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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-3206-2/18**

**Podgorica, 20.09.2018.godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br. 18/123731-123736 od 03.08.2018.godine izjavljene zbog poništaja rješenja Ministarstva ekonomije broj 004-82/2018-2 od 19.07.2018.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 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 19.07.2015, 040/16 od 07.08.2016, 037/17 od 14.06.2017) je na sjednici održanoj dana 13.09.2018.godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenja Ministarstva ekonomije broj 004-82/2018-2 od 19.07.2018.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 po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 18/123731-123736 od 26.06.2018.godine, u kojem se navodi: „1.Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, br. 18/123731-122736 od 26.06.2018.godine, za pristup informacijama koje se nalaze u posjedu ovog organa, i to kopije: bankarskih garancija koje je firma “Hidroenergija Montenegro” Berane dostavila Ministarstvu ekonomije, a po osnovu svih koncesionih ugovora za korišćenje vodotoka i izgradnju malih hidroelektrana na teritoriji opštine Berane; finalnih planova realizacije, koji je “Hidroenergija Montenegro“ Berane dostavila Ministarstvu ekonomije a po osnovu svih koncesionih ugovora za korišćenje vodotoka i izgradnju malih hidroelektrana na teritoriji opštine Berane; ponude koju je firma “Hidroenergija Montenegro" Berane dostavila Ministarstvu ekonomije, a na osnovu koje je zaključen Ugovor o koncesiji po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka Šekularska i tehno-ekonomsko korišćenje vodnog energetskog potencijala za proizvodnju električne energije u malim hidroelektranama dana 26.09.2008.godine; ponude koju je firma “Hidroenergija Montenegro" Berane dostavila Ministarstvu ekonomije, a na osnovu koje je zaključen Ugovor o koncesiji po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka Bistrica i tehno-ekonomsko korišćenje vodnog energetskog potencijala za proizvodnju električne energije u malim hidroelektranama dana 26.09.2008.godine; svih priloga Ugovora o koncesiji po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka Šekularska i tehno- ekonomsko korišćenje vodnog energetskog potencijala za proizvodnju električne energije u malim hidroelektranama dana 26.09.2008.godine između tadašnjeg Minstarstva za ekonomski razvoj i “Hidroenergija Montenegro" Berane; svih priloga Ugovora o koncesiji po kombinovanom DBOT aranžmanu za istraživanje vodotoka Bistrica i tehno- ekonomsko korišćenje vodnog energetskog potencijala za proizvodnju električne energije u malim hidroelektranama dana 26.09.2008.godine između tadašnjeg Minstarstva za ekonomski razvoj i “Hidroenergija Montenegro" Berane, kao neosnovan“. U obrazloženju rješenja se navodi da se dana 05.06.2018.godine Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice obratila zahtjevom br. 18/122709-122712 za pristup informacijama koje se navedene u dispozitivu ovog rješenja. Članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama("Službeni list CG", broj 44/12 i 30/17) je definisano da organ vlasti, u ovom slučaju Ministarstvo ekonomije, 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. Na osnovu izloženog, a u smislu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, riješeno kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi je navedeno da rješenje pobija zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnom se navodi da je dana 26.juna 2018.godine podnesen zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim je od Ministarstva ekonomije zatraženo dostavljanje kopija informacija bliže opisanih dispozitivom rješenja. Dana 27. jula 2018.godine Ministarstvo ekonomije dostavlja rješenje broj: 004-82/2018-2 od dana 19. jula 2018.godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan, te u obrazloženju osporenog rješenja samo citira odredbu člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa smatrajući da je isti nerazumljiv, zasnovan na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, te da je prilikom donošenja istog pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer je zakonska odredba na koju se poziva samo citirana i nije dovedena u vezu sa zaštićenim interesima i traženim informacijama. Takođe, prilikom donošenja pobijanog rješenja prema mišljenju žalioca počinjena je povreda pravila postupka jer isto ne sadrži jasne razloge ovakvog postupanja na osnovu kojih bi se nedvosmisleno moglo doći do zaključka da je interes iz citirane zakonske odredbe zaista i ugrožen. Naime, Ustav Crne Gore u članu 51 stav 1 propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. 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. 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. 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. Stav 1 navedenog člana propisuje da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu, a što ima višestruki značaj. 