlines“ AD br. 4826 od 13.09.2018.godine, 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 od 24.12.2014, 020/15 od 13.09.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 02.02.2019.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, postupajući po zahtjevu NVO Mans br. 18/124480 od 02.08.2018.godine, donio rješenje br. 4826 od 13.09.2018.godine u kome se navodi sledeće: „Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS br. 18/124480 od 02.08.2018.godine kojim je traženo da se dostave: kopije svih ugovora i pripadajućih aneksa zaključenih u periodu od 2010. godine do jula mjeseca 2018. godine sa fizičkim ili pravnim licima za konsultantske usluge i usluge pravnog zastupanja, uključujući i potvrde o isplatama po tim ugovorima i aneksima.“ U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS podnijela „Montenegro Airlines"-u AD Podgorica zahtjev za slobodan pristup informaciji br. 18/12448 od 02.08.2018.godine, kojim je traženo da se dostave kopije svih ugovora i pripadajućih aneksa zaključenih u periodu od 2010.godine do jula mjeseca 2018.godine sa fizičkim ili pravnim licima za konsultantske usluge i usluge pravnog zastupanja, uključujući i potvrde o isplatama po tim ugovorima i aneksima. Članom 30 Zakon o slobodnom pristupu informacijama, propisano je da o zahtjevu za pristup informaciji, osim u slučaju iz člana 22 ovog Zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji ili njenom dijelu ili zahtjev odbija. Rješenjem kojim se dozvoljava pristup traženoj informaciji i njenom dijelu određuje se: način na koji se dozvoljava pristup informaciji, rok za ostvarivanje pristupa i troškovi postupka. Rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Postupajući po zahtjevu podnosioca, organ vlasti je utvrdio da tražene informacije sadrže klauzule poverljivosti. Organ vlasti je, u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, sproveo test štetnosti u cilju utvrđivanja potencijalne štete koja bi mogla nastati objavljivanjem predmetne informacije, i utvrdio da bi objelodanjivanje predmetne informacije imalo štetne posljedice po obije ugovorne strane. Prednje, imajući u vidu da bi otkrivanje podatka koji su označeni u ugovoru kao poverljivi, moglo značajno narušiti poslovne odnose ugovornih strana i nanijeti štetu ekonomskim interesima nacionalnog avio prevoznika. Obelodanjivanje traženih informacija izazvalo bi štetne posljedice po interes Montenegro Airlines-a, koji je pretežniji od interesa javnosti da bude upoznata sa sadržajem predmetnih ugovora iz kog razloga ne postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Organ vlasti je odlučio da odbije pristup traženim informacijama radi zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa ugovornih strana,, u vezi sa poslovnom tajnom na osnovu člana 29 stav 1 tačka 3 i člana 30, a shodno odredbama člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da se rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog propisa i nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi se da je dana 02. avgusta 2018. godine podnesen zahtjev za pristup informacijama kojim je od “Montenegro Airlines” A.D. zatraženo dostavljanje kopija: kopije svih ugovora i pripadajućih aneksa zaključenih u periodu od 2010. godine do jula mjeseca 2018. godine sa fizičkim i pravnim licima za konsultantske usluge i usluge pravnog zastupanja, uključujući i potvrde o isplatama po tim ugovorima i aneksima. Dana 17. septembra 2018. godine “Montenegro Airlines” A.D. dostavlja rješenje broj: 4826 od dana 13. septembra 2018. godine kojim odbija zahtjev. U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da tražene informacije sadrže klauzule povjerljivosti, te da je shodno odredbi člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama sproveo test štetnosti kojim je utvrdio da bi objelodanjivanje traženih informacija imalo štetne posljedice po obje ugovorne strane, te da bi objavljivanje podataka koji su označeni u ugovoru kao povjerljivi moglo značajno nanijeti štetu ekonomskim interesima nacionalnog avio prevoznika. Shodno tome, zaključuje da su interesi ovog organ pretežniji od interesa javnosti da bude upoznata sa sadržajem traženih informacija, zbog čega ne postoji preovlađujući javni interes. Najzad ukazuje na to da je odlučio da odbije zahtjev radi zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa ugovornih strana, u vezi sa poslovnom tajnom, shodno odredbi člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Žalilac osporava rješenje prvostepenog organa smatrajući isto nerazumljivim i zasnovanim na pogrešnoj primjeni materijalnog prava jer isti štiti interese iz člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama pozivajući se na odredbu člana 14 stav 1 tačka 6 istog zakona, a koja u konkretnom slučaju nije primjenljiva. Osim toga, prilikom donošenja rješenja prvostepeni organ je nepotpuno i nepravilno utvrdio činjenično stanje jer nije na pravilan i zakonit način utvrdio postojanje interesa javnosti, već je paušalno zakljkučio da je interes preduzeća značajniji od interesa javnosti, a što se ne može smatrati valjanim zaključkom. Prednje navedeno posebno je sporno kod činjenice da je upitno da li je prvostepeni organ sproveo test štetnosti jer nije dao valjane dokaze u prilog takvim navodima, zbog čega je prilikom donošenja istog počinjena i povreda pravila postupka. Takođe, prvostepeni organ ne navodi ni da se radi o poslovnoj tajni, već o podacima koji su povjerljivi, pa nije jasno na osnovu čega se poziva na odredbu koja daje mogućnost zaštite poslovne tajne. 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. Odredbom člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je 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 kao i na poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Prvostepeni organ ističe da je odbijanje zahtjeva upravo potrebno radi zaštite interesa navedenih ovom zakonskom odredbom, ali se ne poziva na istu, već na potpuno drugu zakonsku odredbu, a što rješenje čini nezakonitim. Žalilac ističe 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. 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. 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 doveo u vezu trgovinske i druge ekonomske interese koje štiti u konkretnom slučaju sa konkurencijom, poslovnom tajnom ili pravom intelektualne svojine. Rješenje čini dodatno nerazumljivim pozivanje na odredbu člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama čije odredbe nijesu dovedene u vezu sa predmetom zahtjeva kao ni sa interesima koji se navodno štite. Odredba člana 14 stav 1 tačka 6 na kojoj ovaj organ temelji rješenje propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom. Dakle, navedenom odredbom se propisuje ograničavanje pristupa informaciji ili dijelu informacije ukoliko je riječ o poslovnoj tajni, pa žalilac ukazuje na to da je u konkretnom slučaju pogrešno primijenjeno materijalno pravo, jer navedena zakonska odredba nije primjenliva u konkretnom slučaju jer tražene informacije nijesu posebnim zakonom propisane kao poslovna tajna. Na osnovu navoda da su „podaci u ugovoru povjerljivi” ne može se ograničiti pristup traženim informacijama, jer iste nesporno ne predstavljaju poslovnu tajnu zbog čega naprijed navedena odredba nije primjenljiva. Dakle, na osnovu navedenog se jasno zaključuje da je prilikom donošenja rješenja materijalno pravo pogrešno primijenjeno, da je činjenično stanje nepotpuno utvrđeno, a na osnovu čega je nezakonito ograničen pristup traženim informacijama. Razlozi dati u obrazloženju rješenja nijesu jasni, međusobno su protivrječni i na osnovu istih nije moguće utvrditi da bi objelodanjivanjem traženih informacija bili ugroženi bilo koji interese. Osim toga, odredbom člana 16 ovog zakona propisano je 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. Kako prvostepeni organ nije dokazao da bi se objavljivanjem traženih informacija ugrozili bilo čiji interesi, a još manje te tvrdnje potkrijepio valjanim dokazima i pozitivnim propisima, dolazi se do zaključka da je navodni test štetnosti koji je sproveo izvršen na nezadovoljavajući način i bez materijalnih dokaza da je isti faktički sproveden. 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 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koju nije doveo u vezu sa traženim informacijama. Takođe, isti nije cijenio javni interes koji je u konkretnom slučaju značajniji, pa sve i da je pravilno primijenjena navedena zakonska odredba, isti je pogrešno utvrdio da je interes naveden u rješenju pretežniji od interesa javnosti. S tim u vezi žalilac ističe da se u konkretnom slučaju radi o ugovorima o pružanju konsultantskih usluga i usluga pravnog zastupanja, kao i potvrdama o isplatama po tim ugovorima i aneksima, a za koje usluge se vrše isplate iz budžetskih sredstava, te da prikrivanje podataka ukazuje na nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije, odnosno nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda, kao i na sumnju da je izvršeno krivično djelo, a što su osnovi iz člana 17 stav 1 tačka 1, 2 i 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji propisuje razloge za postojanje preovlađujućeg javnog interesa za objelodanjivanje informacija. Dakle, sadržina traženih Ugovora ne može biti tajna, jer njihovo objavljivanje omogućava građanima da saznaju informacije o trošenju budžetskih sredstava ovog privrednog društva, a koje je u većinskom vlasništvu države, štaviše, objavljivanje traženih Ugovora, prema mišljenju žalioca, ima preovlađujući javni interes, s obzirom na to da je poslovanje navedenog privrednog društva, u više navrata, u javnosti označeno kao sumnjivo i nezakonito, posebno u dijelu trošenja sredstava iz javnih prihoda. Prema tome, s obzirom na to da traženi Ugovori treba javnosti treba da pruže podatke o eventualnom postojanju korupcije i nezakonitom trošenju sredstava iz javnih prihoda te ih to kvalifikuje kao informacije koje su od preovlađujućeg javnog interesa, to se pristup istima nikako nije mogao ograničiti samo paušalnim citiranjem klauzule povjerljivosti. Čak i kada bi se dio informacija traženim zahtjevom mogao smatrati povjerljivim, Ugovori koje zaključuju državni organi ili privredna društva u kojima država ima udio ili većinsko vlasništvo, sa trećim licima, ne mogu biti povjerljivi u cjelosti, jer u suprotnom isti ne bi bili u skladu sa pozitivnim propisima Crne Gore. U prilog navedenom govori presuda Upravnog suda U. Broj 358/10 od dana 14. maja 2010. godine, u kojoj se navodi da se povjerljivost ne može odnositi na čitavu sadržlnu Ugovora, inače isti ne bi bio u skladu sa pozitivnim propisima Crne Gore, u kom slučaju je trebalo dozvoliti pristup nakon brisanja dijela Ugovora koji je povjerljiv. Zaključujemo da je navedeno privredno društvo bilo dužno postupiti u skladu sa odredbom člana 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koja propisuje da ako je dijelu informacije pristup ograničen, organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen. 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. 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 čemu je i pogrešno primijenio materijalno pravo. 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 interes naveden u rješenju, te da je interes javnosti od većeg značaja u konkretnom slučaju, zbog čega navodni test štetnosti smatra neosnovanim. 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. Odredba člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje 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. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja. 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. Shodno tome, pobijano rješenje je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. 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 “Montenegro Airlines” A.D. broj: 4826 od 13. septembra 2018. godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu naknadi troškove postupka po AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana.

Član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku propisuje da drugostepeni organ će odbiti žalbu kada utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio 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. Organ vlasti je, u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, sproveo test štetnosti u cilju utvrđivanja potencijalne štete koja bi mogla nastati objavljivanjem predmetne informacije, i utvrdio da bi objelodanjivanje predmetne informacije imalo štetne posljedice po obije ugovorne strane, jer bi otkrivanje podatka koji su označeni u ugovoru kao poverljivi, moglo značajno narušiti poslovne odnose ugovornih strana i nanijeti štetu ekonomskim interesima nacionalnog avio prevoznika. Objelodanjivanje traženih informacija izazvalo bi štetne posljedice po interes Montenegro Airlines-a, koji je pretežniji od interesa javnosti da bude upoznata sa sadržajem predmetnih ugovora iz kog razloga ne postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Organ vlasti je odlučio da odbije pristup traženim informacijama u vezi sa poslovnom tajnom na osnovu člana 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.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 iznijetih 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**