

Access to information  
in areas  
of particular risk

---

# **CORRUPTION MASKED BY SECRETS**







Access to information  
in areas of particular risk

# **CORRUPTION MASKED BY SECRETS**

Case studies

**Title:**

Access to information in areas of particular risk -  
CORRUPTION MASKED BY SECRETS

**Publisher:**

Network for Affirmation of NGO sector  
Dalmatinska 188, Podgorica, Montenegro  
+382 (0) 20 266 326  
mans@t-com

**Editor and author:**

Vanja Čalović Marković

**Technical support:**

Marijana Subotić



Podgorica, October 2020



# CONTENT

<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>8</b>
<b>1. PUBLIC SPENDING</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Payments from the state budget</b>	
Case Study 1: Variable level of secrecy	10
Case Study 2: The deadline for withholding information expired	11
Case Studies 3 and 4: Non-compliance with court judgements	13
Case Study 5: Ignoring of court proceedings	21
<b>1.2. Public procurement</b>	<b>22</b>
Case Study 6: Vicious circle of silence of the administration	
Case Study 7: Passing of the competence	26
<b>1.3. State aid</b>	<b>29</b>
Case Study 8: No information or justice?	
Case Study 9: Secret even when the deadlines expire	31
<b>2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY</b>	<b>32</b>
<b>2.1. Analyses of valorisation models</b>	
Case Studies 10 and 11: Different judicial practice resolved by the institutional one	33
<b>2.2. Tender documentation and bids</b>	<b>38</b>
Case Study 12: Tender documentation is (not) public	
Case Study 13: Bidders determine what is secret in a bid	40
Case Study 14: When they make an effort, everything is a secret	42
<b>2.3. Contracts</b>	<b>46</b>
Case Study 15: Avoiding response as a method of withholding information	
Case Study 16: Secret real estate lease	48

<b>3. STATE FUNDS AND COMPANIES</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Silence as a strategy for withholding data</b>	
Case Studies 17 and 18: Costs and consultants of Montenegro Airlines	52
Case Studies 19 and 20: Secret loans of the Investment and Development Fund	54
Case Study 21: Electricity price for Aluminium Plant Podgorica (KAP)	57
Case Study 22: Lease agreements in the free zone of the Port of Bar	60
<b>3.2. Secrets and privacy</b>	<b>61</b>
Case Study 23: Audit report of the Electric Power Company – business secret	
Case Study 24: Value of assets of the state-owned company - intellectual property of the auditor	62
Case Study 25: Travelling at the expense of the state is a secret due to privacy protection	64
Case Study 26: Secret contracts on the purchase of electricity despite the verdict of the Supreme Court	65
<b>3.3. No information</b>	<b>67</b>
Case Study 27: No plan of its development and restructuring	
Case Study 28: No report on its business	68
Case Study 29: They do not know they hired	70
<b>4. PUBLIC OFFICIALS</b>	<b>72</b>
<b>4.1. Court proceedings</b>	
Case Study 30: Due to the conflict of interests, misdemeanour proceedings are (not) public	73
Case Study 31: Selectivity of the court prolongs proceedings and increases costs	75
<b>4.2. Property of public officials</b>	<b>80</b>
Case Study 32: Hidden originals of officials' income and property reports	
Case Study 33: The Agency helps in hiding the property of officials	81
Case Study 34: Secret loans of the officials	82
<b>4.3. Related persons</b>	<b>86</b>
Case Study 35: Property is public only if they live together	
Case Study 36: Income is (not) public	87
<b>5. PRIVATE COMPANIES</b>	<b>88</b>
Case Study 37: Privacy of companies protected by deleting countries of origin	
Case Study 38: Access allowed, key information deleted	90
Case Study 39: Additional costs of access to information on real estate	92
Case Study 40: Data on vehicles secret due to the silence of the Agency	95
Case Study 41: Secret pledge agreements	96



# INTRODUCTION

The Law on Free Access to Information is one of the most important tools of the NGO sector and the media for monitoring the work of institutions and detecting corruption. In mid-2017, amendments to the Law on Free Access to Information were adopted, which greatly worsened access to information held by the state authorities.

*The law stipulates that public authorities are obliged to disclose the information they possess, unless that information falls under the prescribed exceptions. An appeal against their decisions may be filed with the Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information, or a lawsuit may be filed with the Administrative Court, if the data was declared a state secret. An appeal may also be filed against the Agency's decision with the Administrative Court, followed by a request for an extraordinary review of the judgment with the Supreme Court. After that, a constitutional complaint may be submitted to the Constitutional Court, because access to information is guaranteed by the Constitution of Montenegro.*

The aim of this publication is to point out the issues in the implementation of the Law on Free Access to Information in areas that are of particular corruption risk. It contains case studies and extracts from important judicial practice established before and after the amendments to the law.

First chapter presents key issues related to access to information on public spending, including payments from the budget, but also public procurement, as well as state aid. Second chapter is dedicated to tenders for the sale and long-term lease of state property, while the third chapter provides an overview of access to information on the work of state funds and companies.

Fourth chapter focuses on the availability of data on public officials and related persons, and in particular information on their property. The last chapter presents cases related to access to data on private companies that are of special importance for the investigation of corruption.

# ABSTRACT

In areas that are particularly susceptible to corruption, many data are hidden from the public thanks to amendments to the Law on Free Access to Information, as well as bad practice by all relevant institutions.

Information on public spending, tenders and operations of the state-owned companies has often been declared state or business secret, or intellectual property, while the assets and revenues of public officials have been withheld under the pretext of privacy protection.

In many cases, the court confirmed that the information was unlawfully withheld from the public, but the Agency and the competent authorities either did not act on the judgments, or they adopted almost identical decisions. Such proceedings, as a rule, lasted for years, and the requested documents were disclosed in very few cases.

Judicial practice has been deteriorating recently, as courts less and less determine whether an information was lawfully declared secret, and accept that the right to access information is further limited by other regulations. Such actions are supported by imprecise provisions of the Law on Free Access to Information. Particularly problematic is narrow interpretation of the Supreme Court that only data on the income and assets of persons associated with public officials living in the same household are available to the public.

Despite numerous appeals, the Constitutional Court did not adopt a decision in any case related to the right of access to information.

Frequently used mechanism for withholding information is the silence of the administration, which is further aggravated by the Agency because it does not make decisions on appeals for months and ignores court judgements. The Administrative Court stimulates the violation of the law, because the work of this institution is itself selective and untimely.

Institutions often claim that they do not have the requested information, while the Agency usually trusts them, even when the submitted evidence shows the opposite. The Agency's practice was further aggravated by the amendments to the Law which abolished its competence to conduct control of office supplies. The courts, as a rule, accept evidence indicating that the institutions possess the requested information, but the Agency does not act on those judgments.

Institutions are increasingly abusing the Law's failure to prescribe enforcement procedure. In these cases, they allow access to the requested data, but do not submit documentation, or they delete significant data without explanation, and thus discredit the information. In these cases, the courts instruct us to initiate misdemeanour proceedings, which have no effect in practice.



# 1. PUBLIC SPENDING

Many data on public spending have been declared secret, or institutions claimed that they did not have them in order to avoid their disclosing.

In numerous cases, the court confirmed that the information had been unlawfully withheld from the public, but the Agency and first instance bodies did not comply with the court judgements.

The Agency did not take into consideration the allegations from many of MANS' complaints, while in some cases, the Administrative Court did not even look at the evidence attached to the lawsuits, thus, the Supreme Court issued several important judgments.

However, numerous data have remained far from the public eye thanks to the extreme lack of action of the Agency, but also of the Administrative Court.

## 1.1. Payments from the state budget

Numerous payments from the state budget, especially from the budget reserve, have been unlawfully declared secret by the Ministry of Finance and the Secretariat-General of the Government of Montenegro.

The information is most often marked with the level of secrecy 'INTERNAL', with the explanation that its disclosing would cause harmful consequences for the work of an authority.

The Administrative Court annulled such decisions because they did not provide valid reasons for declaring the information classified, or because the deadlines within which information could be withheld from the public had expired. Despite this, neither the Ministry nor the Secretariat-General complied with the court judgements, thus, they again declared the information classified.

In order to prevent the information from becoming available to the public after the expiration of the legally prescribed deadlines, the Ministry and the Secretariat-General extended the duration of secrecy, and then marked it with a higher level - 'CONFIDENTIAL', claiming that its disclosing could cause harmful consequences for security and interests of the state.

The courts annulled those decisions as well because they found that disclosing information on budget payments could not jeopardize the security and interests of the state.

Court judgments often provided information on the amount of secret payments and suppliers. Recently, however, the Ministry of Finance has increasingly failed to submit for court evaluation the documents declaring the information classified. In these cases, the court annulled the decisions of the Ministry, but did not adjudicate on the merits of the case, which lead to a vicious administrative circle.

# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Study 1: Variable level of secrecy

Data on payments from the budget reserve were initially marked with the level of secrecy 'INTERNAL', but in the court proceedings, it turned out that they were declared 'CONFIDENTIAL'. In the repeated procedure, the information was declared 'INTERNAL' again.

MANS requested data on payments to legal entities from the budget, but the Ministry of Finance marked part of that information with the level of secrecy 'INTERNAL'.

A year and a half later, the court annulled the decision of the Ministry and found:

*"It cannot be concluded in what way the defendant found that the information on the payment of funds from the budget reserve of all legal entities during March 2018 was related to Article 14 of the Law on Free Access to Information, particularly bearing in mind the fact that the level of secrecy 'INTERNAL' protects the work of a certain authority, which is not provided by the mentioned legal provision." [1]*

During the proceedings, the court found that the requested information had in the meantime been marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL', which was then extended. The Court found that this was done contrary to law:

*"Therefore, both for determining the level of secrecy 'CONFIDENTIAL' and its extension, it is prescribed that disclosing of certain information could cause harmful consequences for the security of the state and its interests. The statement that decisions on the use of current budget reserves contain personal data whose disclosure would violate personal rights and privacy of individuals, that financial assistance which is the subject of these payments has the character of social benefits, as well as that they are a part of economic policy, is not relevant for determining the level of secrecy 'CONFIDENTIAL', because these reasons cannot be related to the criteria stipulated by the said regulation." [2]*

However, in this case as well, after the court judgement, the Ministry again issued the same decision as the one at the beginning of the proceedings, and stated that the information was marked with the level of secrecy 'INTERNAL'.

od 27.02.2017. godine, kojim je produžen rok stepena tajnosti „POVJERLJIVO“.

Prema odredbi člana 12 stav 4 Zakona o tajnosti podataka, stepen tajnosti "POVJERLJIVO" određuje se za podatke čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore, dok je odredbom člana 19a stav 3 istog zakona, određeno da izuzetno, ovlašteno lice za određivanje stepena tajnosti podatka može produžiti rok tajnosti podatka, ako prije isteka roka iz stava 1 ovog člana utvrdi da postoje razlozi koji se tiču bezbjednosti, i to najduže za vremenski period propisan za pojedine stepene tajnosti iz stava 1 tog člana. Dakle, i za određivanje stepena tajnosti „POVJERLJIVO“ i za njegovo produženje, propisano je da bi otkrivanje određenih podataka moglo dovesti do štetnih posljedica za bezbjednost države i njene interese. Navođenje da odluke o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve sadrže lične podatke čijim bi se objelodanjivanjem povrijedila lična prava i privatnost lica, da finansijske pomoći koje su predmet ovih isplata imaju karakter socijalnih davanja, kao i da predstavljaju dio ekonomske politike, nije od značaja za određivanje stepena tajnosti „POVJERLJIVO“, jer se ovi razlozi ne mogu dovesti u vezu sa kriterijumima utvrđenim pomenutim propisom.

U ponovnom postupku tuženi organ će, vodeći računa o primjedbama suda iz ove presude (član 56 ZUS-a), donijeti novo, zakonito rješenje.

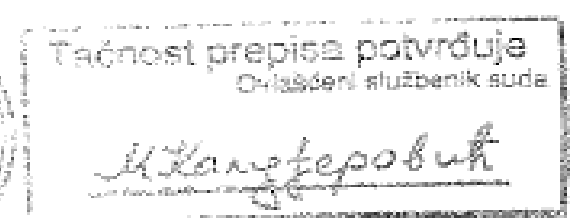
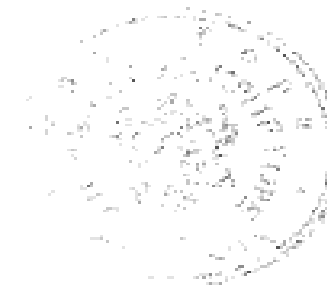
Odluka o troškovima spora zasnovana je odredbi člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br.54/16), s obzirom na to da je sud odlučivao na nejavnoj sjednici.

Iz iznijetih razloga, a na osnovu odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci.

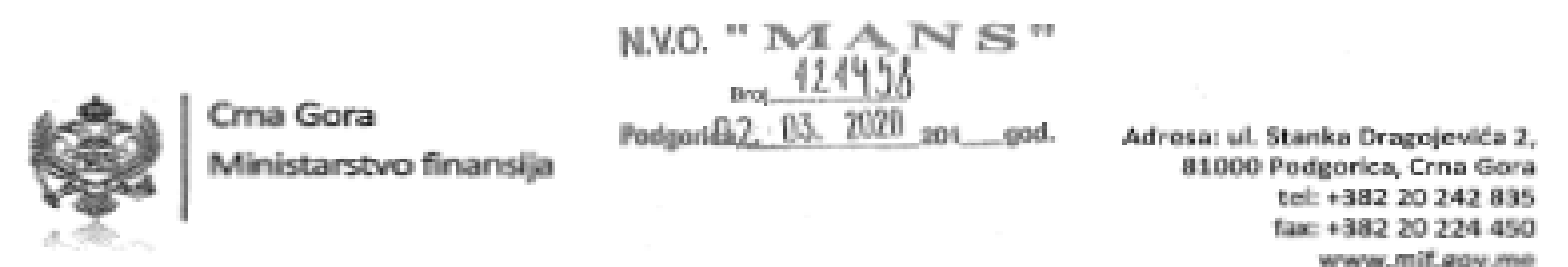
UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 15.10.2019. godine

Zapisničarka,  
Željka Adžić, s.r.

PREDSJEDNICA VIJEĆA,  
Svetlana Budisavljević, s.r.



Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U.no. 3746/18 of 15.10.2019



Broj: 01-6-85/2

Podgorica, 13. 1. 2020. godine

Ministarstvo finansija postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore broj U. br. 3746/18 od 28. 10. 2019. godine, a rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, za pristup informacijama broj 18/121458 od 4. 4. 2018. godine, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore“, broj 44/12, 30/17) i člana 18 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“ broj 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) u ponovnom postupku donosi

### RJEŠENJE

I Usvaja se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice broj 18/121458 od 4. 4. 2018. godine, u dijelu informacije koja nije označena stepenom tajnosti, tako da se dozvoljava pristup informacijama dostavljanjem kopije:

\*spiska svih pravnih lica kojima su u periodu mjeseca marta 2018. godine isplaćena sredstva iz budžetske rezerve.

II Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, u dijelu informacije koji je Zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO“, a sve u skladu sa odredbom člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Informacija označena stepenom tajnosti, biće zaštićena.

III Pristup informaciji iz stava I dispozitiva ovog rješenja ostvariće se dostavom fotokopije putem pošte, na adresu podnosioca zahtjeva, nakon dostavljanja dokaza o uplati troškova postupka.

IV Troškove postupka, u iznosu od 0,10 €, snosi podnosilac zahtjeva i isti je dužan da ih uplati na žiro – račun Budžeta Crne Gore broj: 832-7133-41, sa naznakom „troškovi postupka za pristup informacijama“.

V Žalba protiv ovog rješenja ne odlaže njegovo izvršenje

### Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice, podnio je ovom organu zahtjev za pristup informacijama broj 18/121458 od 4. 4. 2018. godine, kojim je tražio dostavu kopije:

\*spiska svih pravnih lica kojima su u periodu mjeseca marta 2018. godine isplaćena sredstva iz budžetske rezerve.

Razmatrajući predmetni zahtjev opisan u stavu I dispozitiva rješenja, Ministarstvo finansija je utvrdilo da posjeduje tražene informacije, te da se u dijelu iste ne nalaze podaci čijim bi se objelodanjivanjem ugrozio neki od interesa iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tako da tom dijelu informacije može omogućiti pristup na zahtijevani način.

Excerpt from the decision of the Ministry of Finance  
Number: 01-6-85/2 of 13.1.2020



# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Study 2: The deadline for withholding information expired

Following the court's judgement that the deadline within which an information could be withheld from the public had expired, the Secretariat-General argued that the deadline had been extended six months before the court's decision.

The Secretariat-General of the Government of Montenegro rejected MANS' request for information on the assistance paid to natural persons from the budget reserve in the period 2012-2015. The Secretariat stated that this assistance "has the character of social benefits", thus, they are personal data that cannot be disclosed due to the protection of privacy.

MANS filed a complaint with the Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information. The Agency declared itself non-competent because the Secretariat informed them that the information was marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL', and in such cases, proceedings are initiated before the court, not before the Agency.

The Court, however, overturned the Agency's statement, concluding that the information was rejected for another reason, thus, MANS' appeal had to be considered:

*"Namely, the reasoning of the first instance decision indicates that the plaintiff's request for free access to information was rejected for other reasons, not because the requested information was classified, which was determined by the defendant authority without taking into consideration the reasons from the first instance decision, as well as the allegations of the complaint." [3]*

Moreover, the court finds that the deadline within which the data can be withheld from the public expired:

*"The provision of Article 19a paragraph 1 item 3 of the Law on Classified Information (...) prescribes that the confidentiality of data marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL' ceases upon the expiration of a period of 5 years. Starting from the cited legal provision, in this particular case, the secrecy of the data that are the subject of the request for free access to information has ceased..." [4]*

kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće bužetske rezerve označene tajnim podatkom, određen im je stepen tajnosti "POVJERLJIVO", i odlučeno da pristup navedenim podacima imaju članovi Užeg kabineta Vlade i ministar zadužen za izvršenje odluka Užeg kabineta, te da prestanak tajnosti navedenih podataka nastupa istekom roka utvrđenim Zakonom o tajnosti podataka. Odredbom člana 19a stav 1 tačka 3 Zakona o tajnosti podataka ("Sl. list CG", br. 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14, 48/15) propisano da tajnost podataka označenih stepenom tajnosti "POVJERLJIVO" prestaje istekom roka od 5 godina. Polazeći od citirane zakonske odredbe, u konkretnom slučaju je prestala tajnost podataka koji su predmet zahtjeva za slobodan pristup informacijama, pa nije bilo uslova za primjenu citirane odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na osnovu koje se tuženi organ oglosio nenadležnim.

Kod naprijed navedenog stanja stvari u spisima predmeta, osporeni zaključak je trebalo poništiti, da bi, u ponovnom postupku, tuženi organ, vodeći računa o razlozima iz ove presude i odredbi člana 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16), otklonio ukazane povrede postupka i donio novo, zakonito rješenje.

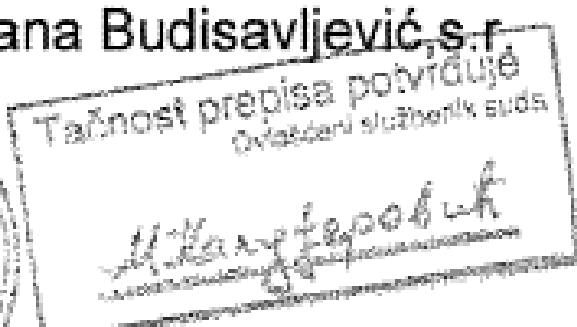
Odluka o troškovima spora, zasnovana je na odredbi člana 152 Zakona o parničnom postupku, u vezi člana 39 stav 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16), a odnosi se na sastav tužbe i pristup punomoćnika na raspravi, u iznosu od po 200,00 €, po Advokatskoj tarifi, tarifni broj 6 i tarifni broj 8, uz uvećanje za PDV.

Iz iznijetih razloga, a na osnovu člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, riješeno je kao u izreci.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 03.04.2018. godine

Zapisničarka,  
Maja Vukašinović, s.r.

PREDSJEDNICA VIJEĆA,  
Svetlana Budisavljević, s.r.



Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U.no.6275/2017 of 03.04.2018

[3] U.no.6275/2017 of 03.04.2018  
[4] U.no.6275/2017 of 03.04.2018

# 1. PUBLIC SPENDING

The Secretariat-General, even after the court judgement, again denied access to information. It stated in its decision that the Prime Minister extended the duration of the level of secrecy 'CONFIDENTIAL' six months before the court judgement that determined that the deadline for withholding the information had expired:

*"By the Decision of the Prime Minister No. 01-7 of 27 February 2012, the Decisions of the Inner Cabinet of the Government on the use of current budget reserve funds were marked as classified information with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL', and by the Decision No. 01-7/2-12 of 27 February 2017, in accordance with Article 19a Paragraph 3 of the Law on Classified Information, the secrecy period was extended by the aforementioned Decisions."*

The information was again declared classified on the same grounds - because the data on financial assistance to natural persons are a part of economic policy:

*"Bearing in mind that these are decisions of the Inner Cabinet of the Government on the use of current budget reserves that provide financial assistance to individuals and legal entities, and which are a part of economic policy, it was assessed that the interest in preventing harmful consequences is more prevailing than the interest in free access to information, thus, it is marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL'."*



Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

Broj: UP 16/19-16  
Podgorica, 10. januar 2020. godine

N.V.O. "MANS"  
Broj: 82682  
Podgorica, 16. 01. 2020. god.

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list RCG”, broj 44/12 i 30/17), rješavajući po zahtjevu NVO Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, broj 16/82682 od 8. februara 2016. godine, donosimo

## RJEŠENJE

Zahtjev se odbija.

## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, obratila se zahtjevom 16/82682 od 8. februara 2016. godine, da joj se omogući pristup svim odlukama Užeg kabineta kojima je fizičkim licima opredijeljena bilo kakva finansijska i nenovčana pomoć iz budžetske rezerve tokom 2012, 2013, 2014. i 2015. godine.

Upravni sud Crne Gore, rješavajući po tužbi ove nevladine organizacije, protiv Rješenja Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore br. UP 16/3-16 od 31.03. 2016. godine, donio je Presudu U. br. 685/18, kojom je poništio navedeno rješenje Generalnog sekretarijata.

Postupajući po Presudi Upravnog suda, u ponovnom postupku rješavanja o zahtjevu, utvrđeno je sljedeće:

-Rješenjem Predsjednika Vlade broj 01-7 od 27. februara 2012. godine, Odluke Užeg kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve su označene tajnim podatkom sa stepenom tajnosti „POVJERLJIVO”, a Rješenjem broj 01-7/2-12 od 27. februara 2017. godine, u skladu sa članom 19a stav 3 Zakona o tajnosti podataka, produžen je rok tajnosti navedenim Odlukama.

-Odredbom člana 11 stav 6 Uredbe o Vladi Crne Gore („Službeni list CG” br. 80/08), propisano je da Uži kabinet Vlade može odlučivati o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve, a u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Vlada. Ti kriterijumi definisani su Pravilnikom o bližim kriterijumima za

*Excerpt from the decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro number 16/19-16 of 10 January 2020*

# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Studies 3 and 4: Non-compliance with court judgements

The Secretariat-General of the Government and the Ministry of Finance do not comply with court judgements, instead, they persistently declare the information on the use of the budget reserve classified, on the same basis for which the court had already found that it was not lawful.

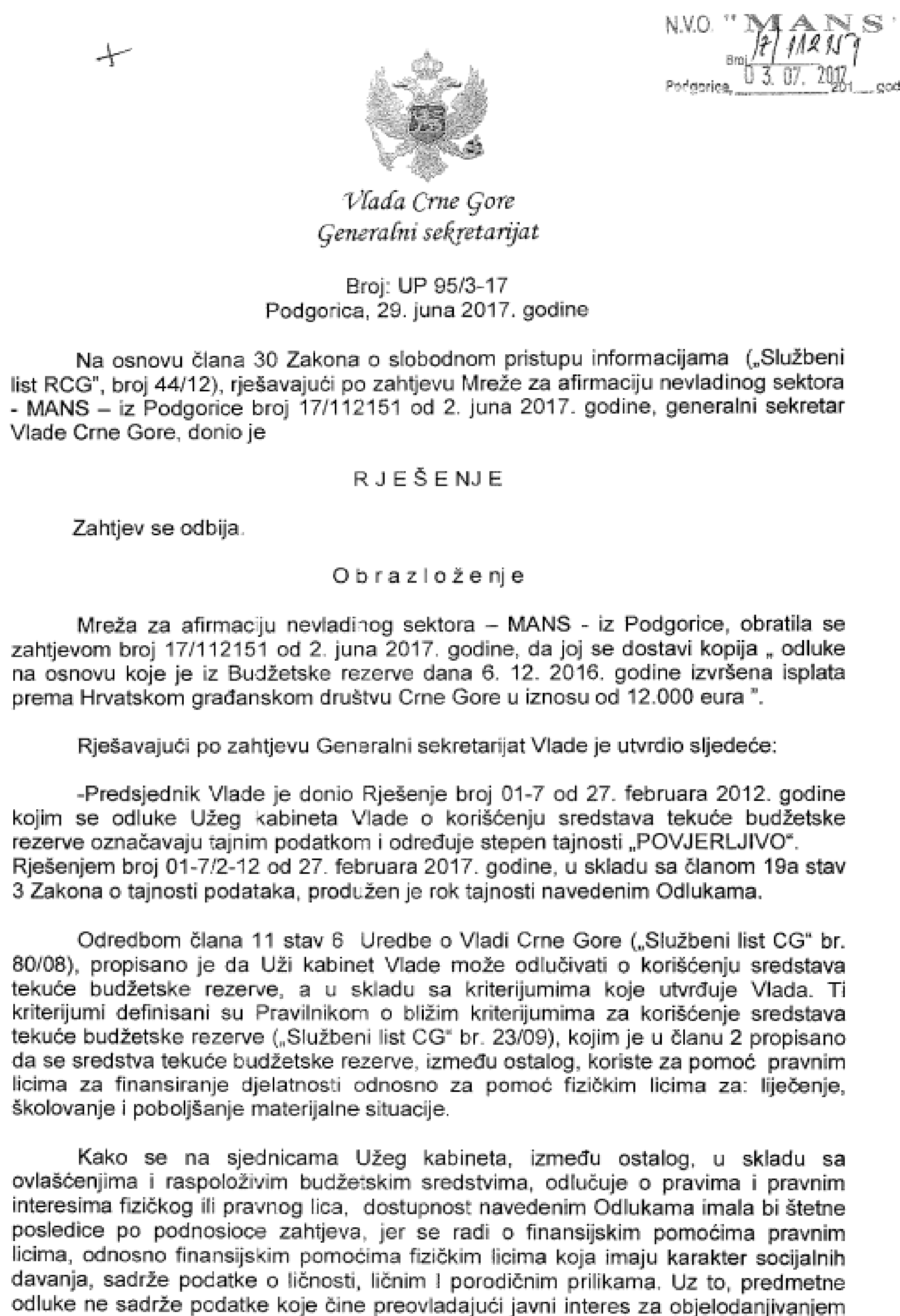
MANS asked the Secretariat-General to submit decisions on the basis of which the payment was made to the Croatian Civic Society of Montenegro from the budget reserve.

The Secretariat refused to provide us with the information, claiming that it was marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL'. In the decision, they state that

*"Bearing in mind that these are the decisions of the Inner Cabinet of the Government on the use of funds from the current budget reserve which approve financial assistance to natural and legal persons, and which are a part of economic policy, it was assessed that the interest in preventing harmful consequences was more important than the interest in free access to information, thus, the information was marked with the level of secrecy - 'CONFIDENTIAL'." [5]*

They also stated that disclosing this information would cause harmful consequences for the privacy of certain natural persons:

*"... the access to the aforementioned Decisions would have detrimental consequences for the applicants, since this is financial assistance to legal entities, i.e. financial assistance to natural persons that have the character of social benefits, and contain data on personality, personal and family circumstances." [6]*



N.V.O. "MANS"  
Broj: 12/112151  
Podgorica, 02. 03. 2017. god.

Vlada Crne Gore  
Generalni sekretariat

Broj: UP 95/3-17  
Podgorica, 29. juna 2017. godine

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list RCG”, broj 44/12), rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS – iz Podgorice broj 17/112151 od 2. juna 2017. godine, generalni sekretar Vlade Crne Gore, donio je

RJEŠENJE

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS - iz Podgorice, obratila se zahtjevom broj 17/112151 od 2. juna 2017. godine, da joj se dostavi kopija „ odluke na osnovu koje je iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura ”.

Rješavajući po zahtjevu Generalni sekretariat Vlade je utvrdio sljedeće:

-Predsjednik Vlade je donio Rješenje broj 01-7 od 27. februara 2012. godine kojim se odluke Užeg kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve označavaju tajnim podatkom i određuje stepen tajnosti „POVJERLJIVO”. Rješenjem broj 01-7/2-12 od 27. februara 2017. godine, u skladu sa članom 19a stav 3 Zakona o tajnosti podataka, produžen je rok tajnosti navedenim Odlukama.

Odredbom člana 11 stav 6 Uredbe o Vladi Crne Gore („Službeni list CG” br. 80/08), propisano je da Uži kabinet Vlade može odlučivati o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve, a u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Vlada. Ti kriterijumi definisani su Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće budžetske rezerve („Službeni list CG” br. 23/09), kojim je u članu 2 propisano da se sredstva tekuće budžetske rezerve, između ostalog, koriste za pomoć pravnim licima za finansiranje djelatnosti odnosno za pomoć fizičkim licima za: liječenje, školovanje i poboljšanje materijalne situacije.

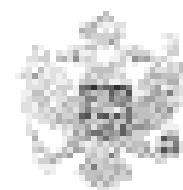
Kako se na sjednicama Užeg kabineta, između ostalog, u skladu sa ovlaštenjima i raspoloživim budžetskim sredstvima, odlučuje o pravima i pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica, dostupnost navedenim Odlukama imala bi štetne posledice po podnosioca zahtjeva, jer se radi o finansijskim pomoćima pravnim licima, odnosno finansijskim pomoćima fizičkim licima koja imaju karakter socijalnih davanja, sadrže podatke o ličnosti, ličnim i porodičnim prilikama. Uz to, predmetne odluke ne sadrže podatke koje čine preovladajući javni interes za objelodanjivanjem

[5] Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro UP 95/3-17 of 29 June, 2017

[6] Ibid.



# 1. PUBLIC SPENDING



informacije ili njenog dijela u smislu člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Članom 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da organ vlast može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore u skladu sa propisima kojima se urađuje tajnost podataka. Takođe, član 51 stav 2 Ustava propisuje da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala, privatnosti, vođenje krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike.

Imajući u vidu da se radi o odlukama Užeg kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve kojima se odobravaju finansijske pomoći fizičkim i pravnim licima, a koja predstavljaju dio ekonomske politike, ocijenjeno je da je interes da se spriječe štetne posledice značajniji od interesa za slobodnim pristupom informacijama, pa je istim određen stepen tajnosti „POVJERLJIVO”.

Na osnovu izloženog, riješeno je kao u dispozitivu.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, već se može pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja.

Dostavljeno:  
-Podnosiocu zahtjeva  
-Agenciji za zaštitu ličnih podataka  
i slobodan pristup informacijama  
-spisi predmeta  
-a/a  
Obradila: Ana Vučković, samostalni savjetnik I

*A. Vučković*



*Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro  
UP 95/3-17 of 29 June, 2017*

The court annulled that decision and found that it was a payment to a non-governmental organization, whose activities are public, and assessed that the allegations that disclosing of data violates the privacy were incomplete and unclear.

The judgement states that the decision on the extension of secrecy must also contain rationale behind the impediments for the information to be disclosed, which was not the case:

*“... In the opinion of the Court, decision on extension of secrecy; pursuant to Article 44 paragraph 2 of the Law on Free Access to Information, should contain arguments on impediments that would realistically cause harmful consequences for the work of the authority if the requested information is disclosed. As the Court finds, incomprehensible reasons are given in these rulings (and as stated, they are repeated in the contested decision on providing assistance to a civil society from the budget reserve), because it is not clear why social benefits, i.e. financial assistance to a legal entity, as is the case here, is a part of the economic policy of the Government of Montenegro...” [7]*

[7] U. no 7409/2017 of 18.09.2018

# 1. PUBLIC SPENDING

The Secretariat-General again denied access to the information and noted that the information was marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL', and that duration of the restriction had been further extended.



Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

Broj: UP 95/10-17  
Podgorica, 17. oktobar 2018. godine

N.V.O. "MANS"  
Broj: 18/112151  
Podgorica, 10. 10. 2018. god.

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, na osnovu člana 18 i člana 116 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17), a u vezi sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17), postupajući po zahtjevu nevladine organizacije NVO Mans 17/112151 od 2. juna 2017. godine, radi postupanja donosi

## RJEŠENJE

Odbija se zahtjev nevladine organizacije NVO Mans 17/112151 od 2. juna 2017. godine, kojim je tražen pristup informacijama dostavljanjem kopije Odluke na osnovu koje je iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura.

## Obrazloženje

Nevladina organizacija NVO Mans iz Podgorice, ulica Dalmatinska br. 188 Podgorica, podnijela je Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore zahtjev broj 17/112151 od 2. juna 2017. godine, kojim je tražila da joj se dostavljanjem putem kopije omogući pristup informaciji i to odluci na osnovu iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura.

Postupajući po predmetnom zahtjevu, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore je utvrdio da je u posjedu tražene informacije. Odluci na osnovu koje je iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura je u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka ("Službeni list Crne Gore", br. 014/08, 076/09, 041/10, 040/11, 038/12, 044/12, 014/13 od, 018/14, 048/15) rješenjem Vlade Crne Gore br. 01-7 od 27.02.2012.godine određen stepen tajnosti „POVERLJIVO“ u vezi sa članom 12 stav 4 Zakona o tajnosti podataka. Rješenjem o produženju roka tajnosti podataka Vlade Crne Gore br. 01/7/2-12 od 27.02.2017.godine u vezi sa članom 12 stav 4 i člana 19a stav 3 Zakona o tajnosti podataka je produžen rok tajnosti za pet godina.

Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro  
UP 95/10-17 of 17 October 2018

This decision is also annulled by the Administrative Court, which finds that the Secretariat vaguely referred to the legal basis in order to declare the information classified because it is in the interest of the economic policy of Montenegro.

*"Although public bodies have the authority to limit access to information marked with a level of secrecy if it is in the interest of the economic policy of Montenegro, the defendant authority, in the opinion of this court, vaguely referred to the stated legal basis. In that sense, the assessment of the defendant authority that provisions of the Law on Free Access to Information do not apply to information for which there is an obligation to maintain secrecy in accordance with the law governing the confidentiality of data, is unclear, given that it is a decision based on the payment made to a civil society." [8]*

[8] U.no. 7861/18 of 19.05.2020

S obzirom da je tražen pristup dokumentu označen stepenom tajnosti, te da je članom 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se odredbe navedenog zakona, između ostalog ne primjenjuju na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka, shodno članu 116 Zakona o upravnom postupku slobodan pristup informacijama se odbija.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od prijema rješenja.



Dostavljeno:  
- Podnosiocu zahtjeva  
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama  
- Spisi predmeta  
- a/a

# 1. PUBLIC SPENDING

The judgement states that the decision extending the duration of secrecy does not explain why its disclosing would cause harmful consequences for the security of the state and its interests. The Court also finds that disclosing of the requested information would not infringe the right to privacy.

*"In addition to the aforementioned, according to the court, the reasons for the decision of the Government of Montenegro, number 01-7/2-12 of 27.02.2017 which extended the period of secrecy of data on the use of budget reserve funds, to which defendant authority referred, are unclear. Namely, the Law on Classified Information prescribes that the level of secrecy 'CONFIDENTIAL' is determined for information whose disclosure could cause harmful consequences for the security and interests of Montenegro, therefore, the said decision must contain clear reasons why it was assessed that providing access to these decisions would cause harmful consequences for the security of the state and its interests. Furthermore, this court finds that the reasons stated in the reasoning of the said decision - that disclosure of the requested data would violate the interests protected by the Law on Personal Data Protection, are not valid, bearing in mind that they protect personal rights of natural persons based on the welfare or other social benefits." [9]*

Despite such court judgement, the Secretariat-General again refused to allow access to information, with almost identical reasoning as at the beginning of the proceedings. The Secretariat referred to the same acts that determined the degree of secrecy and extended its duration, for which the court had twice determined that they were not in accordance with the law.

*"Bearing in mind that these are decisions of the Inner Cabinet of the Government on the use of funds from the current budget reserve, which provide financial assistance to natural and legal persons, and which are a part of economic policy, it was assessed that the interest in preventing harmful consequences is more important than the interest in free access to information, thus, it is marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL'. In addition, the said decisions do not contain data that constitute prevailing public interest in disclosure of information or part thereof in terms of Article 17 of the Law on Free Access to Information." [10]*

to u interesu ekonomske politike Crne Gore, tuženi organ se, po ocjeni ovog suda, paušalno pozvao na navedeni zakonski osnov. U tom smislu, nejasna je ocjena tuženog organa da se odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ne primjenjuje na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka, imajući u vidu da se radi o odluci na osnovu koje je izvršena isplata u korist građanskog društva.

Pored navedenog, po nalaženju suda, nejasni su razlozi rješenja Vlade Crne Gore, broj 01-7/2-12 pd 27.02.2017. godine, kojim se produžen rok tajnosti podataka o korišćenju sredstava budžetske rezerve, a na koje se pozvao tuženi organ. Naime, Zakonom o tajnosti podataka je propisano se stepen tajnosti "POVJERLJIVO" određuje za podatke čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore, pa je navedeno rješenje moralo sadržati jasne razloge zbog kojih je ocijenjeno da bi omogućavanje pristupa navedenim odlukama dovelo do štetnih posljedica za bezbjednost države i njene interese. Nadalje, ovaj sud nalazi, da ne stoje razlozi obrazloženja navednog rješenja da bi objelodanjivanjem traženih podataka bili povrijeđeni interesi koji su zaštićeni Zakonom o zaštiti podataka o личности, imajući u vidu da se istima štite lična prava fizičkih lica po osnovu materijalnog obezbjeđenja ili drugih socijalnih primanja.

U ponovnom postupku tuženi organ će, vodeći računa o primjedbama suda iz ove presude (član 56 ZUS-a), donijeti novo, zakonito rješenje.

Odluka o troškovima spora, zasnovana je na članu 152 Zakona o parničnom postupku, u vezi člana 39 stav 2 Zakona o upravnom sporu, a isti se odnose na sastav tužbe i pristup punomoćnika na raspravi, u iznosu od po 200,00 €, po Advokatskoj tarifi, sa uvećanjem za PDV.

Iz iznijetih razloga, a na osnovu odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 19.05.2020. godine

Zapisničarka,  
Danijela Dedić, s.r.

PREDSJEDNIKVIJEĆA,  
Muzafer Hadžajlić, s.r.



Excerpt from the judgement of the Administrative Court  
U.no. 7861/18 of 19.05.2020

[9] U.no. 7861/18 of 19.05.2020

[10] Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro UP 95/18-17 of 10 June, 2020



# 1. PUBLIC SPENDING



Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

Broj: UP 95/18-17  
Podgorica, 10. jun 2020. godine

N.V.O. "MANS"  
Broj 112.151  
Podgorica, 11.06.2020. god.

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, na osnovu člana 18 i člana 116 Zakona o upravnom postupku, a u vezi sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17), postupajući po zahtjevu nevladine organizacije NVO Mans 17/112151 od 2. juna 2017. godine, radi postupanja donosi

## RJEŠENJE

Odbija se zahtjev nevladine organizacije NVO Mans 17/112151 od 2. juna 2017. godine, kojim je tražen pristup informacijama dostavljanjem kopije Odluke na osnovu koje je iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura.

## Obrazloženje

Nevladina organizacija NVO Mans iz Podgorice, ulica Dalmatinska br. 188 Podgorica, podnijela je Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore zahtjev broj 17/112151 od 2. juna 2017. godine, kojim je tražila da joj se dostavljanjem putem kopije omogući pristup informaciji i to odluci na osnovu iz Budžetske rezerve dana 6. 12. 2016. godine izvršena isplata prema Hrvatskom građanskom društvu Crne Gore u iznosu od 12.000 eura.

