

**Broj: 01- 169/23**  
**Podgorica, 19. jun 2023. godine**  
**MP/MP**

Na osnovu člana 39 tačka 4 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG" br. 42/11 i 32/14)) i člana 39 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14),

***Obustavlja postupak pokrenut po pritužbi XX iz Kotora, u dijelu pritužbe podnijete na rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama***

## **I Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore**

Dana 27. februara 2023.godine Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX podnio je pritužbu na rad opštine Kotor koja povodom zahtjeva za slobodan pristup informacijama od 18. avgusta 2022. godine, nije donijela rješenje u zakonskom roku, kao i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kojoj je podnijeta žalba od 6. oktobra 2022. godine.

Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, pokrenuo ispitni postupak i od opštine Kotor i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, zatražio izjašnjenje na navode sadržane u pritužbi.

Postupajući po zahtjevu Zaštitnika Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama aktom br. 07-125-5235-2/23, od 14. juna 2023. godine, dostavila je izjašnjenje Zaštitniku.

U izjašnjenju se navodi da je Savjet Agencije spoveo postupak po izjavljenoj žalbi i na sjednici Savjeta Agencije održanoj dana 27. aprila 2023.godine donio odluku da se žalba zbog povrede pravila postupka usvoji i naloži opštini Kotor da donose rješenje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama XX od 18. avgusta 2022.godine. Nadalje se navodi da će pisani otpravak rješenja Savjeta Agencije UPII 07-30-6002-2/22 od 14. juna 2023. godine biti dostavljen strankama u postupku.

Uz ovo izjašnjenje dostavljena je kopija spisa predmeta formiranih po žalbi XX UPII 07-30- 6002-1/22 od 06. oktobra 2022.godine i rješenje Savjeta Agencije UPII 07-30-6002-2/22 od 14. juna 2023.godine.

## **II OCJENA ZAŠTITNIKA**

Imajući u vidu naprijed navedeno, te slijedeći navode iz pritužbe, kao i činjenicu da je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 14. juna 2023. godine, donijela rješenje kojim se žalba podnosioca pritužbe usvaja i nalaže opštini Kotor da donese rješenje po zahtjevu za

slobodan pristup informacijama od 18. avgusta 2022. godine, navedeno ukazuje da je u konkretnom slučaju, u toku postupka, otklonjena povreda na koju je podnosilac pritužbe ukazao svojom pritužbom.

Kod ovakvog stanja stvari prestali su razlozi za dalje postupanje Zaštitnika, pa ovim putem obavještavamo podnosioca pritužbe da je saglasno odredbi člana čl.39. st.1. tač.4. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, obustavio postupak po predmetnoj pritužbi u dijelu koji se odnosi na rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

## **ii. Ostali navodi iz pritužbe**

U odnosu na dio pritužbe koji se odnosi na postupanje opštine Kotor, predsjednik opštine Kotor u izjašnjenju koje je dostavljeno Zaštitniku (akt br. 01-018/23-5630/1, od 21. marta 2023. godine), navodi da je opština Kotor u skladu sa Odlukom o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, zahtjev za slobodan pristup informacijama XX, prosljedila nadležnoj službi tj. Službi za inspekcijske poslove koja je postupala u skladu sa Zakonom i Odlukama.

U prilogu izjašnjenja dostavljena je kopija izjašnjenja Službe za inspekcijske poslove kao i dokazi o postupanju u predmetu XX.

Nakon pažljivog razmatranja priložene dokumentacije proizilazi da je Služba za inspekcijske donijela rješenje o slobodnom pristupu informacijama UP/I br. 1704-037/22-86 od 28. oktobra 2022. godine, kojim je dozvoljen pristup spisima predmeta koje se nalaze u arhivi Službe za inspekcijske poslove. Istog dana gospodinu XX Služba za inspekcijske poslove je uputila traženu dokumentaciju i obavještenje br. 1704-037/22-86 od 28. oktobra 2022. godine. Dokumentacija je poslata elektronskim putem na mejl adresu gospodina X i putem pošte. Dana 07.novembra 2022. godine Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Služba za inspekcijske poslove dostavila je Obavještenje o postupanju i donijetom rješenju o slobodnom pristupu informacijama br. 1704-037/22-86 od 28.1oktobra 2022. godine. Dana 10. novembra 2022. godine stučna služba predsjednika Opštine prosleđuje žalbu zbog daljeg ćutanja uprave, odnosno žalbu na rješenje o slobodnom pristupu informacijama br. 1704-037/22-86 od 28. oktobra 2022. godine. Dana 15. novembra 2022. godine Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Služba za inspekcijske poslove dostavlja žalbu izjavljenu od strane XX na rješenje br. 1704-037/22-86 od 28. oktobra 2022. godine. Dana 23.novembra 2022. godine Službi za inspekcijske poslove dostavljen je zahtjev Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u smislu dostavljanja kompletne dokumentacije radi daljeg vođenja postupka pred Agencijom. Dana 25. novembra 2022. godine Služba za inspekcijske poslove je dostavila Agenciji cjelokupne spise predmeta vezano za ovaj postupak, na dalju nadležnost I odlučivanje. Nadalje proizilazi da je dana 18. avgusta 2022. godine, predsjedniku opštine Kotor podnosilac pritužbe podnio zahtjev za pristup i ponovnu upotrebu informacija.

Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) opštine Kotor, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja

zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu, te sa aspekta prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 EKLJP.

### **Povreda prava na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu za pristup informacijama**

#### **(a) Opšti principi – relevantna načela**

Komiteo ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku .

Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažava sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljekovima.

Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor . Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

#### **b) Primjena principa na konkretni slučaj**

Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da je podnosilac pritužbe dana 18. avgusta 2022. godine, opštini Kotor podnio zahtjev za pristup i ponovnu

upotrebu informacija, po kojem do dana podnošenja pritužbe, ni nakon više od devet mjeseci nije postupila, odnosno obavijestila podnosioca zahtjeva o ishodu svog postupanja.

Opština Kotor po mišljenju Zaštitnika, bila je dužna da u zakonskom roku postupi po zahtjevu podnosioca i da ga o ishodu postupanja obavijesti.

Na ove okolnosti ukazala je i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u rješenju donijetom po žalbi podnosioca pritužbe br. UPII07-30-6002-2/22, od 14. juna 2023. godine.

Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje nadležnog organa ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe.

Zaštitnik ukazuje da organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

Uskraćivanjem odgovora na podnijeti zahtjev od strane pomenutog organa po ocjeni Zaštitnika nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

Stoga polazeći od naprijed citirane ustavne odredbe i dovodeći je u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da je na ovakav način podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor u smislu obavještavanja o toku postupka po podnijetom zahtjevu.

## **II Pravo na djelotvorni pravni lijek garantovan članom 20 Ustava Crne Gore i članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda**

Član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje da svako čija su prava i slobode zaštićena Konvencijom povrijeđena, ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira da li je povreda učinjena od strane lica koja su djelovala u okviru vršenja javnih ovlašćenja. Ovaj član obezbjeđuje da prava koja su propisana zakonom nisu teoretska i iluzorna, već djelotvorna i efikasna.

Zaštitnik ukazuje da član 13 Konvencije, garantuje dostupnost pravnog lijeka na nacionalnom nivou za sprovođenje suštine prava i sloboda Konvencije u bilo kom obliku za koji se može obezbijediti zaštita u domaćem pravnom poretku.

Nadalje, pravni lijek propisan članom 13 Konvencije mora biti "efikasan" u praksi, osim toga što je propisan zakonom. Konkretno, ostvarivanje ovog prava ne smije biti neopravdano ometeno djelima ili propustima nadležnih državnih organa.

U konkretnom slučaju, Zaštitnik je zaključio da opština Kotor nije postupila u skladu sa odredbom člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojom je eksplicitno propisano da o zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija.

Po zaključku Zaštitnika, ovakvim postupanjem opštine Kotor, tačnije nedonošenjem akta/rješenja o zahtjevu za slobodan pristup informacijama u odnosnoj pravnoj stvari sa odgovarajućom poukom o pravnoj zaštiti i nedostavljanja te odluke podnosiocu pritužbe, ostala su nezaštićena njegova prava, te istom onemogućeno da odluku organa eventualno preispita ulaganjem pravnog sredstva radi zaštite svojih prava.

Stoga Zaštitnik smatra da je postupanjem na ovakav način podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na djelotvoran pravni lijek, garantovan članom 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštituljudskih prava i sloboda.

Za ukazati je da je Ustavom Crne Gore svakome zajamčeno pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Pojam pravnog lijeka u smislu navedene odredbe ustava treba razumjeti na način da u sudskim i drugim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima, pravnim subjektima treba stajati na raspolaganju takav sistem pravnih ljevaka koji bi tim subjektima omogućio da izazovu preispitivanje pobijane odluke zbog svih razloga zbog kojih ona može biti nepravilna i nezakonita ili donešena u postupku koji je sproveden uz bitne povrede odredaba koje ga uređuju.

Sa izloženog, a polazeći od toga da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ustanovljena u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava i u cilju jačanja vladavine prava, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti, shodno odredbi člana 41 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

## **PREPORUKE**

### **predsjedniku opštine Kotor**

- da bez daljeg odlaganja odluči o zahtjevu podnosioca pritužbe za slobodan pristup informacijama od 18. avgusta 2022, godine, odnosno postupi po rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama od 14. juna 2023. godine.

- da u budućim istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana i obavještava ih o ishodu svog postupanja.

Opština Kotor dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

**ZAŠTITNIK**  
**LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- predsjedniku opštine Kotor
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
- a/a.