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. Naime, članom 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 i poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine. Žalilac je mišljenja 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 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. Prvostepeni organ uopšte nije dao razloge ograničenja pristupa traženim informacijama, a paušalnim citiranjem zakonske odredbe nije moguće ograničiti pristup traženim informacijama. S tim u vezi žalilac upućuje na stav Upravog suda Crne Gore dat u presudi U.br.1763/15 od 02.02.2016.godine kojom je odlučeno „kada ograničiti pristup informaciji organ je dužan da u obrazloženju rješenja navede razloge o tome na koji način bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama mogle nastupiti štetne posljedice po interese zaštićene zakonom, odnosno da utvrdi da je zaštićeni interes pretežniji od interesa za pristup informacijama. Kako tuženi organ nije vršio test štetnosti, to u osporenom rješenju nedostaju valjani razlozi koji upućuju na pravilnost rješavanja predmetne stvari, što predstavlja povredu pravila postupka iz člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.” Kod ovakvog stava prvostepeni organ je počinio bitne povrede pravila postupka jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti rješenja kojim je uskraćeno pravo na slobodan pristup informacijama. Naime, nejasno je na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objelodanjivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji od interesa navedenih u citiranoj zakonskoj odredbi, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, jer nije izvršen test štetnosti, a koji je bilo dužno izvršiti, u skladu sa odredbom člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prema tome, žalilac ukazuje na to da je osporenim rješenjem neosnovano ograničen pristup traženim informacijama, te da se testom štetnosti nije moglo doći do zaključka da je bilo koji od niza navedenih interesa pretežniji od interesa javnosti da zna tražene informacije. Prema tome, postupanje prvostepenog organa je pravno neutemeljeno i odredbe zakona na koje se ovaj organ poziva u konkrenom slučaju nijesu primjenljive. Dodatno žalilac ukazuje na to da u konkretnom slučaju postoji preovlaćujući interes javnosti iz člana 17 stav 1 tačka 1, 3 i 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer tražene informacije sadrže podatke kojima se može utvrditi zakonitost dobijanja i trošenja sredstava iz javnih prihoda i njihovo prikrivanje ukazuje na nezakonitosti u tom pogledu, kao i na poštovanje propisa i nepostojanje zloupotrebe službenih ovlašćenja, te na ugrožavanje životne sredine. Osim toga, opštepoznat je javni interes jer se radi o izgradnji mini hidroelektrana, a u vezi kojih javnost ima pravo da bude upoznata sa svim pojedinostima. Na osnovu svega navedenog, jasno je da postoji nesporan javni interes da bude upoznata sa svim pojedinostima traženih informacija, posebno jer podaci koje isti sadrži ne mogu ni na koji način ugroziti bilo koji interes naveden u zakonskoj odredbi na koju se ovaj organ poziva, dok sa druge strane postoji opasnost ugrožavanja javnog interesa koji se sastoji ne samo u nezakonitom trošenju javnih sredstava, već obuhvata i ugrožavanje životne sredine, te mogu ukazivati na nepoštovanje propisa i zloupotrebu službenog položaja, a što su osnovi iz naprijed navednog člana. 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 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 na to da je donošenjem rješenja Ministarstva ekonomije ograničeno njegovo zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, a u skladu sa navedenim, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Ministarstva ekonomije broj: 004-82/2018-2 od 19. jula 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 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 on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je poništio prvostepeno rješenje br. 004-82/2018-2 od 19.07.2018. godine zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Savjet Agencije je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio materijalno pravo, odnosno odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, 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. Imajući u vidu da su pitanja organičenja pristupa i odbijanja zahtjeva za pristup informacijama isključivo propisana članom 14 odnosno članom 29 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te je shodno prethodno navedenom prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo. Savjet Agencije je prilikom preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja cijenio da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo na način što je odbio pristup informacijama ne pozivajući se na član 29 Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji propisuje u kojim situacijama organ vlasti može odbiti zahtjev za slobodan pristup informacijama.Prvostepeni organ je pogrešno pozvao na član 14 stav 1 tačku 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. 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. Članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da će se pristup informaciji ogrančiiti 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 je utvrdio da prvostepeni organ nije pružio dokaz da je sproveden test štetnosti u smislu člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama .Kako je tražena informacija u posjedu Ministarstva ekonomije Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeni organ dužan u ponovnom postupku u roku od 15 dana od prijema rješenja na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja pravilno primjeniti odrebu člana 14 stav 1 tačka 6 , člana 16 i člana 29 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**