Upravni sud Crne Gore, rješavajući po tužbi ove nevladine organizacije, protiv Rješenja Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore br. UP 95/10-17 od 17. 10. 2018. godine, donio je Presudu U. br. 7861/18, kojom je poništio navedeno rješenje Generalnog sekretarijata.

Postupajući po Presudi Upravnog suda, u ponovnom postupku rješavanja o zahtjevu, utvrđeno je sljedeće:

-Predsjednik Vlade je donio Rješenje broj 01-7 od 27. februara 2012. godine kojim se odluke Užeg kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve označavaju tajnim podatkom i određuje stepen tajnosti „POVJERLJIVO“. Rješenjem broj 01-7/2-12 od 27. februara 2017. godine, u skladu sa članom 19a stav 3 Zakona o tajnosti podataka, produžen je rok tajnosti navedenim Odlukama.

-Članom 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore u skladu sa propisima kojima se urađuje tajnost podataka.

- Član 51 stav 2 Ustava propisuje da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala, privatnosti, vođenje krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike.

Imajući u vidu da se radi o odlukama Užeg kabineta Vlade o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve kojima se odobravaju finansijske pomoći fizičkim i pravnim licima, a koja predstavljaju dio ekonomske politike, ocijenjeno je da je interes da se spriječe štetne posledice značajniji od interesa za slobodnim pristupom informacijama, pa je istim određen stepen tajnosti „POVJERLJIVO“. Takođe, predmetne odluke ne sadrže podatke koje čine preovladajući javni interes za objelodanjivanjem informacije ili njenog dijela u smislu člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Prema tome, s obzirom da je tražen pristup dokumentu označenim stepenom tajnosti, te da je članom 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se odredbe navedenog zakona, između ostalog ne primjenjuju na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka, pristup informaciji je odbijen.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od prijema rješenja.

LICE ZADUŽENO ZA RJEŠAVANJE



Dostavljeno:

- Podnosiocu zahtjeva
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
- Spisi predmeta
- a/a

Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro  
UP 95/18-17 of 10 June 2020

# 1. PUBLIC SPENDING

The Ministry of Finance, which also does not comply with the judgements of the Administrative Court, acts in a similar way, and continues to unlawfully declare classified the information on the budget spending.

MANS asked the Ministry of Finance for data on the use of the budget reserve in January, February and the first half of March 2018. Presidential election was held in mid-April that year.

The Ministry rejected the request in the part of information marked with the level of secrecy 'INTERNAL'. The reasoning states:

*“Considering the request described in paragraph II of the enacting terms of the decision, this body determined that part of the information was marked with the level of secrecy 'INTERNAL' by the Conclusion of the Government of Montenegro, and that the request was rejected in accordance with Article 1 Paragraph 2 of the Law on Free Access to Information.”*



Broj: 01-6-59/2  
Podgorica, 19.03.2018.godine

Ministarstvo finansija rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, za pristup informacijama broj 18/120536-120538 od 14.03.2018. godine, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore”, broj 44/12, 30/17), donosi

## RJEŠENJE

**I Usvaja se** zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice broj 18/120536-120538 od 14.03.2018. godine, u dijelu informacije koja nije označena stepenom tajnosti, tako da se dozvoljava pristup informacijama dostavljanjem kopije:

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav januar 2018. godine,  
\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav februar 2018. godine,  
\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za period od 01.03.2018. do 15.03.2018. godine.

**II Odbija se** zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, u dijelu informacije koji je Zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO”, a sve u skladu sa odredbom člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Informacija označena stepenom tajnosti, biće zaštićena.

**III** Pristup informaciji iz stava I dispozitiva ovog rješenja ostvariće se dostavom fotokopije putem pošte, na adresu podnosioca zahtjeva, nakon dostavljanja dokaza o uplati troškova postupka.

**IV** Troškove postupka, u iznosu od 0,10 €, snosi podnosilac zahtjeva i isti je dužan da ih uplati na žiro – račun Budžeta Crne Gore broj: 832-7133-41, sa naznakom „troškovi postupka za pristup informacijama”.

**V** Žalba protiv ovog rješenja ne odlaže njegovo izvršenje

## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice, podnio je ovom organu zahtjev za pristup informacijama broj 18/120536-120538 od 14.03.2018. godine, kojim je tražio dostavu kopije:

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav januar 2018. godine,

N.V.O. "MANS"  
18/120536-120538  
Podgorica, 19-04-2018. god.

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav februar 2018. godine,

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za period od 01.03.2018. do 15.03.2018. godine.

Razmatrajući predmetni zahtjev opisan u stavu I dispozitiva rješenja, Ministarstvo finansija je utvrdilo da posjeduje tražene informacije, te da se u dijelu iste ne nalaze podaci čijim bi se objelodanjivanjem ugrozio neki od interesa iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tako da tom dijelu informacije može omogućiti pristup na zahtijevani način.

Odredbom člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je organ vlasti dužan da fizičkom ili pravnom licu koje traži pristup informaciji, omogući pristup informaciji ili njenom dijelu koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Razmatrajući predmetni zahtjev opisan u stavu II dispozitiva rješenja, ovaj organ je utvrdio da je dio informacije Zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO”, i da se isti odbija u skladu sa odredbom čl. 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Troškovi postupka određeni su u iznosu od 0,10 €, odnosno 0,05 € po strani, a u skladu sa odredbom čl. 2 stav 1 tač. 1 Uredbe o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama („Službeni list Crne Gore”, broj 66/16).

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv rješenja u odnosu na stav I dispozitiva, može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja. Žalba se predaje ovom organu ili šalje putem pošte.

Protiv rješenja u odnosu na stav II dispozitiva, može se shodno odredbi člana 34 Zakona pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.



## Dostavljeno:

- Podnosiocu zahtjeva
- U spise predmeta
- a/a

Decision of the Ministry of Finance number 01-6-59/2 of 19.03.2018

# 1. PUBLIC SPENDING

A year and a half later, the Administrative Court annulled the decision of the Ministry and concluded that it was an assistance paid to the Municipality of Ulcinj, and that the data had been unlawfully declared secret.

U.br.3323/18



U IME CRNE GORE

Upravni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija Svetlane Budisavljević, kao predsjednika vijeća, Snežane Vukčević i Medine Mušović, kao članova vijeća, uz učešće samostalne referentkinje suda Željke Adžić, kao zapisničarke, rješavajući upravni spor po tužbi Mreže za afirmaciju nevladnog sektora – MANS- Podgorica, koga zastupa Veselin Radulović, adv. iz Podgorice, protiv tuženog Ministarstva finansija - Podgorica, radi poništaja rješenja broj 01-6-59/2 od 19.03.2018. godine, na nejavnoj sjednici održanoj dana 20.09.2019. godine, donio je

## PRESUDU

Tužba se usvaja.

Poništava se rješenje Ministarstva finansija, broj 01-6-59/2 od 19.03.2018. godine.

Svaka stranka snosi svoje troškove postupka.

## Obrazloženje

Osporenim rješenjem u stavu 1 dispozitiva usvojen je zahtjev tužioca broj 18/120536-120538 od 14.03.2018. godine, u dijelu informacije koja nije označena stepenom tajnosti, tako da se dozvoljava pristup informacijama dostavljanjem kopije analitičke kartice budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav januar 2018. godine, analitičke kartice budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav februar 2018. godine i analitičke kartice budžetske rezerve Ministarstva finansija za period od 01.03.2018. godine do 15.03.2018. godine. Stavom II dispozitiva odbijen je zahtjev tužioca u dijelu informacije koji je zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO“.

Tužilac je osporio zakonitost rješenja tuženog organa zbog povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi je, između ostalog, naveo da dispozitiv rješenja nije sažet i jasan, jer se iz istog ne vidi u kom dijelu je pristup traženim informacijama ograničen, a u kom dozvoljen, a što nije u skladu sa odredbom člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku. Ističe da se u konkretnom nije mogla primijeniti odredba člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu inoformacijama, iz razloga što nije učinjeno vjerovatnim da je navedeni stepen tajnosti zaista i određen, obzirom da nije dostavljen zaključak kojim je isti navodno određen. Ograničenje nije uvjerljivo ustanovljeno, već se zasniva na opštoj zabrani na osnovu odredbe zakona koja ne

*"It cannot be concluded in what way the defendant linked the information on the budget reserve of the Ministry of Finance for January and February, and part of March 2018, to the provision of Article 14 of the Law, especially as the level of secrecy 'INTERNAL' protects the exercise of the work of a particular authority, which is not provided by the said legal provision." [11]*

ispunjava ni minimum kvaliteta koje zakon mora imati po stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Tužilac je mišljenja da mu je nezakonito ograničen pristup traženim informacijama, jer u rješenju nema nikakvih naznaka, na koji način bi otkrivanje traženih podataka nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore, a ovo pogotovo što javnost ima pravo da bude upoznata sa trošenjem budžetskih sredstava i njihovo prikrivanje, jedino može ukazivati na zloupotrebu. Osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje i u istom nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen zahtjev tužioca, pa nedostatak razloga i obrazloženja u osporenom rješenju predstavlja i kršenje člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Predlaže da sud tužbu usvoji, poništi osporeno rješenje i dosudi troškove spora.

Tuženi organ je u odgovoru na tužbu ostao pri razlozima iz osporenog rješenja i predložio da sud tužbu odbije.

Tužba je osnovana.

Iz obrazloženja osporenog rješenja proizilazi da je tuženi organ u stavu II dispozitiva rješenja, uz poziv na odredbu člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odbio zahtjev tužioca u dijelu informacije koji je zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti "INTERNO".

Odredbom člana 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisano je da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ako je to u interesu: bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, dok je odredbom člana 16 stav 3 i 4 Zakona propisano da o zahtjevu za pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti organ vlasti rješava po prethodnoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio tajnost podatka, pa je u tom slučaju organ vlasti koji je odredio tajnost podatka dužan da, u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva za davanje saglasnosti, organu vlasti koji rješava o zahtjevu za pristup informaciji dostavi odgovarajući akt.

Obrazloženje osporenog rješenja ne sadrži činjenične razloge koji bi u odnosu na pomenuti propis upućivale na odluku u dispozitivu, a što predstavlja povredu pravila upravnog postupka iz člana 22 stav 7 ZUP-a. Samo pozivanje na oznaku tajnosti "INTERNO", koja se odnosi na ostvarivanje funkcije određenog organa ne daje objašnjenje za postupanje tuženog organa. Ne može se zaključiti na koji način je tuženi doveo u vezu okolnost da su informacije o budžetskoj rezervi Ministarstva finansija za januar i februar, te dio mjeseca marta 2018. godine, dovedene u vezu sa odredbom člana 14 Zakona, a posebno što se oznakom stepena tajnosti "INTERNO" štiti ostvarivanje funkcije određenog organa, što nije predviđeno pomenutom zakonskom odredbom. Takođe, bez obzira na navedeno, treba ukazati da je Sud, saglasno odredbi člana 44 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojom je propisano da ima pravo da cijeni da li je organ vlasti podatke sadržane u informaciji kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka, ocjenjivao i akt kojim je određen stepen tajnosti i našao da nije donijet u skladu sa odredbom člana 10 stav 2 Zakona o tajnosti podataka. Tom odredbom propisano je da ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podatka mora obrazloženim rješenjem označiti podatak tajnim i odrediti mu stepen tajnosti. Po nalaženju ovog suda, akt o određivanju stepena tajnosti (na koji se poziva tuženi organ u obrazloženju rješenja), ne sadrži konkretne argumente o smetnjama koje bi izazvale štetne posljedice za ostvarivanje funkcije tog organa, već samo konstataciju da se određuje stepen tajnosti "INTERNO" za podatke sadržane u dokumentu „Predlog za obezbjeđenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve za finansijsku pomoć opštine Ulcinj“, te da će se u navedenom

dokumentu odrediti način i vrijeme prestanka tajnosti podataka. Ovakav akt nije dat u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka i ne može predstavljati osnov za bilo kakvo postupanje po zahtjevu za slobodan pristup informacija.

U ponovnom postupku tuženi organ će, vodeći računa o nepravilnostima na koje je ukazano ovom presudom (član 56 ZUS-a), donijeti novu zakonitu odluku.

Odluka o troškovima spora, zasnovana je na odredbi člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“ br. 54/16).

Iz iznijetih razloga, a na osnovu odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 20.09.2019. godine

Zapisničarka  
Željka Adžić, s.r.

PREDSEDNIK VIJEĆA,  
Svetlana Budisavljević, s.r.



Excerpt from the judgement of the Administrative Court  
U.no.3323/18 of 20.09.2019

*"According to this court, the act on determining the level of secrecy (referred to by the defendant authority in the reasoning of the decision) does not contain specific arguments about impediments that would cause harmful consequences for the exercise of the work of that body, but only the statement that the level of secrecy 'INTERNAL' is determined for the data contained in the document "Proposal for providing of funds from the current budget reserve for financial assistance of the Municipality of Ulcinj", and that the said document will determine the manner and time of termination of data secrecy. Such an act is not in accordance with the Law on Classified Information"... [12]*

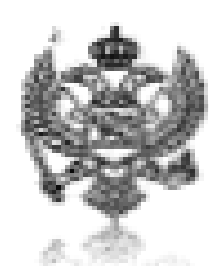
[11] U.no.3323/18 of 20.09.2019

[12] Ibid.



# 1. PUBLIC SPENDING

Even after the court judgement, the Ministry issues an identical decision, again denying access to data without adequate explanation.



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

N.V.O. "MANS"  
Broj 120536-120538  
Podgorica 02.03.2020 god.

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Broj: 01-6-59/2

Podgorica, 13. 1. 2020. godine

Ministarstvo finansija postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore broj U. br. 3323/18 od 26. 9. 2019. godine, a rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, za pristup informacijama broj 18/120536-120538 od 14. 3. 2018. godine, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore“, broj 44/12, 30/17) i člana 18 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“ broj 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) u ponovnom postupku donosi

## RJEŠENJE

**I Usvaja se** zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice broj 18/120536-120538 od 14. 3. 2018. godine, u dijelu informacije koja nije označena stepenom tajnosti, tako da se dozvoljava pristup informacijama dostavljanjem kopije:

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav januar 2018. godine,

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav februar 2018. godine,

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za period od 1. 3. 2018. do 15. 3. 2018. godine.

**II Odbija se** zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, u dijelu informacije koji je Zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO“, a sve u skladu sa odredbom člana 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Informacija označena stepenom tajnosti, biće zaštićena.

**III Pristup informaciji** iz stava I dispozitiva ovog rješenja ostvariće se dostavom fotokopije putem pošte, na adresu podnosioca zahtjeva, nakon dostavljanja dokaza o uplati troškova postupka.

**IV Troškove postupka**, u iznosu od 0,10 €, snosi podnosilac zahtjeva i isti je dužan da ih uplati na žiro – račun Budžeta Crne Gore broj: 832-7133-41, sa naznakom „troškovi postupka za pristup informacijama“.

**V Žalba protiv ovog rješenja** ne odlaže njegovo izvršenje

## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice, podnio je ovom organu zahtjev za pristup informacijama broj 18/120536-120538 od 14. 3. 2018. godine, kojim je tražio dostavu kopije:

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav januar 2018. godine,

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za čitav februar 2018. godine,

\*analitičku karticu budžetske rezerve Ministarstva finansija za period od 1. 3. 2018. do 15. 3. 2018. godine.

Razmatrajući predmetni zahtjev opisan u stavu I dispozitiva rješenja, Ministarstvo finansija je utvrdilo da posjeduje tražene informacije, te da se u dijelu iste ne nalaze podaci čijim bi se objelodanjanjem ugrozio neki od interesa iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tako da tom dijelu informacije može omogućiti pristup na zahtijevani način.

Odredbom člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je organ vlasti dužan da fizičkom ili pravnom licu koje traži pristup informaciji, omogući pristup informaciji ili njenom dijelu koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Razmatrajući predmetni zahtjev opisan u stavu II dispozitiva rješenja, ovaj organ je utvrdio da je dio informacije Zaključkom Vlade Crne Gore označen stepenom tajnosti „INTERNO“, i da se isti odbija u skladu sa odredbom čl. 1 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Troškovi postupka određeni su u iznosu od 0,10 €, odnosno 0,05 € po strani, a u skladu sa odredbom čl. 2 stav 1 tač. 1 Uredbe o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama („Službeni list Crne Gore“, broj 66/16).

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv rješenja u odnosu na stav I dispozitiva, može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja. Žalba se predaje ovom organu ili šalje putem pošte.

Protiv rješenja u odnosu na stav II dispozitiva, može se shodno odredbi člana 34 Zakona pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

Dostavljeno:

- Podnosiocu zahtjeva
- U spise predmeta
- a/a

MINISTAR  
Darko Radunović

Decision of the Ministry of Finance number 01-6-59/2 of 13.1.2020

# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Study 5: Ignoring of court proceedings

Increasingly, the Ministry of Finance does not respond to a lawsuit at all, and does not submit the files to the court. Such decisions are annulled by the courts after long proceedings for procedural reasons, while the Ministry ignores court judgements and does not issue new decisions.

In this case, the court annulled the decision of the Ministry of Finance, stating that the institution did not submit a response to the lawsuit, or the case file, neither at the request of the court, nor by urgency:

*“The defendant did not respond to the lawsuit, or submit the case file at the request of the court by June 18, 2018, or after the court judgement of December 9, 2019, or until the day of the hearing, thus meeting conditions of Article 27 paragraph 4, of the Law on Administrative Disputes for the court to resolve the matter without the file.”*

Therefore, the court sent an urgency a year and a half after the deadline for response to the lawsuit had expired, while almost two years after the request was filed, it annulled the disputed decision.

Janowski protiv Poljske iz 1999 godine.) Predlaže da Sud tužbu usvoji i poništi osporeno rješenje. Troškove spora traži.

Tuženi nije dao odgovor na tužbu, niti je dostavio spise predmeta po zahtjevu suda do 18.06.2018.godine, niti nakon urgencije suda od 09.12.2019.godine, a ni do dana održavanja rasprave, čime se ispunili uslovi iz člana 27 stav 4 Zakona o upravnom sporu, da sud riješi stvar i bez spisa.

Tužba je osnovana.

Ocenjujući zakonitost osporenog rješenja, sud je našao da je isto donijeto uz povredu odredbe člana 22 Zakona o upravnom postupku, jer dati razlozi u dispozitivu osporenog rješenja su nejasni u odnosu na tražene informacije u odnosu na informacije za koje je određen stepen tajnosti.

Tuženi sudu nije dostavio akt kojim je označen stepen tajnosti „INTERNO“ za tražene informacije za koje je odbio zahtjev, niti spise predmeta, a što je bio u obavezi u smislu člana 27 stav 3 Zakona o upravnom sporu.

Postupajući na navedeni način, po ocjeni suda, tuženi je učinio povredu pravila postupka iz naprijed navedenih odredbi zakona, pa je sud tužbu usvojio i poništio osporeno rješenje.

U ponovnom postupku, tuženi organ će postupiti po primjedbama iz ove presude i donijeti novu, zakonitu odluku u ovoj upravnoj stvari, u skladu sa odredbom člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, broj 54/16).

Odluku o troškovima spora sud je donio u smislu člana 152 Zakona o parničnom postupku, u vezi sa članom 39 stav 2 Zakona o upravnom sporu, a odnose se na ime sastava tužbe 200,00€ sa uvećanjem PDV-a i pristup punomoćnika na raspravi, u iznosu od 200,00€, po Advokatskoj tarifi.

Sa iznijetih razloga, a na osnovu člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br.54/16), riješeno je kao u dispozitivu.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 25.12.2019. godine

Zapisničar,  
Zorka Milačić s.r.



Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U. no 3324/2018 of 25.12.2019

The ministry never issued a new decision, although the urgency to implement the court judgement was sent to it in late February.

# 1. PUBLIC SPENDING

## 1.2. Public procurement

Numerous court proceedings have confirmed that institutions, when trying to withhold the information from the public, most often claimed that they were non-competent or that they did not have the information on public procurement. Such practice was made possible by the Agency, which delayed the proceedings and did not comply with court judgements.

### Case Study 6: Vicious circle of silence of the administration

This study presents proceedings upon a request for information on public procurement that has lasted for over four years and in which two court judgements have already been rendered.

