

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

za

Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Crna Gora
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
PODGORICA

Primljeno:	28.05.2019		
Org. jed.	Broj	Prilog	Vrijednost
UPI 117/5-65/4			

- nvo - M A N S -
Broj 19/125951
Podgorica, 28.05.2019.

Radi poništaja rješenja Ministarstva održivog razvoja broj: UP I 117/5-65/2 od 16. maja 2019. godine

Na osnovu člana 34 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG" broj 44/12) žalilac blagovremeno izjavljuje

Ž A L B U

Zbog :

- pogrešne primjene materijalnog prava
- povrede pravila postupka
- nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja

O b r a z l o ž e n j e

Dana 12.februara 2019. godine podnijeli smo zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim smo od Ministarstva održivog razvoja i turizma zatražili dostavljanje kopija informacija bliže opisanih u dispozitivu pobijanog rješenja.

Dana 23.maja 2019. godine prvostepeni organ nam dostavlja Rješenje broj: UP I 117/5-65/2 od 16. maja 2019. godine, kojim odbija zahtjev za pristup traženim informacijama.

U obrazloženju pobijanog rješenja prvostepeni organ navodi da je odredbom čl. 29 st. 1 tč. 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da će organ vlasti odbiti zahtjev za pristup informaciji ako postoji razlog iz člana 14 istoimenog zakona. Nadalje navodi da je članom 14 stav 1 tačka 5 zakona propisano 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. U konačnom navodi da da tražene informacije nije moguće kopirati iz razloga osiguranja zaštite bezbjednosti auto-puta.

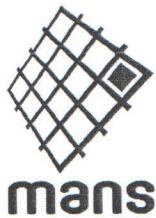
Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa smatrajući da je isti nerazumljiv, zasnovan na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, te da je prilikom donošenja istog pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer je zakonska odredba na koju se poziva samo citirana i nije dovedena u vezu sa zaštićenim interesima i traženim informacijama. Takođe, prilikom donošenja pobijanog rješenja prema mišljenju žalioaca 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 citiranog člana 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 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 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.



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

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.

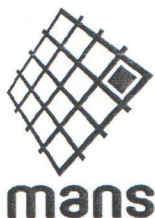
Naime, nejasno je na koji način je prvostepeni organ utvrdio da li se objelodanjivanjem traženih informacija ugrožava bilo koji od interesa navedenih u citiranoj zakonskoj odredbi, te da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da zna tražene informacije, jer nije izvršio test štetnosti, a koji je bio dužan da izvrši, 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. Osim toga, na osnovu navoda datih u obrazloženju rješenja ostaje nejasno na koji način bi kopiranje dokumentacije moglo ugroziti „bezbijednost auto-puta“, pa je žalilac mišljenja da su ovako dati navodi apsurdni i da nemaju ni zakonskog, ni logičkog utemeljenja jer kopiranje dokumentacije ni na koji način ne može ugroziti bezbijednost auto-puta. Ovakvi navodi dodatno su nerazumljivi kod činjenice da je istovremeno navedeno da je moguće odobriti uvid, a što jasno ukazuje na to da tražene informacije ne posjeduju podatke radi čije zaštite je potrebno ograničiti pristup, pa je dodatno nerazumljiv stav o nemogućnosti kopiranja. Prema tome, postupanje prvostepenog organa je pravno neutemeljeno i odredbe zakona na koje se ovaj organ poziva u konkretnom slučaju nijesu primjenljive.

S tim u vezi, žalilac ukazuje na to da su ograničenja pristupu informacijama, osim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, definisana i 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 ni navoda da je izvršen test štetnosti, a što jasno ukazuje na to da isti nije ni izvršen u skladu sa zakonom, da su dati navodi paušalni, te da uopšte nije cijenjen javni interes, a što sve rješenje čini nezakonitim.

Najzad, žalilac ukazuje na to da u konkretnom slučaju postoji preovlađujući interes javnosti iz člana 17 stav 1 tačka 1, 3, 4 i 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, kako tražene informacije sadrže podake koji osnovano ukazuju na korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije, nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda, ugrožavanje javne bezbjednosti, kao i na ugrožavanje životne sredine nesporno je da postoji više osnova iz naprijed navedene odredbe, pa ostaje nejasno na osnovu čega je prvostepeni organ došao do zaključka da ne postoji interes javnosti. Navedeno jasno ukazuje na to da prvostepeni organ nije uopšte cijenio činjenicu da su tražene informacije vezane za izgradnju autoputa, a u vezi koje je opštepoznat javni interes koji se sastoji ne samo u trošenju budžetskih sredstava i finansiranju tog projekta od strane građana, već i u zaštiti životne sredine. Takođe, pravo da bude upoznata sa stanjem životne sredine garantovano je i članom 23 Ustava Crne Gore kojim je propisano da svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava. Shodno tome, paušalno prikrivanje traženih informacija predstavlja direktno kršenje navedene Ustavne odredbe.

