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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-4749-2/17**

**Podgorica, 13.03.2019.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 17/115645-115646 od 21.12.2017. godine, kojeg zastupa Veselin Radulović advokat iz Podgorice izjavljene protiv rješenja Privrednog suda Crne Gore V.Su.br.27/17 od dana 04. decembra 2017. godine, na osnovu člana 38 (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12, 30/17) i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) je na sjednici održanoj dana 22.01.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Privrednog suda Crne Gore V.Su.br.27/17 od dana 04. decembra 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 rješenja V.Su.br.27/17 od dana 04. decembra 2017. godine, po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 17/115645-115646 od 09.11.2017. godine, na način što je odlučeno: ” ODBIJA SE zahtjev NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS od 09.11.2017.godine, kojim je tražen pristup informaciji dostavljanjem kopije: ugovora o zalozi pokretne imovine od dana 22.02.2011 .godine, kao i Aneksa I i Aneksa II datog ugovora, kao i priloga ugovora koji je zaključen između zalogodavca „Gradir Montenegro“i Akcionarskog društva ZGH ,,Boleslaw“ Nikšić, uključujići i ugovor o kupoprodaji od dana 22. Februara 2011.godine, i svih aneksa datog ugovora, kao i Ugovor o zalozi pokretne imovine zaključenog dana 26.10.2011.godine, između zalogodavca „Gradir Montenegro11 Nikšić i Akcionarskog društva ZGH ,,Bolesew“, uključujići i ugovor o zajmu od dana 26. Oktobra 2011.godine.” U obrazloženju rješenja se navodi da se dana 09.11.2017.godine, NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, obratila prvostepenom organu elektronskim putem (neautorizovanim e-mailom) sa zahtjevom, da joj se odobri pristup informaciji i dostave kopije ugovora o zalozi pokretne imovine od dana 22.02.2011.godine, kao i Aneksa I i Aneksa II datog ugovora, kao i priloga ugovora koji je zaključen između zalogodavca „Gradir Montenegro“i Akcionarskog društva ZGH „Boleslaw" Nikšić, uključujići i ugovor o kupoprodaji od dana 22. februara 2011.godine, i svih aneksa datog ugovora, kao i Ugovor o zalozi pokretne imovine zaključenog dana 26.10.2011.godine, između zalogodavca „Gradir Montenegro" Nikšić i Akcionarskog društva ZGH „Boleslaw", uključujići i ugovor o zajmu od dana 26. oktobra 2011 .godine. Ističe se da je u postupku po zahtjevu prvostepeni organ utvrdio da posjeduje dio tražene informacije, i to ugovor o zalozi pokretne imovine od dana 22.02.2011 .godine, kao i Aneks I i Aneks II datog ugovora, koji je zaključen između zalogodavca „Gradir Montenegro" Nikšić i Akcionarskog društva ZGH „Boleslaw", kao i Ugovor o zalozi pokretne imovine zaključenog dana 26.10.2011.godine, između zalogodavca „Gradir Montenegro" Nikšić i Akcionarskog društva ZGH „Boleslaw", ali da je predmetni zahtjev odbijen shodno odredbi člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ukazuje se da se u konkretnom slučaju radi o privatnim ispravama – ugovorima zaključenim između dva privredna društva, koje se nalaze u posjedu ovog organa samo radi registrovanja predmeta zaloge. Navodi se da kako se radi o privatnim ispravama koje nijesu akti ovog organa, to je ovaj organ odbio predmetni zahtjev, zbog opasnosti da bi objavljivanjem tih podataka došlo do povrede trgovinskih i drugih ekonomskih interesa privrednih društava koje su strane ugovornice, te da je na osnovu izloženog odlučeno 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 u postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je povrijedio Zakon o slobodnom pristupu informacijama, a koja povreda se ogleda u sljedećem: Članom 51 Ustava Crne Gore propisano je 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. Ukazuje se da je članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se pristup informacijama od javnog interesa može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. 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, dok stav 1 navedenog člana propisuje da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu, a što ima višestruki značaj. Ističe se 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. Ukazuje se da odredba člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, na kojoj prvostepeni organ temelji rješenje, 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 donijeto 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. Ukazuje se da 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, te da iz obrazloženja osporenog rješenja nije jasno na koji način bi se mogao dovesti zaštićeni interes u vezu sa bilo kojim od navedenih prava intelektualne svojine, pa žalilac smatra da je ovakvo postupanje prvostepenog organa u osporenom dijelu rješenja u cjelosti neosnovano. 