Back in April 2016, we asked the Ministry of Sustainable Development and Tourism to submit a contract for the construction of 169 housing units in Podgorica, whose details it stated in its report on the work and situation in the administrative areas for the previous year.

The Ministry refused to provide us with the information because it did not have it, thus, we filed a complaint with the Agency.

Although the deadline for response to an appeal is 15 days, there was no response from the Agency, so we filed a repeated appeal, and then a lawsuit to the Administrative Court. The Agency did not respond to the court as well, which passed a judgement in February 2017, ordering the Agency to make a decision. [13]

In the meantime, at the end of 2016, the Ministry sent us a new decision, which annulled the previous one, but again limited access to information on the same grounds - because it did not have the information.

In that decision, the Ministry states that at the initiative of the Council of the Agency from August 2016, the Administrative Inspection controlled the office operations, thus, at the beginning of November, a report was issued ordering the elimination of irregularities.

In addition, the Ministry states "that the requested information from the enacting terms of this decision is not in its possession, i.e. that access to information would require the compilation of new information", although the concluded contract was requested, which is the information that cannot be recompiled.

[13] U.no.4348/16 of 02.02.2017



# 1. PUBLIC SPENDING

**VLADA CRNE GORE**  
**Ministarstvo održivog razvoja i turizma**  
**Direktorat za građevinarstvo**  
**Broj: UP I 1401/5-63/5**  
**Podgorica, 16.11.2016.godine**

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, postupajući po nalogu Ministarstva unutrašnjih poslova - Direkcije za inspekcijski nadzor - Upravnog inspektora I, broj:05/2-069/16-50814/1;50791/1;50792/1;50794/1;50813/1 od 09.11.2016.godine, a rješavajući u ponovnom postupku, po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, za pristup informacijama, na osnovu čl. 25, 29 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore”, broj 44/12), člana 21 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave uprave i ovlaštenja Ministra br.01-3021/5 od 10.12.2012.godine, donosi

## RJEŠENJE

Poništava se rješenje ovog ministarstva, broj:UP I 1401/5-63/2 od 15.04.2016.godine.

Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, broj: 16/85236 od 05.04.2016.godine, za dostavljanje kopije informacije o završenim radovima na izgradnji 169 stambenih jedinica u zahvatu DUP“Servisno skladišna zona”, koji je rađen u saradnji sa Sindikalnim povjereništvom Glavnog grada Podgorice, a koji je realizovao „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“d.o.o. Podgorica.

## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, podnijela je Ministarstvu održivog razvoja i turizma, zahtjev broj: 16/85236 od 05.04.2016.godine, za dostavljanje kopije informacije o završenim radovima na izgradnji 169 stambenih jedinica u zahvatu DUP“Servisno skladišna zona”, koji je rađen u saradnji sa Sindikalnim povjereništvom Glavnog grada Podgorice, a koji je realizovao „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“d.o.o. Podgorica.

Postupajući po navedenom zahtjevu, ovo ministarstvo je donijelo rješenje, broj: UP I 1401/5-63/2 od 15.04.2016.godine. Na predmetno rješenje, podnosilac zahtjeva je izjavio, dana 26.04.2016.godine, žalbu Savjetu Agencije za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama, zkoji postupak je u toku.

U postupku inspekcijskog nadzora, po inicijativi Savjeta Agencije za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama,broj:05/2-069/16-50814/1;50791/1;50792/1;50794/1;50813/1 od 03.08.2016.godine, za vršenje kontrole kancelarijskog poslovanja u ovom ministarstvu, po zahtjevima MANS-a za dostavljanje traženih informacija, upravni inspektor je donio zapisnik, broj: broj:05/2-069/16-50814/1;50791/1;50792/1;50794/1;50813/1 od 08.11.2016.godine, u kojem je naložio otklanjanje nepravilnosti u rješenjima donijetim po zahtjevima MANS-a za slobodni pristup informacijama.

S tim u vezi, ovo ministarstvo, u ponovnom postupku je, uvidom u spise predmeta, donijelo rješenje kojim poništava prednje citirano rješenje i donosi novo rješenje po zahtjevu MANS-a 16/85236 od 05.04.2016.godine, za dostavljanje kopije informacije o završenim radovima na izgradnji 169 stambenih jedinica u zahvatu DUP“Servisno skladišna zona”, koji je rađen u saradnji sa Sindikalnim povjereništvom Glavnog grada Podgorice, a koji je realizovao „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“d.o.o. Podgorica.

Članom 30 Zakona 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 informaciji ili 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.

Nadalje, članom 29 citiranog zakona, propisani su razlozi, odnosno slučajevi u kojima se odbija zahtjev za slobodni pristup informacijama.

U ponovnom postupku po citirancm zahtjevu, ovaj organ je uvidom u raspoloživu dokumentaciju ovog ministarstva, utvrdio da se tražena informacija iz dispozitiva ovog rješenja ne nalazi u njegovom posjedu, odnosno da bi pristup informaciji zahtijevao sačinjavanje nove informacije, čime su se stekli uslovi za primjenu člana 29 stav 1 tačka 1 i člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, podnosilac zahteva je naveo da se u posjedu ovog ministarstva nalazi Informacija o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva održivog razvoja i turizma za 2015 godinu, u kojoj se na 66 strani nalaze podaci koji su predmet ovog zahtjeva u predmetnom postupku.

S tim u vezi, kako se predmetna informacija, u kojoj se nalaze podaci koji su predmet ovog zahtjeva, nalazi na internet stranici ovog ministarstva, a pristup traženoj informaciji zahtijeva sačinjavanje nove informacije, to je odlučeno kao u dispozitivu ovog rješenja.

**Pravna pouka:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Savjetu Agencije za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama, preko ovog organa u roku od 15 dana od dana prijema istog.

Ovlašćeno lice  
za slobodan pristup informacijama  
Dubravka Pešić

**GENERALNI DIREKTOR**  
Danilo Gvozdenović

# 1. PUBLIC SPENDING

Although the court ordered the Agency to make a decision on our appeal, once again, it did not do so, so we initiated a new proceeding before the court.

In early 2019, only after the court scheduled a hearing, the Agency finally made a decision and rejected our appeal, finding that the Ministry had lawfully rejected our request for information.

zakonitost osporenog rješenja je utvrdio da je prvostepeni organ pravilno primjenio materijalno pravo kada je na osnovu odredbi člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Shodno prethodno navedenom prvostepeni organ je odbio pristup informacije o završenim radovima na izgradnji 169 stambenih jedinica u zahvatu DUP "Servisno skladišna zona", koji je rađen u saradnji sa Sindikalnim povjereništvom Glavnog grada Podgorice, a koji je realizovao „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“ d.o.o. Podgorica, iz razloga što nije u posjedu tražene informacije, pozivajući se na odredbu člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savjet Agencije je cijenio da je prvostepeni organ pravilno primijenio materijalno pravo i na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja da nije u posjedu tražene informacije odlučio po zahtjevu kao u dispozitivu, u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savjet Agencije je stanovišta da ne stoje navodi iz žalbe da je osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito čime bi bilo zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka iz člana 203 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, iz razlogom što je prvostepeni organ dao valjane razloge i obrazloženje zbog kojih je odbio pristup traženoj informaciji. Predmetno rješenje sadrži sve elementne propisane članom 203 stav 2 Zakona o upravnom postupku. 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 iznjetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 235 stav 1 Zakona o opštem 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**

*Excerpt from the Decision of the Agency No. UPII 07-30-577-2/16 of 24.01.2019*

We expanded the lawsuit against that decision of the Agency, and the court annulled [14] it and stated that the Agency had made the decision only on the basis of the allegations of the Ministry, without referring to the findings of the administrative inspection.

*“The defendant based the disputed decision solely on the allegations set forth in the statement of the first instance body, on the basis of which it cannot be concluded that this body does not possess the requested information.*

*Acting in the aforementioned manner, the defendant authority provides unclear reasons in contradiction with the situation in the case file, supporting the reasons of the first instance decision.*

[14] U.no. 10162/17 of 21.03.2019

# 1. PUBLIC SPENDING

*Namely, the defendant authority, acting on the appeal against the decision of the first instance body, in terms of Article 40, paragraph 1, item 2 of the Law on Free Access to Information, initiated with the Ministry of Interior - Directorate for State Administration and Local Self-Government - Directorate for Inspection Affairs No. 07-35-4513-1/16 of 27 July 2016, control of the office operations of the Ministry of Sustainable Development and Tourism in relation to the documentation required by the request in order to determine whether the required documentation is or is not in possession of this ministry. This fact is not mentioned by the second instance body in the disputed decision, and it did not provide valid reasons for the allegations of the appeal, which stated general acceptance of the first instance body's allegations by the defendant."*

zakonitost rješenja tuženog organa, zbog povreda pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnom navodi da nije pravilno utvrđeno činjenično stanje, da nijesu cijenjani navodi žalbe i da nijesu navedeni valjani razlozi koji bi ukazivali na odluku kakva je data u dispozitivu rješenja. Prilikom donošenja pobijanog rješenja, tužena je svoju odluku zasnovala isključivo na navodima iznijetim u izjašnjenju prvostepenog organa, na osnovu kojeg se ne može izvoditi zaključak da ovaj organ nije u posjedu tražene informacije, niti joj je pružena mogućnost da se izjasni na ovo izjašnjenje. Ističe da su u izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva održivog razvoja i turizma za 2015 godinu na strani 66 navedeni podaci o izgradnji stanova sa kojih razloga je nejasno obrazloženje da Ministarstvo nije u posjedu tražene informacije. Tužena u tom pravcu nije cijnila navode žalbe, tako da je izostao suštinski dio obrazloženja koje se svodi na paušalnu konstataciju da je prvostepeni organ u svom izjašnjenju naveo da ne posjeduje tražene informacije. Nedostatak razloga i obrazloženja u osporenom rješenju predstavlja i kršenje člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Predlaže da sud tužbu usvoji i poništi osporeno rješenje. Tražila je troškove spora.

U pisanom odgovoru na tužbu i na raspravi preko punomoćnika tuženi organ je ostao pri razlozima iz osporenog rješenja i predložio da se tužba odbije kao neosnovana.

Nakon razmatranja spisa predmeta, ocjene navoda tužbe i odgovora na tužbu sud je našao da je tužba osnovana.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja podnijela zahtjev za slobodan pristup informacijama, koje se odnose na dostavljanje kopije informacije o završenim radovima na izgradnji 169 stambenih jedinica u zahvatu DUP „Servisno skladišna zona „ koji je rađen u saradnji sa Sindikalnim povjereništvom Glavnog grada Podgorica a koji je realizovao „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju „ DOO podgorica.

Osnovano se podnijetim zahtjevom ističe da je pobijana presuda donesena uz povredu pravila postupka iz čl.203 Zakona o opštem upravnom postupku - ("Sl.list RCG" br.60/03). Povreda postupka se sastoji u tome što obrazloženje osporenog rješenja nema razloga o odlučnim činjenicama, dati razlozi su nejasni, a izostala je i ocjena bitnih navoda žalbe.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja i u tužbi i na raspravi pred Upravnim sudom, preko punomoćnika, tvrdila da nijesu navedeni valjani razlozi u drugostepenom rješenju navodeći da su u izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva održivog razvoja i turizma za 2015 godinu na strani 66 navedeni podaci o izgradnji stanova sa kojih razloga je nejasno obrazloženje da Ministarstvo nije u posjedu tražene informacije. Tužena je sporeno rješenje zasnovala isključivo na navodima iznijetim u izjašnjenju prvostepenog organa, na osnovu kojeg se ne može izvoditi zaključak da ovaj organ nije u posjedu tražene informacije,

Postupajući na gore navedeni način, tuženi organ daje nejasne razloge i protivrečne sa stanjem u spisima predmeta, podržavajući razloge prvostepenog

rješenja. Naime, tuženi organ je, postupajući po izjavljenoj žalbi na rješenje prvostepenog organa, u smislu čl.40 st.1 tač.2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama inicirao kod Ministarstva unutrašnjih poslova –Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu -direkciji za inspekcijki nadzor broj 07-35-4513-1/16 od 27.07.2016 godine, vršenje kontrole kancelarijskog poslovanja Ministarstva održivog razvoja i turizma u odnosu na dokumentaciju koja je tražena predmetnim zahtjevom, a kako bi se utvrdila da li se tražena dokumentacija nalazi ili ne nalazi u posjedu ovog ministarstva. Ovu činjenicu drugostepeni organ ne pominje u osporenom rješenju, niti je dao valjane razloge na navode žalbe u kojem se ukazivalo na paušalno prihvatanje navoda rješenja prvostepenog organa od strane tuženog.

Prema tome osporeno rješenje ne sadrži valjane razloge o odlučnim činjenicama, razlozi su nejasni i protivrečni sa stanjem u spisima predmeta zbog čega je tužbu valjalo uvažiti i poništiti osporeno rješenje .

U ponovnom postupku tužena će otkloniti ukazane povrede postupka, a na način što će cijeliti sve odlučne navode tužbe i vodeći računa o razlozima ove presude, donijeti pravilnu i zakonitu odluku.

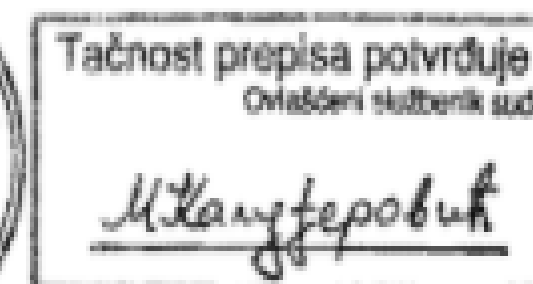
Odluka o troškovima spora, zasnovana je na odredbi člana 152. Zakona o parničnom postupku, u vezi člana 39 stav 2 Zakona o upravnom sporu, a odnosi se na sastav tužbe i podneska od 26.02.2019 godine i pristup raspravi u iznosu od po 200,00 € po Advokatskoj tarifi, uvećano za PDV.

Iz iznijetih razloga, a na osnovu odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci.

PRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 21.03.2019 godine

Zapisničar,  
Nataša Sekulić, s.r.

PREDSJEDNIK VIJEĆA,  
Vojin Lazović, s.r.



*Excerpt from the judgement of the Administrative Court U.no. 10162/17 of 21.03.2019*

**The Agency did not act on the judgement, and made a new decision a year and a half later, thus, we filed the third lawsuit with the Administrative Court.**

# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Study 7: Passing of the competence

In this case, the Supreme Court found that both the Agency and the court accepted the allegations of the Directorate for Traffic that it did not have the information on public procurement. However, even three and a half years later, the information is still not disclosed.

The Directorate for Traffic refused to submit a public call, decision on the selection of the bid, contract and tender documentation for the construction of the tunnel and reconstruction of the Lubnica-Jezerine road, claiming that it did not have that information, so it forwarded our request to the competent Ministry of Transport and Maritime Affairs.

In March 2017, we filed a complaint with the Agency, pointing out that it was the Directorate that received the building permit for the works, and that they must have the required information. Since the Agency did not make a decision, we filed a lawsuit due to the silence of the administration.

Only after scheduling of the hearing, the Agency finally adopted a decision and rejected the appeal [15], and then the Administrative Court rejected the lawsuit. [16]

However, at the end of 2018, the Supreme Court overturned the judgment of the Administrative Court and concluded:

*“The defect in proceedings consists in the fact that the verdict does not contain reasons on decisive facts, while the stated reasons are unclear and there is no assessment of the essential allegations of the lawsuit.*

*Namely, the case file shows that the Directorate for Traffic addressed the Ministry of Sustainable Development and Tourism with a request for a building permit for the reconstruction of the road Berane-Kolašin, Lubnice-Jezerine section, and that by the decision of the Ministry of Sustainable Development and Tourism dated 10.11.2016, a decision was made to issue a building permit to the Directorate of Transport. It is further found that the plaintiff, in addition to submitting the request for information to the Directorate for Traffic on February 14, 2017, also sent a request to the Ministry of Transport and Maritime Affairs to submit the same information on February 22, 2017, while judging by the case file, there was no response from that Ministry, for which the Directorate claimed to be competent.” [17]*

U svom odgovoru na zahtjev tužena je predložila da se zahtjev u cjelosti odbije kao neosnovan i potvrdi presuda Upravnog suda.

U sjednici vijeća razmotreni su cjelokupni spisi predmeta, ispitana pobijana odluka, ocijenjeni navodi podnietog zahtjeva i odgovora na zahtjev pa je vijeće našlo da je:

- zahtjev za ispitivanje sudske odluke osnovan.

Osnovano se podnietim zahtjevom ističe da je pobijana presuda donesena uz povredu pravila postupka u upravnom sporu iz čl.367 st.2 tač.15 ZPP-a u vezi sa čl.4 ZUS-a. Povreda postupka se sastoji u tome što presuda nema razloga o odlučnim činjenicama, dati razlozi su nejasni a izostala je ocjena bitnih navoda tužbe.

Naime, iz spisa predmeta se utvrđuje da se Direkcija za saobraćaj obratila Ministarstvu održivog razvoja i turizma zahtjevom za izdavanje građevinske dozvole za rekonstrukciju puta Berane-Kolašin, dionica Lubnice Jezerine i da je rješenjem Ministarstva održivog razvoja i turizma od 10.11.2016.godine donijeta odluka o izdavanju građevinske dozvole Direkciji za saobraćaj. Dalje se utvrđuje da je tužilja, pored toga što je zahtjev za dostavljanje traženih informacija dostavila Direkciji za saobraćaj dana 14.02.2017.godine, uputila i Ministarstvu saobraćaj i pomorstva zahtjev za dostavljanje istih informacija dana 22.02.2017.godine, a na koji zahtjev, sudeći po stanju u spisima predmeta, od tog Ministarstva, za koje je Direkcija tvrdila da je nadležno, nije bilo odgovora.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl.list CG“ br.5/2012... 3/17...28/18) kojom se osnivaju ministarstva i drugi organi uprave utvrđuje organizacija i način rada državne uprave i druga pitanja za organizaciju i rad državne uprave.

Članom 18 propisano je da su organi uprave u sastavu Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Lučka uprava, Uprava pomorske sigurnosti, Direkcija za saobraćaj i Direkcija za željeznice. U skladu sa navedenom odredbom Direkcija za saobraćaj vrši poslove koji se odnose na: upravljanje, razvoj, gradnju, rekonstrukciju, održavanje i zaštitu državnih puteva Crne Gore, učestvovanje u izradi strategije, srednjoročnog programa i godišnjih planova; pripreme poziva na nadmetanje, sprovođenje postupka ustupanja radova za izradu tehničke dokumentacije, izvođenje radova na izgradnji i rekonstrukciji, redovnom investicionom održavanju, organizaciji stručne kontrole i kvaliteta izvedenih radova, pokretanje postupka za rješavanje imovinsko pravnih odnosa; pribavljanje odobrenja za gradjenje, prijem i predaju izgrađenih državnih puteva na eksploataciju, pripremu finansijske dokumentacije i praćenje utroška finansijskih sredstava... kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Cijeneći gore navedeno, a kako se to osnovano ukazuje podnesenim zahtjevom, nejasno je na osnovu čega je nesporno utvrđeno, kako od strane tuženog, tako i od strane Upravnog suda da je prvostepeni organ dao jasne razloge koji govore u prilog tome da nije u posjedu tražene informacije i da nije nadležan za podnesak koji je primio.

Prema tome, po nalaženju ovog suda, osnovano tužilja ukazuje da pobijana presuda ne sadrži valjane razloge o odlučnim činjenicama od kojih zavisi primjena materijalnog prava i osnovano ukazuje da ovakvo postupanje predstavlja kršenje odredbe čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer ova odredba obavezuje sudove da daju valjano obrazloženje svojih odluka.

Kod naprijed navedenog stanja stvari zahtjev za ispitivanje sudske odluke je valjalo uvažiti, ukinuti pobijanu presudu i predmet vratiti Upravnom sudu na ponovni postupak.

[15] No. UPII 07-30-1198-2/17 of 22.06.2018

[16] U. no. 3574/17 of 11.07.2018

[17] Uvp.no.1924/18 of 17.12.2018



# 1. PUBLIC SPENDING

After that, in March 2019, the Administrative Court rendered a new judgment and annulled the decision of the Agency:

*"Bearing in mind the aforementioned, and as indicated by the judgment of the Supreme Court of Montenegro Uvp.no.1924/18 of 17.12.2018, it is unclear on what basis it was indisputably established by the defendant that the first instance body gave clear reasons in favour of the fact that it did not possess the requested information and that it was not competent for the submission it received." [18]*

However, even a year later, the Agency did not issue a new decision.