Međutim, prvostepeni organ uopšte se nije bavio utrdivanjem javnog interesa, te nije utrdio ni koji interes i na koji način bi bio ugrožen objelodanjivanjem traženih informacija, kao ni da li je isti značajniji u odnosu na interes javnosti da bude upoznata sa traženim informacijama, a što rješenje čini nezakonitim i kod nedostatka ovakvih navoda ne može se smatrati da postoje valjani razlozi odluke date u dispozitivu rješenja. Shodno navedenom, a prema mišljenju žalioaca prvostepeni organ je pogrešno utvrdio činjenično stanje, jer nije pravilno utvrdio značaj javnog interesa i nije izvršio test štetnosti, te nije ni naveo koji interes se nalazi naspram javnog interesa i na koji način je došao do zaključka da je isti pretežniji od interesa javnosti u konkretnom slučaju. Shodno tome, prilikom donošenja rješenja, prema mišljenju žalioaca, počinjene su povrede pravila postupka, jer rješenje ne sadrži valjano obrazloženje odluke date u dispozitivu rješenja. Takođe, veoma značajna u konkretnom slučaju jeste i činjenica da je Crna Gora potpisnica Arhuske konvencije, te da je Zakonom o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Sl.list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.03/09 od 31.07.2009.godine) propisana obaveza uključivanja javnosti u proces donošenja odluka od značaja za životnu sredinu i omogućavanje pristupa informacijama u tim slučajevima.

Naime, odredbom člana 2 stav 1 tačka 3 naprijed navedene konvencije propisano je da "Informacija o životnoj sredini" predstavlja svaku informaciju u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o: (a) Stanju elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predjeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetički modifikovane organizme kao i o interakciji između ovih elemenata; (b) Faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, i aktivnostima ili mjerama, uključujući upravne mjere, o sporazumima u oblasti zaštite životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će vjerovatno uticati na elemente životne sredine u okviru tačke (a) u gornjem tekstu, analizama troškova i koristi (cost-benefit analizama) i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u donošenju odluka u oblasti životne sredine;



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

(c) Stanju zdravlja i bezbjednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utiče ili može da utiče stanje elemenata životne sredine, ili ukoliko na njih djeluju ovi elementi, faktori, aktivnosti ili mjere na koje se odnosi tačka (b) u gornjem tekstu.

Dalje, odredbom člana 5 stav 1 određeno je da će svaka Strana obezbijediti: (a) Da organi javne vlasti posjeduju i ažuriraju informacije u oblasti životne sredine u skladu sa svojim funkcijama; (b) Uspostavljanje sistema obaveznog protoka informacija prema organima javne vlasti o predloženim i postojećim aktivnostima koje mogu imati značajnog uticaja na životnu sredinu; (c) U slučaju neposredne opasnosti po zdravlje ljudi ili životnu sredinu, bilo da je ona uzrokovana ljudskom djelatnošću ili prirodnim uzrocima, da sve informacije koje bi mogle omogućiti javnosti da preduzme mjere na sprječavanju ili ublažavanju štete koja proizilazi iz te prijetnje, a koje posjeduju organi javne vlasti, budu odmah i bez odlaganja dostavljene pripadnicima javnosti koji mogu biti ugroženi. Stavom 3 istog člana propisano je da će svaka Strana obezbijediti da informacije u oblasti životne sredine postanu sve dostupnije u elektronskim bazama podataka do kojih javnost može lako doći putem javnih telekomunikacionih mreža. Informacije dostupne u ovoj formi trebalo bi da sadrže: (a) Izvještaje o stanju životne sredine, kako je navedeno u stavu 4 u donjem tekstu; (b) Tekstove zakonskih odredaba koje se tiču životne sredine; (c) Po mogućnosti, politike, planove i programe o ili u vezi sa životnom sredinom i sporazume u oblasti životne sredine; i (d) Ostale informacije, do mjere do koje bi dostupnost takvih informacija u ovoj formi olakšala primjenu nacionalnog zakona kojim se sprovodi ova konvencija, pod uslovom da su takve informacije već dostupne u elektronskoj formi.