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 koga 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. Navodi se da je osporeno rješenje 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 pravlinu primjenu navedene zakonske odredbe, te da 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. Žalilac ističe da se odluka o zahtjevu ne može temeljiti na neosnovanim navodima da se radi o privatnim ispravama, jer takva činjenica sama po sebi nema pravno dejstvo već je potrebno da se ista dovede u vezu sa interesom koji bi se ugrozio njenim objelodanjivanjem, što u konkretnom slučaju nije urađeno. Ukazuje se da prvostepeni organ nije cijenio prevashodni interes javnosti u konkretnom slučaju, pa je paušalnim navodima ograničio pristup traženim informacijama i stavio interes privrednih društava koje su ugovorne strane ispred javnog interesa, pri tom ne navodeći o kom interesu je riječ i paušalno se pozivajući na član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Žalilac ističe da se u konkretnom slučaju radi o rudniku Šuplja stijena koji je prodat u postupku stečaja i kojom prilikom je kupac preuzeo odgovornost investicionih obaveza, a koje predstavljaju uslov za raskid ugovora, te da javnost ima pravo da zna tražene informacije, te kako je interes javnosti pretežniji u odnosu na interes društva u konkretnom slučaju, koji prema mišljenju žalioca ne može biti ugrožen objelodanjivanjem traženih informacija, jasno je da je ograničenje pristupa nezakonito. Ističe se da interes ugovornih strana ne može se staviti ispred interesa javnosti da zna tražene infomacije, jer je interes građana nesporan i od večeg značaja u odnosu na bilo koji interes. 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 kako je u predmetnom slučaju riječ o rudnim bogatstvima postoji nesporan interes javnosti da bude upoznata sa informacijama u vezi sa istima. Navodi se da se ugovori koji su predmet zahtjeva ne mogu dovesti u vezu sa interesima iz navedenog člana, jer se radi o prodaji rudnika koji predstavlja prirodno bogatstvo. Dalje se navodi da su navodi prosvostepenog organa neosnovani, da je odluka zasnovana na nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, kao i da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, jer zakonska odredba na koju se ovaj organ poziva nije primjenljiva u konkretnom slučaju, te da je nejasno na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objavljivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji navedeni interes, jer nije izvršio ni test štetnosti koji je zakonska obaveza u skladu sa članom 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. 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 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. Ukazuje se da je neosnovano stavljati poslovne interese ugovornih strana ispred javnih interesa, a sa pozivom na zakonsku odredbu koja se ne može dovesti u vezu sa zaštićenim interesima i bez valjanog obrazloženja, te da 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. Ističe se da 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, te da 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. Međutim, prvostepeni organ ne vrši test štetnosti već samo paušalnim citiranjem navedene zakonske odredbe ograničava pristup traženoj dokumentaciji. Navodi se da 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, 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, te je zato osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti rješenja. Žalioc ističe da mu je uskraćeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, te blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Privrednog suda Crne Gore V.Su.br.27/17 od dana 04. decembra 2017. godine meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi troškove postupka shodno AT-u.

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

Član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da 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 je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio materijalno pravo odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, članom 7 stav 2 ZOSPI, 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. Prvostepeni organ se neosnovano pozvao na ograničenje pristupa traženim informacijama pozivajući se na član 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama a u vezi predmetnog zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da prvostepeni organ nije dostavio dokaze da je u postupku izvršen test štetnosti, a što je bila njegova obaveza shodno odredbi člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prvostepeni organ je ograničavajući pristup informacijama u cjelosti nije se pozvao na član 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisan osnov za odbijanje informacija. Prvostepeni organ je obavezi u odnosu na tražene informacije u ponovnom postupku pozvati se na član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano: organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: 6) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.

Prvostepeni organ je dužan da u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeni odrebe člana 14 stav 1 tačka 6 , člana 16 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku je poništeno 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 94 Zakona o 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 126 stav 7 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**