The Ministry of Transport and Maritime Affairs replied that it could not provide us with the information, because in that way it would violate the rules of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), from whose funds the works are financed.



UP I broj: 34/17-12-13/2  
Podgorica, 07.03.2017. godine

Na osnovu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", broj 44/12), a postupajući po zahtjevu za slobodan pristup informacijama broj 17/109118-109122 od 14.02.2017. godine, podnijetim od strane Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva donosi:

## RJEŠENJE

I. Odbija se pristup informacijama koje se odnose na:

- Ugovor zaključen sa iz Sarajeva, o izgradnji tunela i rekonstrukciji puta Lubnice-Jezerine,
- Javni poziv raspisan za izgradnju tunela i rekonstrukciju puta Lubnice – Jezerine,
- Odluke o izboru najpovoljnije ponude za izgradnju tunela i rekonstrukciju puta Lubnice – Jezerine a na osnovu koje je zaključen Ugovor o izvođenju radova sa kompanijom "Euro-asfalt",
- Tendersku dokumentaciju za izgradnje tunela i rekonstrukcije puta Lubnica – Jezerine,
- Prve stranice građevinskog dnevnika "Euro-asfalt" iz Sarajeva za izvođenje radova na izgradnji tunela i rekonstrukcije puta Lubnice – Jezerina.

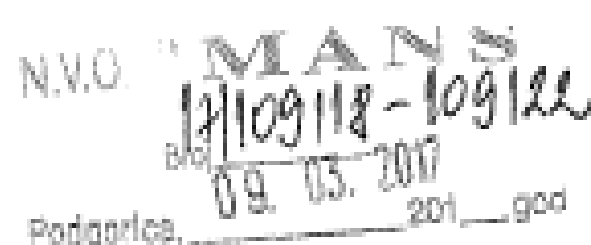
## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS, podnijela je Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, zahtjev za slobodan pristup informacijama, a koji se odnosi na:

- Ugovor zaključen sa iz Sarajeva, o izgradnji tunela i rekonstrukciji puta Lubnice-Jezerine,
- Javni poziv raspisan za izgradnju tunela i rekonstrukciju puta Lubnice – Jezerine,
- Odluke o izboru najpovoljnije ponude za izgradnju tunela i rekonstrukciju puta Lubnice – Jezerine a na osnovu koje je zaključen Ugovor o izvođenju radova sa kompanijom "Euro-asfalt",
- Tendersku dokumentaciju za izgradnje tunela i rekonstrukcije puta Lubnica – Jezerine,
- Prve stranice građevinskog dnevnika "Euro-asfalt" iz Sarajeva za izvođenje radova na izgradnji tunela i rekonstrukcije puta Lubnice – Jezerina.

Razmatrajući navedeni zahtjev, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva utvrdilo je sledeće:

Naime, shodno Javnom pozivu za izvođenje radova rekonstrukcije puta Berane – Kolašin, dionicu Lubnice – Jezerine i izgradnju tunela, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je investitor predmetnih radova, a isti se finansiraju iz sredstava Evropske banke za obnovu i razvoj.



S obzirom da su predmetni radovi investirani iz sredstava Evropske banke za obnovu i razvoj, to je i tenderska procedura sprovedena po pravilima koje propisuje Evropske banke za obnovu i razvoj.

Naime, u Dokumentu Evropske banke za obnovu i razvoj – Politici informisanja javnosti, koja je usvojena na sjednici Borda direktora dana 07.05.2014. godine, u Odjeljku E koji se odnosi na informacije koje se smatraju povjerljivim, navedeno je da informacije koje se odnose na proceduru nabavki uključujući informacije o pretkvalifikaciji koje su dostavljene od strane potencijalnih ponuđača, ponudama, prijedlozima ili navodima cijena ili dogovorenim procedurama, banka neće javno objaviti.

Član 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisuje, da Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti;

S obzirom da je Evropska banka za obnovu i razvoj, ograničila pristup određenim informacijama, a što se odnosi i na informacije vezane za radove rekonstrukcije puta Berane – Kolašin, dionicu Lubnice – Jezerine, te na činjenicu da su predmetni radovi investirani iz sredstava Evropske banke za obnovu i razvoj, omogućenje pristupa predmetnim informacijama, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva bi povrijedilo pravila Evropske banke za obnovu i razvoj, čime bi u pitanje bila dovedena dalja saradnja sa Evropskom banke za obnovu i razvoj, a što bi moglo ugroziti ekonomsku politiku Crne Gore.

U skladu sa članom 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**Uputstvo o pravnom sredstvu:** Protiv ovog rješenja, može se izjaviti žalba Savjetu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, preko ovog organa ili neposredno Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Žalba se podnosi u dva primjerka, sa dokazom o uplati 5,00€ administrativne takse, na žiro račun Budžeta CG br.907-0000000083001-19, shodno tarifnom broju 2 Zakona o administrativnim taksama.

U skladu sa članom 13 stav 1 tačka 7 Zakona o administrativnim taksama, oslobađaju se plaćanja takse, nevladine organizacije.

Kontakt: tel.069/178891;fax: 020/234-342; e-mail: sinisa.balisc@msp.gov.me

S poštovanjem,



Obradio: Siniša Balšić

Decision of the Ministry of Transport and Maritime Affairs UP I number: 34/17-12-13/2 Podgorica, 07.03.2017

MANS filed an appeal in that case as well, and then a lawsuit due to the silence of the administration, and the Agency finally made decision only when the hearing was scheduled.

# 1. PUBLIC SPENDING

In this case, the Agency accepted the appeal and concluded

*“...bearing in mind that in this particular case it was only stated that the data is considered confidential in accordance with the provisions of the agreement with the creditor, the European Bank for Reconstruction and Development, without submitting evidence to the Council of the Agency on determining the level of secrecy in the manner and according to the precisely determined procedure, the Council of the Agency assessed that the first instance body misapplied the substantive law...” [19]*

*“As there was no decision on determining the level of secrecy in the specific case, the Council of the Agency assessed that the first instance body could not refer to the confidentiality of data when passing the disputed decision.” [20]*

Nakon razmatranja prvostepenog rješenja i žabenih navoda Savjet Agencije nalazi da žalbu treba usvojiti kao osnovanu.

Član 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje 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 UP I broj: 34/17-12-132/2 od 06.03.2017.godine pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava jer je utvrdio da se prvostepeni organ u osporenom rješenju pogrešno pozvao na činjenicu da je određen stepen tajnosti informacijama koje su predmet zahtjeva za slobodan pristup, međutim kod pozivanja na povjerljivost podataka prvostepeni organ nije dostavio dokaz o utvrđenom stepenu tajnosti koji se određuje po utvrđenoj proceduri, te prema tome nije pravilno primijenio odredbe zakona kojima se uređuje tajnost podataka. Sve prethodno navedeno ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava, što je savjet Agencije cijenio kao razlog za poništavanje osporenog rješenja te vraćanje predmeta na ponovni postupak prvostepenom organu.

Savjet Agencije je u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja utvrdio da prvostepeni organ nije pravilno primijenio odredbu člana 9 i 10 Zakona o tajnosti podataka, kao i člana 9 Zakona o slobodanom pristupu informacijama. Naime član 9 Zakona o tajnosti podataka propisuje postupak određivanja stepena tajnosti podataka, a kako je u konkretnom slučaju samo navedeno da se podaci smatraju povjerljivim u skladu sa odredbama ugovora sa kreditorom, Evropskom bankom za obnovu i razvoj bez dostavljanja dokaza Savjetu Agencije o utvrđivanju stepena tajnosti na način i po tačno utvrđenoj proceduri, to je Savjet Agencije cijenio da je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo ne pozivajući se u konkretnom slučaju na ograničenja propisana članom 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Nadalje, član 10 Zakona o tajnosti podataka propisuje da se podatak može označiti tajnim ako je to neophodno u demokratskom društvu i ako je interes iz člana 3 stav 1 ovog zakona značajniji od interesa za slobodnim pristupom informacijama, a član 3 stav 1 istog zakona navodi koji su to tajni podaci pa između ostalog utvrđuje da su to podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore. Dakle, član 10 u stavu 2 Istog zakona propisuje da ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podatka obrazloženim rješenjem označava podatak tajnim i određuje stepen njegove tajnosti. Kako je u konkretnom slučaju izostalo rješenje o određivanju stepena tajnosti to je Savjet Agencije cijenio da se prvostepeni organ nije mogao pozvati na povjerljivost podataka prilikom donošenja osporenog rješenja. Pristup informacijama obuhvata pravo traženja i primanja informacija, bez obzira na svrhu i

---

AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA, Kralja Nikole br.2 Podgorica  
tel/fax: +382 020 634 883 (Savjet), +382 020 634 884 (direktor) , e-mail: [azip@t-com.me](mailto:azip@t-com.me), web site: [www.azip.me](http://www.azip.me)

*Excerpt from the decision of the Agency No. UP II 07-30-1368-2/17 of 03.12.2017*

**However, the Ministry never issued a new decision regarding our request.**

[19] No. UP II 07-30-1368-2/17 of 03.12.2017  
[20] Ibid.

# 1. PUBLIC SPENDING

## 1.3. State aid

Many data on the state aid have remained far from the public eye, thanks to the lack of action by the Agency, but also by the Administrative Court. Concrete examples show that this court did not take into consideration the allegations from our lawsuits, and did not determine ex officio whether there were conditions for the data to be hidden from the public.

### Case Study 8: No information or justice

In this case, the Supreme Court found that neither the Administrative Court nor the Agency took into consideration our arguments that the State Aid Control Commission did not possess the information we requested. The procedure lasts over five years, due to the lack of action of the Administrative Court and the Agency.

In mid-2015, the State Aid Control Commission stated that it did not have documentation regarding the approval of the state aid for the company Vektra Nord LLC Kolašin.

MANS filed an appeal against such decision, and since the Agency did not respond, we also filed a lawsuit with the Administrative Court due to the silence of administration.

Three and a half years later, in the eve of the court hearing, the Agency rejected the appeal [21] and accepted the Commission's position that they did not have the requested information. These allegations are also accepted by the Administrative Court, which rejected the lawsuit. [22]

However, the Supreme Court annulled [23] such judgment of the Administrative Court stating that it had not taken into consideration the evidence we attached to the lawsuit that the Commission must possess the requested information.

protivriječni sa stanjem u spisima predmeta, a izostala je i ocjena bitnih navoda tužbe.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja u žalbi i u podnesku upućenom Upravnom sudu – izjašnjenju od 05.02.2019.godine, ukazivala da u izvještaju nezavisnog revizora o finansijskim iskazima Investiciono-razvojnog fonda za 2014.godinu navedeno da je u skladu sa zaključkom Vlade ovaj Fond izdao u korist određene banke garanciju za urednu otplatu kredita za Privredno društvo Vektra Nord DOO Kolašin koje garancije su pale na teret ovoga Fonda i navedenoj banci isplaćen cjelokupan iznos garancije. Nadalje je ukazivano da je u izvještaju u radu IRFCG za 2013.godinu navedeno da je ovaj Fond izdao državne pomoći u vidu garancija, subvencija i zajmova sa nižim kamatnim stopama te da je odbor direktora ovoga Fonda zajedno sa Vladom CG usvojio Odluku o izdavanju garancije za Privredno društvo Vektra Nord DOO Kolašin u iznosu od 500.000,00 eura. Dalje je utvrđeno da je tužilja uz žalbu, kako navodi, priložila dokaze kojim se, potvrđuje predhodno ukazivano.

Odredbama Zakona o kontroli državne pomoći uređeni su uslovi, postupak davanja i kontrole korišćenja državne pomoći kao i sama kontrola uskladjenosti prijavljene i dodijeljene državne pomoći, poslovi Komisije za kontrolu državne pomoći i postupak prijavljivanja i kontrole korišćenja državne pomoći, a na koje odredbe se tužilja i pozivala i u žalbi i u podnesku upućenom Upravnom sudu.

Upravni sud u razlozima presude citira odredbe čl.1 i čl.6 st.1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nalazeći da je tuženi organ u obrazloženju osporenog rješenja dao potpune i jasne razloge, da isti nije povrijedio zakon na štetu tužilje kada je odbio njenu žalbu, obzirom da nije bilo razloga da se dovede u sumnju tvrdnja prvostepenog organa da ne posjeduje traženi dokument.

Prihvatajući razloge osporenog rješenja i ne cijeneći bitne navode izjašnjenja tužilje od 05.02.2019.godine, Upravni sud čini povredu pravila postupka u upravnom sporu iz čl.367 st.2 tač.15 ZPP-a u vezi sa čl.4 ZUS-a, jer razlozi presude Upravnog suda su nejasni i nevaljani, protivriječni sa stanjem u spisima predmeta, a izostala je i ocjena bitnih navoda isticanih u navedenom podnesku.

Kod naprijed navedenog stanja stvari, zahtjev za ispitivanje sudske odluke je valjalo uvažiti, ukinuti pobijanu presudu i predmet vratiti Upravnom sudu na ponovni postupak.

U ponovnom postupku sud će otkloniti ukazane povrede postupka, a na način što će cijeliti sve odlučne navode tužbe, i u skladu sa stanjem u spisima predmeta i vodeći računa o razlozima ove presude, donijeti pravilnu i zakonitu odluku.

Sa iznijetih razloga, a s pozivom na čl. 47 st 2 ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

VRHOVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 11.04.2019.godine

Zapisničar,  
Indira Muratović,s.r.



Excerpt from the judgment of the Supreme Court Uvp.no.793/19 of 20.06.2019

[21] No. UPII 1792/15-1 of 24.12.2018  
[22] U.no.8950/17 of 15.03.2019  
[23] Uvp.no.793/19 of 20.06.2019

# 1. PUBLIC SPENDING

Seven months later, the Administrative Court issued a new judgment [24] annulling the Agency's decision.

N.V.O. "MANS"

Broj. 7839/4

Podgorica, 02. 2020. god.

U.br.3312/19



U IME CRNE GORE

UPRAVNI SUD CRNE GORE, u vijeću sastavljenom od sudija Biserke Bukvić, kao predsjednice vijeća, Mirjane Milić i Kljkovac Srđana, kao članova vijeća, uz učešće samostalne referentkinje Suda Rajke Milović, kao zapisničarke, rješavajući upravni spor po tužbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS Podgorica, protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Podgorica, radi poništaja rješenja broj UPII 1792/15-1 od 24.12.2018.godine, na nejavnoj sjednici održanoj dana 07.02.2020.godine, donio je

## P R E S U D U

Tužba se usvaja.

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Podgorica, broj UPII 1792/15-1 od 24.12.2018. godine.

Obavezuje se tuženi da tužiocu naknadi troškove spora u iznosu od 484,00€, u roku od 15 dana od dana prijema ove presude.

## O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužioca izjavljena protiv rješenja Komisije za kontrolu državne pomoći broj 01-158/1 od 11.06.2015.godine, kojim je odbijen njegov zahtjev za slobodan pristup informacijama kao neosnovan, zbog neposjedovanja tražene informacije.

Tužilac u podnesku od 05.02.2019. godine, kojim je proširio prethodno podnijetu tužbu zbog čutanja uprave i na raspravi preko punomoćnika, osporava zakonitost rješenja tuženog organa. U bitnom ističe da je tuženi samo uzeo kao istinite navode prvostepenog organa da nije u posjedu tražene informacije, te da nije utvrđivao činjenično stanje. Ukazuje da je nejasno na osnovu čega je tuženi utvrdio da prvostepeni organ ne posjeduje tražene informacije, osim što je poklonio vjeru navodima prvostepenog organa. Ističe da je tuženi organ paušalno prihvatio navode prvostepenog organa, s obzirom da je zakonom propisan način dobijanja državne pomoći, kao i potrebna dokumentacija, koju prvostepeni organ mora posjedovati kako bi jedno privredno društvo moglo dobiti državnu pomoć. Takođe navodi da tuženi nije dao valjanu ocjenu žalbenih navoda. Poziva se na kršenje člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Predlaže da Sud tužbu usvoji i osporeno rješenje poništi. Traži troškove spora.

U odgovoru na tužbu, tuženi organ je ostao pri razlozima iz osporenog rješenja i predložio da Sud tužbu odbije kao neosnovanu.

Nakon ocjene navoda tužbe, odgovora na tužbu i spisa predmeta, u ponovnom postupku, u izvršenju presude Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br.793/19 od 20.06.2019.godine, kojom je ukinuta ranije donijeta presuda ovog suda u istoj pravnoj stvari

*Excerpt from the judgment of the Administrative Court U.no.3312/19 of 07.02.2020*

**Although the court obliged the Agency to issue a new decision, that institution has not acted on the judgement even six months later.**

[24] U.no.3312/19 of 07.02.2020



# 1. PUBLIC SPENDING

## Case Study 9: Secret even when the deadlines expire

**In this case, the Administrative Court found that the information was lawfully withheld from the public, although the level of secrecy had expired two years before the verdict.**

The Ministry of Economy declared secret the agreement on business and technical cooperation with Aluminium Power Plant Podgorica JSC, which was concluded with "Montenegro Bonus" LLC Cetinje, and on the basis of which the Ministry in 2014 had expenditures for subsidies in the amount of € 5,330,000.

The Administrative Court concluded that these data were lawfully marked with the level of secrecy –‘INTERNAL’ by a decision from 2013, and then by a decision from 2015. [25]

The law stipulates that the secrecy of information marked with this level of secrecy ceases upon the expiration of a period of two years [26], while the Administrative Court rendered the disputed judgment at the end of 2019, two years after the expiration of the deadline.

*“From the case file, as well as from the reasoning of the disputed decision, it is determined that by the decision number 01-431/7 from 09.07.2013, the defendant determined the level of secrecy ‘internal’ for the data contained in the “Information on the situation in the Aluminium Power Plant after the opening of bankruptcy proceedings”, while according to the decision number 01-1472/4 from 30.06.2015, the same level of secrecy was maintained for the said information. In harm test number 01-1056/2 from 30.05.2016, it was determined that disclosing of the information contained in the requested document would seriously jeopardize the economic position of Montenegro, and this is due to the fact that two arbitration proceedings were initiated against Montenegro, one by CEAC Holdings Limited and En+ Group limited (former owners of the Aluminium Power Plant).” [27]*

informacija zaštićena stepenom tajnosti. Nedostatak razloga u obrazloženju rješenja predstavlja povredu člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer ovaj član obavezuje tuženog da pruži obrazloženje svojih odluka („Hiro Balani protiv Španije). Predlaže da sud tužbu usvoji, poništi osporeno rješenje. Traži troškove spora za sastav tužbe, podneska od 12.04.2018. godine i pristupa na raspravu, po AT-u.

Tuženi organ je nakon prijema zahtjeva tužioca za donošenje akta u izvršenju presude U.br.2534/16 od 30.03.2017. godine, obavijestio sud da je donio rješenje br.004-270/2017-4 od 20.03.2018. godine, uz koje rješenje je dostavljen i test štetnosti br.01-1056/2 od 30.05.2016. godine.

Tužba je neosnovana.

Osporeno rješenje donijeto je u izvršenju presude ovog suda U.br.2534/16 od 30.03.2017. godine, kojom je poništeno rješenje tuženog organa br. 1402-112/5 od 10.07.2016. godine, jer iz razloga obrazloženja rješenja ne proizilazi pravilnost odluke iz dispozitiva, a uz rješenje nije bio dostavljen test štetnosti na koji se organ pozvao u rješenju.

Odredbom člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list CG”, br. 44/12 i 30/17), propisano je da će se pristup informaciji ograničiti ukoliko bi objelodanjivanje iste značajno ugrozilo interese bliže određene članom 14 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 preovladjujući javni interes propisan članom 17 Zakona.