Dalje, odredbom člana 5 stav 5 tačka 1 naprijed navedene konvencije kao obaveza strana ugovornica određeno je i preduzimanje mjera u okviru svog nacionalnog zakonodavstva u cilju dostavljanja, između ostalog Zakonskih akata i političkih dokumenata kao što su dokumenti o strategijama, politikama, programima i akcionim planovima koji se odnose na životnu sredinu i izvještaja o postignutom napretku u njihovoj primjeni, sačinjenih na različitim nivoima uprave. S tim vezi odredbom člana 7 iste konvencije određeno je da će svaka Strana (a) Objavljivati podatke i analize podataka koje smatra relevantnim i važnim u oblikovanju glavnih predloga politike životne sredine; (b) Objaviti ili na drugi način učiniti dostupnim raspoloživi materijal sa objašnjenjima o saradnji sa javnošću u pitanjima koja spadaju u domen ove konvencije; i (c) Obezbijediti u odgovarajućoj formi informacije o načinu vršenja javnih funkcija ili pružanju javnih usluga od strane uprave na svim nivoima, a u vezi pitanja koja se odnose na životnu sredinu.

Najzad odredbom člana 6 stav 2 ove konvencije određeno je da će zainteresovana javnost biti obavještena, bilo putem javnog saopštenja ili ukoliko je moguće pojedinačno, u ranoj fazi postupka donošenja odluka po pitanjima životne sredine, te na adekvatan, blagovremen i efikasan način, između ostalog, o: (a) Predloženoj aktivnosti i zahtjevu o kome će se odlučivati; (b) (b) Prirodi mogućih odluka ili o nacrtu odluke; (c) (c) Organu javne vlasti nadležnom za donošenje odluke; (d) Predviđenoj proceduri, koja uključuje,

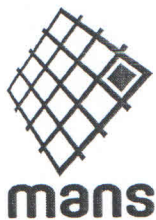
kada i kako se te informacije mogu obezbijediti i informacije o: (i) Početku procedure; (ii) Mogućnosti za učešće javnosti; (iii) Vremenu i mjestu održavanja svake javne rasprave; (iv) Organu javne vlasti od koga se relevantne informacije mogu dobiti i gdje su relevantne informacije deponovane radi stavljanja na uvid javnosti; (v) Relevantnom organu javne vlasti ili bilo kom drugom organu kome se mogu upućivati komentari ili pitanja, kao i obavještenja o roku predviđenom za upućivanje komentara ili pitanja; i (vi) Dostupnosti relevantnih informacija o životnoj sredini koje se odnose na predloženu aktivnost; i (e) Činjenici da je data aktivnost podložna nacionalnoj ili prekograničnoj proceduri procjene uticaja na životnu sredinu.

Imajući u vidu naprijed citirane odredbe, a kako su u konkretnom slučaju predmet interesovanja informacije koje se odnose na dokumentaciju u vezi izgradnje autoputa, jasno je da javnost ne samo da ima pravo da bude upoznata sa sadržinom takve odluke, već mora biti obaviještena o svim pojedinostima u vezi iste. Osim novčanih sredstava iz budžeta koja se troše u svrhe izgradnje autoputa, a na kojima se samim tim zasniva interes javnosti od mnogo većeg značaja je ugrožavanje životne sredine sa kojom javnost mora biti upoznata, jer uništavanje prirodnih resursa države direktno utiče na život i zdravlje njenih građana. Prema tome, sve i da postoji bilo koji od interesa nasuprot javnom interesu ne postoje valjani razlozi koji mogu biti dati, a koji će govoriti u prilog tome da je taj interes značajniji od interesa javnosti, jer javnost ima pravo da bude uključena u proces donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom, a država ima obavezu da omogućiti nesmetano uživanje ovog prava.

Cilj Zakona o slobodnom pristupu informacijama je da obezbijedi javnost i otvorenost djelovanja organa i omogućiti 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.

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 uvažena 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 žalioaca, osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, njesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažena 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



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog.

S obzirom na to da je donošenjem rješenja Ministarstva održivog razvoja i turizma 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 održivog razvoja i turizma broj: UP I 117/5-65/2 od 16. maja 2019. godine i meritorno odluči po žalbi.

Obavezuje se prvostepeni organ da žalioocu naknadi troškove postupka po AT-u.

U prilogu:

- rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma broj: UP I 117/5-65/2 od 16. maja 2019. godine
- punomoćje
- rješenje o registraciji na pdv

Za podnosioca žalbe, punomoćnik:
Veselin Radulović, advokat iz Podgorice

ADVOKAT
Veselin D. Radulović
PODGORICA, ul. Dalmatinska 188
Tel. 069 063 062

TROŠKOVNIK:

- sastav žalbe _____ 400,00 €
- (tarifni broj 9., u vezi sa tarifnim brojem 6. AT-a)
- PDV 21% _____ 84,00 €
- (na osnovu rješenja o registraciji koje dostavljam u prilogu i shodno stavu Vrhovnog suda Crne Gore Su.VI br.61/14 od 29.09.2014. godine
- **UKUPNO:** _____ 484,00 €