Iz spisa predmeta, kao i iz razloga osporenog rješenja, utvrđuje se da je rješenjem broj 01-431/7 od 09.07.2013. godine, tuženi odredio stepen tajnosti „interno“ za podatke koji se nalaze u „Informaciji o stanju u KAP-u nakon otvaranja stečajnog postupka“, a rješenjem broj 01-1472/4 od 30.06.2015. godine, zadržan je isti stepen tajnosti za navedene informacije. U testu štetnosti broj 01-1056/2 od 30.05.2016. godine, utvrđeno je da bi objelodanjivanje podataka sadržanih u traženom dokumentu, ozbiljno ugrozilo ekonomsku poziciju Države Crne Gore, a ovo sa razloga što su protiv Države Crne Gore, pokrenuta dva arbitražna postupka, jedan od strane CEAC Holdings Limited i En+ Group limited (bivši vlasnici KAP-A).

Polazeći od navedenog činjeničnog stanja, kao i razloga datih u obrazloženju osporenog rješenja kojim je odbijen pristup traženim informacijama, ovaj sud smatra da je tuženi organ postupio u skladu sa zakonom i po uputstvima datim u presudi Upravnog suda, jer je izvršio test štetnosti za tražene informacije i isti dostavio sudu.

Iako su predmetni podaci, u skladu sa članom 12 Zakona o tajnosti podataka („Sl.list CG”, br. 14/08 ...48/15), označeni stepenom tajnosti „INTERNO“, a koji se odnosi na podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa, određivanje u testu štetnosti da bi se dostavljanjem traženih informacija ugrozila ekonomska politika Crne Gore je u uskoj povezanosti sa funkcijom organa koji je odredio stepen tajnosti za predmetne informacije, te bi samim tim, objelodanjivanjem istih, ugrožavanje ekonomske politike države imalo direktan uticaj na funkciju organa.

Sud je cijenio i ostale navode tužbe, a posebno one koji se odnose na povredu odredbe člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali je našao da su bez uticaja na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari, jer postupanje tuženog nije suprotno zakonu niti principima navedenog međunarodnog akta.

*Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U.no. 1574/18 of 17.12.2019*

[25] U.no. 1574/18 of 17.12.2019

[26] Law on Classified Information, Article 19a

[27] U.no. 1574/18 of 17.12.2019

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

Most of the data on tenders are hidden from the public, from analyses based on which decisions are made on the manner of valorisation of the state property, through tender documentation, bids and contracts. This information was most often declared a state secret, and in some cases, it was withheld for the protection of intellectual property or business secrets.

Judicial practice is not uniform and is deteriorating, as courts are increasingly failing to determine whether data is lawfully marked as secret, by either public authorities or private companies. Such actions are supported by imprecise provisions of the Law on Free Access to Information, as well as the fact that courts accept that this right is further limited by other legal regulations.

Years-long duration of proceedings reduces the value of information, even when it becomes available to the public, because decisions in these cases have already been made, which prevents public participation. Competent institutions ignore the judgements and do not respond at all or adopt exactly the same decisions, because no efficient enforcement mechanism is prescribed.

### 2.1. Analyses of valorisation models

Judicial practice regarding access to information on valorisation models of state property is not uniform. While one judicial council believed that the use of this data for preparation of the tender documentation is not a reason for them to be withheld from the public, the other estimated that that it is precisely why they should be withheld from the public. The final word was given by the Supreme Court, which ruled that this information should not be disclosed.

Case studies show that the institutions mark the same data with different levels of secrecy, although they imply meeting of different criteria - in one case, it is a threat to the work of an authority, and security and interests of the state in another. Despite this, the courts did not take into account the legality of these acts, but accepted a change in the level of secrecy during the proceedings without any explanation.

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

### Case Studies 10 and 11: Different judicial practice resolved by the institutional one

State authorities marked the same information on valorisation of the valuable state property in Buljarica with different levels of secrecy in different periods of time, thus discrediting the legal deadlines within which the secrecy of data must cease.

The Council for Privatisation refused to disclose an analysis proposing the best model for Buljarica's valorisation, claiming that the information was marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL'. [28]

This decision was annulled by the Administrative Court because it did not state in what way disclosing of data could cause harmful consequences:

*"According to the court, the defendant authority was obliged to state in the reasoning of the disputed decision in what way the access to information could have consequences for the interests protected by the law, i.e. it was obliged to determine that the protected interest is more prevailing than the interest in access to information."* [29]

In the new decision, the Council again denied access to information on the same grounds. [30]

#### Obrazloženje

NVO "Mans" iz Podgorice, ulica Dalmatinska 188, podnio je Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte zahtjeve broj 15/77053, 77034, 77049, 77050, 77052, 77032, 77038, 77045, 77048, od 22. aprila 2015. godine, kojim je tražio da mu se omogući pristup informaciji, dostavljanjem kopije:

- ✦ „Analize uticaja realizacije projekta valorizacije lokaliteta Buljarica na budžetske prihode Države i opština, kao i na ekonomiju Crnu Goru;
- ✦ „Dopisa broj 07-12246/1 kojim je predloženo da Skupština Opštine Budva odluku kojom će ovlastiti Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, Tendersku komisiju da realizuje cjelokupnu tendersku proceduru za prodaju odnosno davanje u dugoročni zakup zemljišta na lokalitetu Buljarica“;
- ✦ „Javnog poziva za učešće na tenderu za valorizaciju lokaliteta Buljarice, Opština Budva i Opština Bar“;
- ✦ „Nacrta ugovora o povjerljivosti izjave za potencijalne investitore u lokalitet Buljarica, Opštine Budva i Bar“;
- ✦ „Pregled pravnim ograničenja u realizaciji budućih ugovornih obaveza, vezanih za davanje u zakup/prodaju lokaliteta Buljarica (status prava nad imovinom koja se nalazi u zoni Morskog dobra, status prava nad imovinom koja se nalazi u zahvatu moguće marine, imovinska prava i odnosi itd), sa predlozima za rješavanje ovih pitanja“;
- ✦ „Analize s predlogom najboljeg modela valorizacije lokaliteta Buljarica“;
- ✦ „Tenderske dokumentacije za valorizaciju lokaliteta Podgorica“;
- ✦ „Nacrta ugovora o dugoročnom zakupu/prodaji lokaliteta Buljarica, u Opštinama Budva i Bar“ i
- ✦ „Konacne verzije ugovora o dugoročnom zakupu/prodaji lokaliteta Buljarica, u Opštinama Budva i Bar“.

Tražene informacije su određene stepenom tajnosti „POVJERLJIVO“ Rješenjem Savjeta broj 01-283/3 od 31. jula 2014. godine i to podataka sadržanih u tenderskoj dokumentaciji i ponudama dostavljenim po javnom pozivu za učešće na međunarodnom javnom pozivu za davanje u dugoročni zakup lokaliteta koje raspiše Tenderska komisija za valorizaciju lokaliteta „Buljarica“, opština Budva i Bar, koje raspiše tenderska komisija za valorizaciju pomenutog objekta, imenovana Odlukom 01-283 od 31. jula 2014. Godine. Navedeno Rješenje je objavljeno na sajtu Savjeta <http://www.savjetzaprivatizaciju.me/slobodan-pristup-informacijama/>

Članom 14 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se pristup informacijama ograničava ako su propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti a to su informacije koje se tiču „bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore“. U konkretnom slučaju tražene

*Excerpt from the decision of the Council for Privatisation  
UP-36/2-17 of 20 March, 2017*

[28] Up Number: 15/47,48,49,50,51,52,45,43,46.5 of 18 March, 2016

[29] U. number 2809/2015 of 23.02.2016

[30] UP-36/2-17 of 20 March, 2017



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

The Administrative Court annulled the second decision of the Council, again stating that there was no reasoning of possible harmful consequences, specifically in what way disclosing the information would undermine the competitiveness of the Government of Montenegro and in what way it would affect its negotiating position:

*“In the Court's view, the defendant authority was obliged to state in the reasoning of the disputed decision in what way providing access to the requested information could cause harmful consequences for the interests protected by the law, i.e. it was obliged to determine that the protected interest is more prevailing than the interest in access to information. Harm test referred to by the defendant in the disputed decision states as an argument for secrecy, inter alia, that disclosing of the required documentation and the potential investor's bid could cause serious harm to the state interest, jeopardize the implementation of the entire tender procedure and affect an important part of the negotiation procedure with the best bidder. In addition, it is stated that both parties are obliged to sign a Confidentiality Statement when purchasing the Tender Documentation, which obliges them not to disclose the data that are subject of the tender documentation, which is a standard in international practice. This especially since the tender documentation, in addition to the public call, contains elements and parts that must be treated as confidential during the procedure, and which can be known only to two parties (Tender Commission for valorisation, and bidder), and whose possession or disclosing by third parties would undermine competitiveness of the Government of Montenegro during the procedure itself, and influence the negotiating position of the Government.*

*According to the Court, the reasoning of the disputed decision does not contain reasons as to in what way disclosing of data would undermine the competitiveness of the Government of Montenegro during the proceedings and how it would affect the negotiating position of the Government. Namely, the Law on Free Access to Information, Article 14, gives an exhaustive list of limitations that represent an exception to the rules relating to the right of access to information. The defendant's referring to the decision by which the data of the Council for Privatization and Capital Projects contained in the tender documentation, and bids submitted following the public call to participate in the international public call for valorisation of Buljarica, Municipalities Budva and Bar, are marked with the level of secrecy ‘CONFIDENTIAL’, is not sufficient to verify that access to the requested information should have been limited. This is because access to information is assessed on a case-by-case basis, and the decision to which the defendant refers to does not contain reasons regarding the specific harmful consequences that would arise if access to the requested information were allowed, while the disputed decision, with regard to the conclusion that the interest in not disclosing the requested information is more important than the interest of the public in being informed about it, does not contain valid reasons.” [31]*

**The Council for Privatization ignored that judgement and did not issue a new decision.**

In the meantime, MANS asked the Secretariat-General of the Government to publish the Analysis with the proposal of the best model of valorisation of the Buljarica site.

Unlike the Council for Privatization, the Secretariat stated that the information was marked with the level of secrecy ‘INTERNAL’.

[31] U. no. 2294/17 of 14.02.2018



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY



Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

Broj: UP 66/5-15  
Podgorica, 17. juna 2015. godine

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj 44/12), rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice broj 14/77033 od 18. maja 2015. godine, generalni sekretar Vlade Crne Gore, donosi

### RJEŠENJE

Zahtjev se odbija.

#### Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice obratila se zahtjevom broj: 15/77033 od 18. maja 2015. godine da joj se omogući pristup Analizi s predlogom najboljeg modela valorizacije lokaliteta Buljarica.

Generalni sekretarijat Vlade rješavajući po zahtjevu utvrdio je da je traženoj Analizi od strane Sekretarijata za razvojne projekte Crne Gore, saglasno članu 12 stav 5 Zakona o tajnosti podataka, određen stepen tajnosti „INTERNO“.

Imajući to u vidu, Generalni sekretarijat Vlade je, shodno članu 16 st. 3 i 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zatražio od Sekretarijata za razvojne projekte Crne Gore, da se izjasni da li je saglasan da se dozvoli pristup traženoj Analizi. Sekretarijat se dopisom broj: UP 01-06/2 od 12. juna 2015. godine izjasnio da su Rješenjem Sekretarijata za razvojne projekte broj: 01-66/3 od 25. marta 2014. godine podaci sadržani u predmetnoj Analizi označeni stepenom tajnosti „INTERNO“ i to do okončanja tenderskog postupka valorizacije ovog lokaliteta, a kako tenderski postupak nije okončan, to se nijesu stekli uslovi da se tražena informacija učini dostupnom podnosiocu zahtjeva.

S obzirom da organ vlasti koji je odredio stepen tajnosti nije dao saglasnost da se traženoj informaciji dozvoli pristup, to je predmetni zahtjev valjalo odbiti.

Na osnovu navedenog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

PRAVNA POUKA: Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, već se može pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja.

Dostavljeno:

- Podnosiocu zahtjeva
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
- spisi predmeta
- a/a

GENERALNI SEKRETAR  
P. Žarko Sturanović

Karadorđeva BB – PODGORICA  
TEL: (+382) 20 246-209; FAX: (+382) 20 224-138

Decision of the Secretariat-General of the Government of Montenegro  
Number: UP 66/5-15 of 17 June 2015

“Since the data from the analysis should be used in preparation of tender documentation and publication of tenders for the said site, it was assessed that disclosing of these data could cause harmful consequences for the work of the authority, i.e. successful implementation of the tender procedure for Buljarica site.

Successful valorisation of the mentioned site through the tender procedure is important for the successful economic policy of Montenegro bearing in mind the expected economic effects depending on the realization of one of the analysed models from the subject analysis through the appropriate investment programme (payment of the rent, payment of the purchase price, increasing of employment, settlement of due taxes and contributions, etc.), which in this case is the basis for determining the level of secrecy of the said analysis in accordance with Article 12 paragraph 1 of the Law on Classified Information”. [33]

The court annulled that decision and stated that it:

“...it did not contain acceptable arguments about the obstacles that would cause harmful consequences for the work of that authority if the information requested were available to the public. According to the court, “providing conditions for more efficient work on publishing new investment programmes based on the implementation of tender procedures and defining the modalities of valorisation of development resources” cannot be related to the submitted request and the public interest in knowing about valorisation of a certain part of the coastal zone. Therefore, it could not be a basis for rejecting the request under the Law on Free Access to Information.” [32]

However, the Secretariat denied access to information with the second decision as well, again stating that it was marked with a level of secrecy ‘INTERNAL’, but with a much broader reasoning in which it essentially states that this information is secret because it should be used in preparation of the tender documentation:

[32] U. number 1867/16 of 11.04.2017

[33] UP 66/19-5 of 2.06.2016

# 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY



N.V.O. "MANS"  
broj 15/77033  
Podgorica, 03. 06. 2016. god.

VLADA

Generalni sekretarijat

Broj: UP 66/19-15

Podgorica, 2. juna 2016. godine

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj 44/12), rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice 15/77033 od 22. aprila 2015. godine, a u izvršenju Presude Upravnog suda Crne Gore U. broj 1899/15 od 13. aprila 2016. godine generalni sekretar Vlade Crne Gore, donio je

## RJEŠENJE

Zahtjev se odbija.

## Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice obratila se zahtjevom broj: 15/77033 od 22. aprila 2015. godine da joj se dostavi kopija Analize s predlogom najboljeg modela valorizacije lokaliteta Buljarica.

Upravni sud Crne Gore, rješavajući po tužbi ove nevladine organizacije protiv Rješenja Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore broj UP 66/5-15 od 17. juna 2015. godine, donio je Presudu U. broj 1899/15 od 13. aprila 2016. godine, kojom je poništio navedeno rješenje.

Postupajući po Presudi Upravnog suda, u ponovnom postupku rješavanja o zahtjevu, Generalni sekretarijat Vlade utvrdio je da je traženu Analizu s predlogom najboljeg modela valorizacije lokaliteta Buljarica, dostavio Sekretarijat za razvojne projekte, a istoj, saglasno članu 12 stav 5 Zakona o tajnosti podataka, određen stepen tajnosti „INTERNO“.

In court proceedings, it turned out that the level of secrecy had been changed to 'CONFIDENTIAL' in the meantime, but the court only stated this without explaining the change in the conditions for marking data with a certain level of secrecy.

Namely, the level 'INTERNAL' is determined for data whose disclosure would cause harmful consequences for the work of an authority, while the level 'CONFIDENTIAL' is determined for data whose disclosure would cause harmful consequences for the security and interests of Montenegro. [34]

Imajući to u vidu, Generalni sekretarijat Vlade je, shodno članu 16 st. 3 i 4 Zakona o tajnosti podataka, zatražio od Sekretarijata za razvojne projekte, da se izjasni da li se navedena Analiza može učiniti dostupnom podnosiocu zahtjeva, odnosno da dostavi dokaz o izvršenom testu štetnosti.

Dopisom broj: UPI-15/2 od 27. maja 2016. godine Sekretarijat se izjasnio da je: „postupajući po Zaključcima Vlade Crne Gore, u saradnji sa Tenderskom komisijom za valorizaciju turističkih lokaliteta, Sekretarijat za razvojne projekte pripremio Nacrt analize sa modelima valorizacije lokaliteta Buljarica kojim su obuhvaćeni: model davanja u dugoročni zakup zemljišta u državnom vlasništvu, model prodaje zemljišta u državnom vlasništvu i uporedna analiza efekata prodaje i davanja u dugoročni zakup. Imajući u vidu da je predmetna analiza izvršena u odnosu na procijenjene i indirektno finansijske efekte, uzete su prosječne vrijednosti u odnosu na dostupnu dokumentaciju. Zbog nedostataka prostorno planske dokumentacije, zvaničnih procjena vrijednosti zemljišta na lokalitetu i procjene visine ulaganja, kao i nedovoljno precizno utvrđene površine zahvata lokaliteta, korišćene su prosječne vrijednosti i finansijski parametri, čiji je cilj da pokažu odnos efekta u slučaju primjene nekog od analiziranih modela.

Kako podaci iz analize treba da posluže u izradi tenderske dokumentacije i objavljivanju tendera za navedeni lokalitet, ocijenjeno je da bi objelodanjivanjem ovih podataka mogle nastupiti štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa, odnosno uspješno sprovođenje tenderske procedure za lokalitet Buljarica.

Uspješna valorizacija navedenog lokaliteta kroz postupak sprovođenja tenderske procedure je od značaja za uspješnu ekonomsku politiku Crne Gore imajući u vidu očekivane ekonomske efekte u zavisnosti od realizacije jednog od analiziranih modela iz predmetne analize i to kroz odgovarajući investicioni program (plaćanje zakupnine, plaćanje kupoprodajne cijene, povećanje zaposlenosti, izmirenje dospjelih poreza i doprinosa i dr.), što predstavlja osnov u konkretnom slučaju za određivanje stepena tajnosti navedene analize shodno članu 12 stav 1 Zakona o tajnosti podataka.

S prednjim u vezi, objelodanjivanjem podataka koji su sadržani u predmetnoj analizi mogle bi nastupiti štetne posljedice za ostvarivanje funkcije Sekretarijata za razvojne projekte iz člana 35a Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG“, broj 25/12) koja se ogleda u obezbjeđivanju uslova za efikasniji rad na objavljivanju novih investicionih programa na osnovu sprovođenja tenderskih postupaka i definisanja modaliteta valorizacije razvojnih resursa, iz kog razloga je i određen stepen „INTERNO“ u konkretnom slučaju, a u skladu sa članom 12 stav 5 Zakona o tajnosti podataka.

Predmetna analiza treba da posluži za sprovođenje tenderske prodaje zemljišta odnosno prikupljanja ponuda (tender) za davanje u zakup zemljišta u državnoj imovini na osnovu kojeg će objaviti investicioni program za navedeni lokalitet, te su u analizi sadržani podaci kao što je cijena zakupa zemljišta u državnom vlasništvu iz modela davanja u dugoročni zakup, kao i cijena zemljišta iz modela prodaje zemljišta u državnom vlasništvu, koje, između ostalih podataka, treba da posluže kao bitni elementi u tenderskom postupku valorizacije lokaliteta

Buljarica, odnosno kao kriterijumi u odnosu na koje će vršiti rangiranje i ocjena ponuda prikupljenih u ovakvom postupku u skladu sa Uredbom o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini. Otkrivanje ovih podataka nepozvanom licu prije okončanja tenderskog postupka u konkretnom slučaju bi ovaj postupak direktno obezvrijedio, što bi u krajnjem onemogućilo adekvatno i kvalitetno ostvarivanje nevedenih funkcija ovog Sekretarijata.

Na osnovu izloženog Sekretarijat za razvojne projekte je utvrdio da bi otkrivanjem podataka sadržanim u predmetnoj analizi nastala mogućnost za izazivanje štetnih posljedica za sprovođenje tenderskog postupka za valorizaciju lokaliteta Buljarica, imajući u vidu da ovi podaci služe na gore opisan način kao osnov za uspješno sprovođenje predmetnog postupka valorizacije, te da je ekonomski interes uspješnog sprovođenja ovog postupka od većeg značaja od interesa javnosti da zna tražene podatke i to sve dok se ovaj postupak uspješno ne okonča.

Navedenim testom utvrđeno je da postoji mogućnost da bi objelodanjivanje tražene analize izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da se upozna sa analizom, sa razloga iznijetih u ovom testu, te stoga je ocijenjeno da je svrsishodno ograničiti pristup traženoj analizi.

Sekretarijat je dostavio i rješenje broj: 01-75/1 od 25. marta 2016. godine kojim je, u smislu člana 19a stav 3 Zakona o tajnosti podataka, produžen rok tajnosti traženim informacijama

Polazeći od navedenog, a imajući u vidu činjenicu da je drugi organ stvaralac informacije kojoj je ovlašćeno lice u tom organu, u smislu člana 15 Zakona o tajnosti podataka, odredilo stepen tajnosti, to Generalni sekretarijat Vlade kao organ koji je samo u posjedu te informacije nije ovlašćen da skida oznaku tajnosti, već je to, saglasno članu 18 Zakona o tajnosti podataka, u isključivoj nadležnosti ovlašćenog lica u organu koji je informaciji odredilo stepen tajnosti.

Na osnovu navedenog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

PRAVNA POUKA: Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, već se može pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja.

Dostavljeno:

- Podnosiocu zahtjeva
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
- spisi predmeta
- a/a



[34] Law on Classified Information, Article 12 Paragraphs 4 and 5



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

The Administrative Court rejected our lawsuit and stated that the disclosure of data could would cause harmful consequences for the tender procedure and economic interests of the state:

*“From the case file, it is determined that by the decision of the Secretariat for Development Projects, number 01-35/6 from 20.06.2017, the level of secrecy ‘INTERNAL’ for the requested Analysis was changed to the level of secrecy ‘CONFIDENTIAL’, and harm test for disclosing of the subject analysis, number 01-35/7 of 20 June 2017, was conducted.*

*The Secretariat determined that disclosing this information to a third person before the end of the tender procedure, in this particular case, would be a threat to direct discrediting of this procedure, which would ultimately prevent the achievement of statutory objectives and expected economic effects, i.e. it would cause serious harm to the economic interests of the state, which are based on the implementation and investment policies, as one of the key pillars of economic development of the state. Starting from the role of the analysis in the tender procedure, and its importance for the procedure of valorisation of the site in question, and bearing in mind that the data contained in the tender documentation are marked with the level of secrecy ‘CONFIDENTIAL’, it was estimated that the analysis itself should be marked with the same level of secrecy. According to this test, disclosing the data contained in the analysis to third persons would create the possibility of causing adverse effects to the tender procedure for valorisation of Buljarica, bearing in mind that these data serve as a basis for successful implementation of the valorisation procedure, and that economic interest in successful implementation of this procedure is of greater importance than the public interest in knowing the requested information until this procedure is completed, therefore, it is appropriate to limit access to the requested information.*

*Based on the stated factual situation, as well as the reasons given in the reasoning of the disputed decision which denied access to the requested information, this court finds that the defendant authority acted in accordance with the law when the disputed decision was issued, and that it provided clear and complete reasons within it...” [35]*

While the court states that in 2017 it learned from the case file that the requested document was marked with the level of secrecy ‘CONFIDENTIAL’, the Council's response from the first example indicates that the institution marked the same document with that level of secrecy back in 2015.

The time of marking the level of secrecy is of special importance, because the law prescribes precise deadlines within which the information must become available to the public. Simultaneous marking of the same document with different levels of secrecy discredits legal deadlines and the right to access information.

The judgement of the Administrative Court was also confirmed by the Supreme Court, which concluded that disclosing of these data could cause serious damage to economic interests of the state.

*“By the Decision of the Secretariat for Development Projects, no. 01-35/6 from 20.06.2017, the level of secrecy was changed from ‘internal’ to ‘confidential’, and after the harm test was conducted, it was determined that disclosing this information to a third person before the end of the tender procedure would, in this case, threaten to directly discredit the procedure, which would prevent the achievement of statutory objectives, as well as the expected economic effects, i.e. it could cause serious harm to economic interests of the state, which are based on the implementation of the investment policy, as one of the key pillars of economic development of the state.” [36]*

[35] U. number 6993/17 of 11.09.2018  
[36] Uvp.no.2023/18 of 08.11.2018

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

### 2.2. Tender documentation and bids

These studies show that tender documentation and bids of companies for privatization or long-term lease of state property are not available to the public. Initially, the courts declared this information public, but the Council for Privatization changed its practice, followed by the Administrative and Supreme Court, thus, that information is now far from the public eye.

Even when deciding in favour of transparency, the courts rendered judgments only after years-long proceedings, which devalued the requested information that was important for public participation in the privatization process. For example, tender documentation for the privatization of part of the Port of Bar was disclosed three years after the procedure was completed, while in the case of Montecargo it was never disclosed, despite the court judgement.

The last study shows that institutional and judicial practice is deteriorating, and that courts allow data to be classified, without determining whether it was done in a lawful manner.

Such actions are supported by imprecise provisions of the Law on Free Access to Information, as well as the fact that the courts accept that this right is further limited by other regulations.

### Case Study 12: Tender documentation is (not) public

The court found that tender documentation must be available to the public, but the Council for Privatization does not comply with court judgements, while the enforcement procedure is extremely slow, therefore, the information remains confidential.

The Council for Privatization declared secret tender documentation for the privatization of the company Montecargo JSC Podgorica, claiming that these data were marked with the level of secrecy 'CONFIDENTIAL'.

U postupku rješavanja po zahtjevu, ovaj organ je našao da su tražene informacije iz stava 1 alineja 1 i 2 dispozitiva Rješenja nalazi u njegovom posjedu, čime su se stekli uslovi za primjenu odredbe člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i dozvoli pristup traženoj informaciji.

Rješavajući po zahtjevu iz stava 3 alineja 1 i 2 dispozitiva Rješenja, Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte konstatovao je da su tražene informacije označene stepenom tajnosti "POVJERLJIVO označene stepenom tajnosti "POVJERLJIVO".

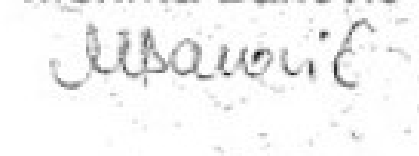
Naime, Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte je 27. januara 2015. godine, na osnovu člana 2 Odluke o djelokrugu rada i sastavu Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte, a u vezi sa članom 12 stav 4 Zakona o tajnosti podataka, donio Rješenje broj 01-34/2 kojim se podaci sadržani u tenderskoj dokumentaciji i ponudama dostavljenim u postupku privatizacije/valorizacije društva i imovine firme Montecargo AD Podgorica označavaju tajnim i određuje im se stepen tajnosti "POVJERLJIVO".

Saglasno navedenom, a na osnovu člana 29 stav 1 tačka 3, a u vezi sa članom 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zahtjev za pristup traženim informacijama se odbija.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 30 dana od dana prijema rješenja.

SEKRETAR SAVJETA  
Merima Baković



Excerpt from the decision of the Council for Privatization  
No: UP-32/2-17 Podgorica, 22 February 2017



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

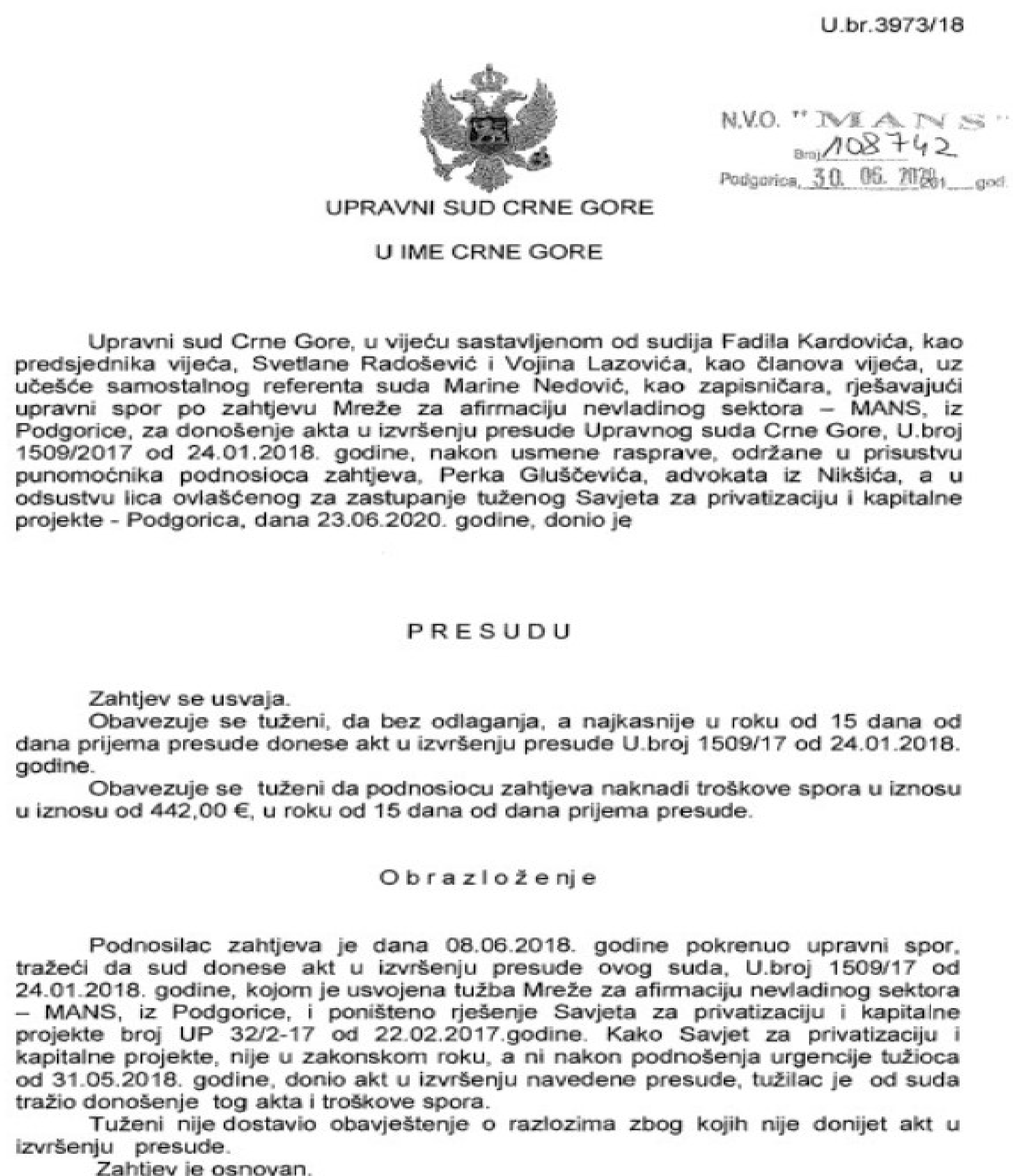
The Administrative Court ruled that the tender documentation must be available to the public

*"This is due to the fact that the tender documentation represents pre-established rules and conditions for the sale or lease of immovable and movable property, as defined in Article 5 of the Regulation on the Sale and Lease of State Property ("Official Gazette of Montenegro" no.44/10), and it is not a bid whose data could be classified. The position of the defendant that disclosing of tender documentation would jeopardize the privatization process or purchase of shares of "Montecargo" JSC Podgorica is unclear, bearing in mind that according to the mentioned regulations, tender documentation is prepared on the basis of public call and represents a technique for implementation of public bidding, which is made by the authorized body under unique conditions for all bidders bearing in mind that it is a single procedure of the shares purchase.*

*When making this decision, the Court took into consideration that for the data contained in the tender documentation and bids submitted in the process of privatization of the company and its property, a decision on determining the level of secrecy of data 'CONFIDENTIAL' was issued, which included, among others, "Montecargo" JSC Podgorica. However, mere reference of the defendant to the said decision without clear reasons in relation to the reasons due to which, according to the paragraph 2 of the enacting terms of the decision, access to the requested information is denied, is not sufficient for the court to accept the grounds for rejection of the request, while the reasons given in the response to the lawsuit cannot substitute for the reasons that should have been given in the disputed decision at the time of the decision-making. In addition, the court notes that the attached harm test, to which the defendant refers, does not address the requested information, since "Montenegro Airlines" and not "Montecargo" Podgorica is stated in the test." [37]*

Although the court passed the said judgement at the beginning of 2018, the Council for Privatization did not issue a new decision. Therefore, in mid-2018, MANS initiated a new proceeding before the Administrative Court, but a new judgment was passed two years later, in mid-2020.

At the end of June, the court gave a deadline of 15 days for the Council for Privatization to issue a new decision, but even three months later, that institution did not act upon the judgment.



[37] U.no 1509/2017 of 24.01.2018

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

### Case Study 13: Bidders determine what is secret in a bid

According to the interpretation of the courts, private companies can declare data from their bids in public tenders secret, without checking the grounds for withholding this information.

Although the Administrative Court ruled that the tender documentation must be public, the Council for Privatization published these data only two years later.

The Council for Privatization declared secret the tender documentation for the sale of 30% of the shares of the Port of Bar, as well as the bid of the company OT Logistic S.A. from Poland.

The Council concluded that it could not publish the tender documentation while the privatization process was underway, as this could jeopardize the outcome of the negotiations:

*"...it is stated that it was not possible to disclose the content of information from the Tender Documentation when the privatization process is underway and when negotiations on the conclusion of the Share Purchase Agreement are in the initial phase because possible misinterpretation and disclosing of certain elements of documentation, as well as of incomplete information which is now subject of negotiations, could potentially jeopardize the outcome of negotiations and the success of ongoing privatization process."* [38]

The decision states that the Polish company marked the information from its bid as confidential:

*"In the process of resolving this request, the Privatization and Capital Projects Council stated that the Bid made by OT Logistics S.A. contains financial and commercial information on the operations of OT Logistics S.A., which OT Logistics marked as confidential with a special document submitted with the bid. In accordance with the aforementioned, we are not able to disclose such information because we do not have the consent of the Bidder due to the confidential nature of this information."* [39]

The Administrative Court found that the tender documentation must be available to the public:

*"According to the court, in relation to this request, the defendant authority should have specified the facts and legal reasons for passing the disputed act. This is due to the fact that the tender documentation represents pre-determined rules and conditions for the sale or lease of immovable and movable property as defined in Article 5 of the Regulation on the Sale and Lease of State Property (Official Gazette of Montenegro, No. 44/10), and it is not a bid whose data could be classified. The position of the defendant that disclosing of tender documentation would jeopardize the work of the collegial body is unclear, bearing in mind that according to the mentioned regulations, tender documentation is prepared on the basis of public call and represents a technique for implementation of public bidding, which, with unique conditions for all bidders, is composed by an authorized body. Therefore, it is unclear in what way the tender documentation submitted to all bidders can be an information that would jeopardize the success of the privatization process and the outcome of possible negotiations."* [40]

However, at the same time, the court ruled that it could not assess the company's interests in protecting its bid:

*"The court cannot assess trade and economic interests of the bidder who wanted to protect the data from its bid, which is why in that regard, the plaintiff's request for access to the requested information was properly rejected."* [41]

[38] Privatisation Council, Number: UP-6/3-17 of 22 February 2017

[39] Ibid.

[40] U.number 1480/2017 of 15.11.2017

[41] Ibid.



# 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

This judgment was upheld by the Supreme Court, which concluded that it was not necessary to conduct a harm test in this case:

*“In such a state of affairs and the aforementioned provision, the Administrative Court finds that it is not possible to assess trade and economic interests of the bidder who wanted to protect the data of its bid, so in that part, the plaintiff's request for access to the requested information was properly rejected.*

*The allegations of the submitted request, which claim that a harm test should have been conducted in the specific case, is not relevant for different decision. This is due to the fact that in this particular case, the bidder limited access to information by a special act in the interest of protection of trade and other economic interests from disclosing of data related to the protection of competition, as well as business secrets related to intellectual property rights.” [42]*



VLADA CRNE GORE  
SAVJET ZA PRIVATIZACIJU I KAPITALNE PROJEKTE

Broj: UP 6/13-17  
Podgorica, 23. januar 2020. godine

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (»Službeni list CG«, broj 44/12 i 30/17), postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore U. broj 1480/2017 od 15.11.2017. godine, povodom zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO MANS br. 17/107734-107735 od 16. januara 2017. godine, Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte donosi

## RJEŠENJE

Odobrava se zahtjev za pristup informaciji:

- Tenderska dokumentacija koja se odnosi na privatizaciju putem prodaje 30% akcija uz mogućnost sticanja dodatnog paketa akcija u kompaniji “Luka Bar” AD Bar.

Pristup predmetnom dokumentu ostvariće se dostavom fotokopije akta, putem kurirske službe, uz Rješenje.

## OBRAZLOŽENJE

NVO MANS obratila se Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte zahtjevom br. 17/107734-107735 od 16. januara 2017. godine, kojim traži da im se omogući pristup informacijama dostavljanjem kopije:

1. Ponude koju je dostavila kompanija OT Logistica S.A. iz Poljske na tender radi privatizacije putem prodaje 30% akcija uz mogućnost sticanja dodatnog paketa akcija u kompaniji “Luka Bar” AD Bar;
2. Tenderske dokumentacija koja se odnosi na privatizaciju putem prodaje 30% akcija uz mogućnost sticanja dodatnog paketa akcija u kompaniji “Luka Bar” AD Bar.

Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte je po predmetnom zahtjevu za Slobodan pristup informacijama donio rješenje broj UP 6/3-17 od 22.02.2017. godine, protiv koga je NVO MANS tužbom pokrenula upravni spor. Presudom Upravnog suda Crne Gore U. broj 1480/2017 od 15.11.2017. godine, tužba je djelimično usvojena i poništeno je rješenje broj UP 6/3-17 u dijelu koji se odnosi na odbijanje zahtjeva za pristup tenderskoj dokumentaciji koja se odnosi na

U odgovoru na podnijeti zahtjev tuženi je isti ocijenio neosnovanim i predložio da kao takav bude odbijen.

U sjednici vijeća razmotreni su cjelokupni spisi predmeta, ispitana pobijana presuda u granicama propisanim članom 46 ZUS-a i ocijenjeni navodi podnijetog zahtjeva, pa je vijeće našlo da je:

- zahtjev neosnovan.

U upravnom postupku, koji je prethodio donošenju pobijane presude, nijesu počinjene povrede pravila postupka koje bi bile od uticaja na zakonito i pravilno rješavanje stvari u čije postojanje ovaj sud pazi po službenoj dužnosti saglasno članu 46 ZUS-a.

Pobijanom presudom ocijenjeni su svi odlučni navodi podnijete tužbe i za sva zaključivanja dati jasni i valjani razlozi u skladu sa stanjem u spisima predmeta, pa se neosnovano podnijetim zahtjevom ista pobija zbog povrede pravila postupka u upravnom sporu.

Saglasno članu 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (»Sl. list CG«, br. 44/12, 30/17) organ vlasti, između ostalog 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.

Iz spisa predmeta proizilazi da je ponudjač - kompanija OT Logistics S.A. iz Poljske, posebnim aktom utvrdio da se imaju smatrati povjerljivim svi podaci o ponudjaču i poslovnoj strategiji sadržani u ponudi, zbog čega je tuženi organ odbio zahtjev tužioca u tom dijelu, cijeneći da isti sadrže finansijske i komercijalne informacije povjerljive prirode.

Kod takvog stanja stvari i naprijed navedene odredbe, osnovano Upravni sud nalazi da se ne može upuštati u ocjenu trgovinskih i ekonomskih interesa ponudjača koji je podatke iz svoje ponude želio da zaštiti, pa je u tom dijelu pravilno odbijen zahtjev tužioca za pristup traženim informacijama.

Bez uticaja na drugačiju odluku su navodi podnijetog zahtjeva kojima se tvrdi je u konkretnom slučaju trebalo sprovesti test štetnosti. Ovo sa razloga što je u konkretnom slučaju ponudjač posebnim aktom ograničio pristup informaciji 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.

Istina, članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da je organ dužan da omogući pristup informaciji i iz člana 14 istog zakona kada postoji preovladjujući javni interes. Međutim, u konkretnom slučaju nema ni jedne činjenice koja bi osnovano ukazivala na postojanje bilo kojeg razloga iz navedene zakonske odredbe.

Nasuprot navodima podnijetog zahtjeva, izreka pobijane presude je razumljiva jer se iz iste jasno vidi u kom dijelu je tužba odbijena, a koji dio izreke osporenog rješenja je poništen kao nezakonit.

Sa iznijetih razloga, a s pozivom na član 47 st. 1 ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

VRHOVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 19. 02. 2018. godine

Zapisničar,  
Marina Bogdanović, s.r.



Excerpt from the judgment of the Supreme Court  
Uvp. no. 583/17 of 19.02.2018

Two years after that judgement of the Administrative Court, after several urgencies and reopening of court proceedings, the Council for Privatization finally responded and published the tender documentation.

Excerpt from the decision of the Council for Privatization  
Number: UP 6/13-17 of 23 January 2020



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

### Case Study 14: When they make an effort, everything is a secret

This study shows that courts accept that tender documentation cannot be public when it is marked with a level of secrecy, but they do not check the lawfulness of that procedure. This example shows that the Council for Privatization finds new arguments to make bids in tenders secret, which are accepted by the courts.

The Council for Privatization declared secret the entire documentation in its possession on tourist valorisation of the Military-Tourist Complex "Mediteran" Žabljak, regarding which privatization negotiations were underway at the time of submitting the request.

That institution marked all data from the tender documentation and bids for long-term lease of tourist sites with a level of secrecy 'INTERNAL'.

*"Deciding upon the request from the enacting terms of the Decision, the Council for Privatization and Capital Projects stated that documentation also consists of the tender documentation and the bid for the said tender.*

*It is further stated that on 14 June 2017, pursuant to Article 2 of the Decision on the scope of work and the structure of the Privatization and Capital Projects Council, pursuant to Article 12 paragraph 4 of the Law on Classified Information, after the test No. 01-171, the Council for Privatization and Capital Projects passed the Decision No. 01-172, which declared secret the data contained in the tender documentation and bids submitted under the public call for long-term lease of sites issued by the Tender Commission for Valorisation of Tourist Sites, and determined the level of secrecy 'INTERNAL'. [43]*

The Council vaguely concludes that disclosing of these data could cause harm to economic interests of the state, without any concrete arguments:

*"Disclosing of data obtained during the tender procedure can cause serious harm to economic interests of the state, which are based on the implementation of investment policy, as one of the key pillars of economic development of the state. In this case, the impact of the planned projects of tourist valorisation of priority locations on the overall economic development of the state should be especially taken into account." [44]*

In this case as well, the Council states that it cannot disclose the data from the bid because the bidder requested it, and then quotes the Supreme Court ruling from the previous study [45], according to which the bidder's statement is a sufficient basis to declare the data secret.

In addition, in this decision, the Council cites the Law on Foreign Trade and concludes that by publishing the data from the bid, "the character of the bidder's business secret would change":

[43] Number: UP- 28/6-18 of 31 December 2018

[44] Ibid.

[45] Case Study 13: Bidders determine what is secret in the bid

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

*"Article 8 of the Law on Foreign Trade stipulates that any information which is by nature confidential, or which is provided on a confidential basis by parties to any procedure administered under this Law shall, if good cause is shown, be treated as such. Paragraph 2 of the same article stipulates that information which is by nature confidential, referred to in paragraph 1 of this Article, shall include information whose disclosure would be of significant competitive advantage to a competitor or would have a significantly adverse effect upon a party supplying the information or upon a party from whom the information has been acquired. The authority administering the proceedings or its officials shall not reveal any information received pursuant to this Law and any implementing regulation thereof for which confidential treatment has been requested by its supplier, without specific permission from the supplier. From the aforementioned, it is clear that the Council for Privatization and Capital Projects has no right to disclose information from the bid to third parties, as this would change the character of the bidder's trade secret." [46]*

Such explanation was accepted by the Administrative Court, and it found that the data in the tender documentation were marked with a level of secrecy, without assessing whether it had been done in a lawful manner:

*"It is also stated that the defendant authority, after conducting harm test no. 01-171, issued decision no. 01.172 on 14.06.2017, by which the data contained in the Tender documentation and bids submitted under the public call for long-term lease of sites announced by the Tender Commission for valorisation of tourist sites were marked classified, and the level of secrecy 'INTERNAL' was determined. [47]*

Namely, the Law on Free Access to Information prescribes that the court may assess the lawfulness of the law governing the confidentiality of data, but not that this is its explicit obligation:

***"The court shall have the right to assess whether a public authority body properly marked the data contained in the information requested by a degree of secrecy in accordance with the law governing the confidentiality of data". [48]***

In this case, the Administrative Court practically copied the reasoning of the Council related to the Law on Foreign Trade and determined that the data from the bid were classified:

*"Furthermore, by the provision of Article 8, paragraph 1 of the Law on Foreign Trade ("Official Gazette of Montenegro", No. 28/04 and 37/07 and "Official Gazette of Montenegro", No. 73/10, 1/14, 14 / 14 and 57/14), it is prescribed that any information which is by nature confidential, or which is provided on a confidential basis by parties to any procedure administered under this Law shall, if good cause is shown, be treated as such, while paragraph 2 stipulates that information which is by nature confidential referred to in paragraph 1 of this Article shall include information whose disclosure would be of significant competitive advantage to a competitor or would have a significantly adverse effect upon a party supplying the information or upon a party from whom the information has been acquired. Paragraph 3 stipulates that the authority administering the proceedings or its officials shall not reveal any information received pursuant to this Law and any implementing regulation thereof for which confidential treatment has been requested by its supplier, without specific permission from the supplier.*

*Namely, as it is indisputably established that the data in question are classified, that the statement of the Consortium "Kolašin 1600" from 14.03.2017 marked the data confidential and that they cannot be disclosed to persons who are not authorized to evaluate the data contained in the Bid, this Court finds that the defendant authority properly rejected the plaintiff's request for access to information." [49]*

[46] Ibid.

[47] U.no. 308/2019 of 28.04.2020

[48] Law on Free Access to Information, Article 44, paragraph 2

[49] U.no. 308/2019 of 28.04.2020

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

2

primjenjuju na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da se tužilac dana 13.04.2018. godine obratio tuženom organu sa zahtjevom za slobodan pristup informacijama, dostavljanjem kopije kompletne dokumentacije koju tuženi posjeduje u vezi turističke valorizacije Vojno – turističkog kompleksa „Mediteran“ Žabljak, a u vezi sa kojom su u toku pregovori sa konzorcijumom koji predvodi CG SKI DOO Žabljak. Takođe se utvrđuje da je tuženi organ nakon izvršenog testa štetnosti br. 01-171, donio rješenje br. 01.172 od 14.06.2017. godine, kojim se podaci sadržani u Tendreskoj dokumentaciji i ponudama dostavljenim po javnom pozivu za davanje u dugoročni zakup lokaliteta koje raspiše Tendreska komisija za valorizaciju turističkih lokaliteta, označavaju tajnim i određuje im se stepen tajnosti „INTERNO“. Pored toga, Konzorcijum „Kolašin 1600“ je dostavio i Izjavu o povjerljivosti podataka o ponuđaču i njegovoj poslovnoj strategiji, te da se isti ne mogu objelodanjivati licima koja nijesu ovlašćena za evaluaciju podataka sadržanih u Ponudi.

Prema članu 3 Zakonu o tajnosti podataka, tajni podaci su podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore, dok je članom 10 stav 1 istog zakona propisano da se podatak može označiti tajnim ako je to neophodno u demokratskom društvu i ako je interes iz člana 3 stav 1 istog zakona značajniji od interesa za slobodan pristup informaciji. Ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podataka obrazloženim rješenjem označava podatke tajnim i određuje stepen njegove tajnosti. Shodno članu 17 stav 1 Zakona, ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podataka, prilikom određivanja stepena tajnosti obavezno je da cijeni štetne posljedice za bezbjednost državnih ili drugih interesa. Iz navedene odredbe proizilazi da se već prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka cijene štetne posljedice koje bi mogle nastati kada bi određeni podatak bio dostupan javnosti, zbog čega po ocjeni suda, nasuprot navodima tužbe, prilikom odlučivanja o pristupu informacijama nije potrebno sprovoditi poseban test štetnosti.

Nadalje, odredbom člana 8 stav 1 Zakona o o spoljnoj trgovini („Sl.list RCG“, br. 28/04 i 37/07 i „Sl.list CG“, br. 73/10, 1/14, 14/14 i 57/14), propisano je da podaci koji su po svojoj prirodi povjerljivi, ili su pribavljeni od učesnika u postupku koji se vodi u skladu sa ovim zakonom kao povjerljivi, uz prihvatljivo obrazloženje, tretiraju se kao povjerljivi, a stavom 2 je propisano da podaci koji su po svojoj prirodi povjerljivi iz stava 1 ovog člana uključuju podatke čije otkrivanje bi dalo značajnu prednost konkurenciji ili bi to imalo značajan negativan efekat na učesnika u postupku koji je dostavio podatke ili na lice od koga su ti podaci dobijeni. Stavom 3 je određeno da organ koji vodi postupak, odnosno službena lica, ne mogu otkrivati podatke koji su pribavljeni u skladu sa ovim zakonom ili uredbom za primjenu ovog zakona, za koje je lice koje je podatke dostavilo zahtjevalo da budu tretirani kao povjerljivi, bez izričite saglasnosti tog lica.

Naime, kako je nesporno utvrđeno da su predmetni podaci određeni stepenom tajnosti, da su izjavom Konzorcijuma „Kolašin 1600“ od 14.03.2017. godine predmetni podaci označeni povjerljivim i da se ne mogu objelodanjivati licima koja nijesu ovlašćena za evaluaciju podataka sadržanih u Ponudi, to ovaj Sud nalazi da je tuženi organ pravilno postupio kada je odbio zahtjev tužioca za pristup informacijama. Bez uticaja su navodi tužioca u pogledu primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, iz razloga što bi u svakom slučaju zahtjev tužioca bio odbijen, a sve u skladu sa citiranim propisima, a sama činjenica da su predmetne informacije označene stepenom tajnosti, da je izvršen test štetnosti, te da

*Excerpt from the judgment of the Administrative Court U.no. 308/2019 of 28.04.2020*

The Supreme Court confirmed the position of the Administrative Court, also referring to the Law on Foreign Trade. However, in its judgment, the Supreme Court did not comment on the data from the tender documentation marked ‘INTERNAL’.



# 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY



VRHOVNI SUD CRNE GORE

Uvp.br.396/20

U IME CRNE GORE

Vrhovni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija Stanke Vučinić, kao predsjednice vijeća, Hasnije Simonović i dr Vesne Vučković, kao članica vijeća, uz učešće samostalne referentkinje Mare Djokaj, kao zapisničarke, odlučujući o zahtjevu za ispitivanje sudske odluke-presude Upravnog suda Crne Gore, U.br.308/2019 od 28.04.2020.godine, koji je podnijela tužilja Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, iz Podgorice, koju zastupa punomoćnik Perko Gluščević, advokat iz Nikšića, u nejavnoj sjednici održanoj dana 03.09.2020. godine, donio je

## PRESUDU

Zahtjev za ispitivanje sudske odluke odbija se kao neosnovan.

## Obrazloženje

Presudom Upravnog suda Crne Gore U.br.308/2019 od 28.04.2020.godine, odbijena je tužba tužilje Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, podnijeta protiv rješenja tuženog Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte br.UP 28/6-18 od 31.12.2018.godine, kojim je odbijen njen zahtjev za pristup informacijama u dijelu koji se odnosi na tendersku dokumentaciju i ponudu u postupku turističke valorizacije Vojno-turističkog kompleksa „Mediteran“ Žabljak.

Protiv navedene presude tužilja je blagovremeno podnijela zahtjev za ispitivanje sudske odluke zbog povrede materijalnog prava i povrede pravila postupka u upravnom sporu koja je mogla biti od uticaja na rješavanje stvari, sa predlogom da se ista ukine i predmet vrati Upravnom sudu na ponovni postupak.

U odgovoru na podnijeti zahtjev tužena je isti ocijenila neosnovanim i predložila da kao takav bude odbijen.

U sjednici vijeća razmotreni su cjelokupni spisi predmeta, ispitana pobijana presuda u granicama propisanim članom 46 ZUS-a, ocijenjeni navodi podnijetog zahtjeva i odgovora na isti, pa je vijeće našlo da je:

- zahtjev neosnovan.

U upravnom postupku, koji je prethodio donošenju pobijane presude, nijesu počinjene povrede pravila postupka koje bi bile od uticaja na zakonito i pravilno rješavanje stvari na čije postojanje ovaj sud pazi po službenoj dužnosti saglasno članu 46 ZUS-a.

Pobijanom presudom ocijenjeni su svi odlučni navodi podnijete tužbe i za sva zaključivanja dati jasni i valjani razlozi u skladu sa stanjem u spisima predmeta, pa se neosnovano podnijetim zahtjevom ista pobija zbog povrede pravila postupka u upravnom sporu.

Neosnovano se pobijana presuda pobija zbog povreda pravila postupka, povrede iz čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koju povredu podnositelj vidi u nedostatku razloga o odlučnim činjenicama.

Saglasno članu 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list CG", br. 44/12, 30/17) organ vlasti, između ostalog 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.

Odredbom čl.8 st.1 Zakona o spoljnoj trgovini („Službeni list RCG“ br.28/04 i 37/07, „Službeni list CG“ br.73/10, 1/14, 14/14 i 57/14) propisano je da podaci koji su po svojoj prirodi povjerljivi, ili su pribavljeni od učesnika u postupku koji se vodi u skladu sa ovim zakonom kao povjerljivi, uz prihvatljivo obrazloženje, tretiraju se kao povjerljivi, a stavom 2 propisano je da podaci koji su po svojoj prirodi povjerljivi iz st.1 ovog člana, uključuju podatke čije otkrivanje bi davalo značajnu rednost konkurenciji ili bi to imalo značaj negativan efekat na učesnike u postupku koji je dostavio podatke ili na lice od koga su ti podaci dobijeni. Stavom 3 je određeno da organ koji vodi postupak, odnosno službena lica, ne mogu otkrivati podatke koji su pribavljeni u skladu sa ovim zakonom ili uredbom za primjenu ovog zakona, za koji je lice koje je podatke dostavilo, zahtijevalo da budu tretirani kao povjerljivi, bez izričite saglasnosti tog lica.

Iz spisa predmeta proizilazi da su traženi podaci određeni stepenom tajnosti, da su izjavom Konzorcijuma „Kolašin 1600“ od 14.03.2017.godine, ti podaci označeni povjerljivim i da se ne mogu objelodanjivati licima koja nijesu ovlašćena za evaluaciju podataka sadržanih u Ponudi.

Kod takvog stanja stvari i naprijed navedenih odredaba, osnovano Upravni sud nalazi da je pravilno odbijen zahtjev tužilje za pristup traženim informacijama.

Ostali navodi podnijetog zahtjeva su bez uticaja na drugačiju odluku suda jer je u konkretnom slučaju posebnim aktom, u Ponudi ograničen pristup informaciji kao i u Izjavi o povjerljivosti podataka o ponudjaču i njegovoj poslovnoj strategiji i u Tenderskoj dokumentaciji po javnom pozivu za davanje u dugoročni zakup lokaliteta, kojim je određen stepen tajnosti „Interno“.

Imajući u vidu stanje u spisima predmeta, i citirane zakonske propise, po stanovištu ovog suda, pravilno je odlučio Upravni sud kada je tužbu odbio.

3

Sa iznijetih razloga, u konkretnom slučaju nije povrijeđeno materijalno pravo na štetu tužilje, pa je sud primjenom čl. 47 st. 1 ZUS-a, odlučio kao u izreci.

VRHOVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 03.09.2020. godine

Zapisničarka,  
Mara Djokaj, s.r.



Judgment of the Supreme Court Uvp.no.396/20 of 03.09.2020

# 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

## 2.3. Contracts

Institutions did not respond to requests for information, did not comply with court judgements, or they ignored court instructions in order to conceal important agreements on concession and lease of the state property from the public.

### Case Study 15: Avoiding response as a method of withholding information

This study shows that the Ministry of Economy has been avoiding to make a decision on our request for over three years, while the Agency significantly contributed to the slowness of the proceedings by making decisions with a delay of several months in relation to the Council's decisions.

At the end of January 2017, we asked the Ministry of Economy to submit a concession agreement for the production of hydrocarbons in Montenegro's undersea world, along with accompanying annexes concluded with Energean Oil & Gas, as well as the entire documentation submitted by the company before conclusion of the contract.

The Ministry did not respond to our request, so we filed a complaint with the Agency due to the silence of administration.

In the meantime, two months after the request was submitted, the Ministry submitted a response in which it declared the data from the bid of that company classified because they represent intellectual property. However, the Ministry did not make a decision on the request related to the concluded contract at all.



Broj: 004-09/2017-2

Podgorica, 15.03.2017. godine

Na osnovu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj 44/12), postupajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, ul.Dalmatinska 188, br.17/108422-108423 od 24.01.2017. godine, donosim

#### RJEŠENJE

1.Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice, ul.Dalmatinska 188, br.17/108422-108423 od 24.01.2017. godine, koji se odnosi na KOPJJU:

- ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodnika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30 sa pripadajućim aneksima, koje je Ministarstvo ekonomije, u ime Vlade Crne Gore zaključilo sa kompanijom Energean Oil&Gas
- kompletnu dokumentaciju koju je kompanija Energean Oil&Gas dostavila Ministarstvu ekonomije, a koja je predhodila zaključenju ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodnika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30

kao neosnovan.

#### OBRAZLOŽENJE

NVO Mans iz Podgorice je dana 29.01.2017.godine dostavila Ministarstvu ekonomije zahtjev broj 17/108422-108423 za dostavljanje kompletne dokumentacije koju je kompanija Energean Oil&Gas dostavila Ministarstvu ekonomije, a koja je prethodila zaključenju Ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodnika u podmorju Crne Gore za blokove 4219-26 i 4218-30. U postupku po zahtjevu, Ministarstvo ekonomije je utvrdilo da je zahtjev neosnovan.

Naime, članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj 44/12) 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.

S tim u vezi, ponude dostavljene po osnovu Javnog poziva za dostavljanje ponuda za dodjelu Ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodnika u podmorju Crne Gore, koji je objavljen 7. avgusta 2013.godine u Službenom listu Crne Gore br 39/13, predstavljaju intelektualnu svojinu svakog ponuđača ponaosob, uključujući i ponuđača Energean Oil&Gas, jer sublimiraju aplikaciju njihovih posebnih znanja iz oblasti geofizike, seizmike, geologije, geochemije i sl., u cilju evaluacije prospektivnosti oblasti koje su ponuđene na Javnom pozivu. Ponude se smatraju zaštićenim djelima - intelektualnom svojinom, jer obuhvataju iskusnu, naučnu i tehničku prezentaciju kritičnih faktora koji su vezani za evaluaciju oblasti koja je obuhvaćena tenderom, kao što su: petrogeološka analiza, opis prospektivnosti, korelacija bušotina, interpretacija seizmičkih sekcija, identifikaciju prospekata i lead-ova, evaluaciju prospekata, itd. Na osnovu navedenog, svaki ponuđač je ponudio jedinstveni radni program i predložio posebnu strategiju istraživanja, koji predstavljaju njegovu intelektualnu svojinu, i kao takvi se ne mogu objelodanjivati iz razloga zaštite konkurencije i poslovne tajne ponuđača

Rimski trg 46, 81000 Podgorica  
Tel: (+382) 20 482 163; 234 676 Fax: (+382) 20 234 027  
Web: www.mek.gov.me

N.V.O. "MANS"  
Broj: 108422-108423  
Podgorica, 15.03.2017.god.

Takođe, ponude sadrže podatke o finansijskim iskazima kompanija, tokovima kapitala i investicijama kompanija koje su povjerljivog karaktera jer utiču na buduće planove kompanija i njihovu konkurentnost na tržištu, kao i izvještaje i informacije o sistemima zaštite na radu i zaštite životne sredine, koji predstavljaju internu dokumentaciju ponuđača dostupnu na povjerljivoj osnovi.

Stoga je evidentno da su se ispunili uslovi za ograničavanje pristupa informaciji definisani 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se radi o podacima koji predstavljaju intelektualnu svojinu i poslovnu tajnu ponuđača, čijim objelodanjivanjem bi se ugrozio trgovinski i drugi ekonomski interesi ponuđača, što bi direktno uticalo na konkurentnost kompanije na tržištu.

U prilogu odbijanju zahtjeva NVO Mans stoji i činjenica da je tačkom 10. objavljenog Javnog poziva – Ostala pitanja koja se odnose na proces podnošenja ponude, definisano da će se povjerljivim poslovnim informacijama sadržanim u ponudi i prilogima postupati na povjerljiv način, u skladu sa zakonom, u roku od pet godina počev od dana određenog za krajnji prijem ponuda.

Prije odlučivanja o odbijanju zahtjeva Ministarstvo je u skladu sa članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama izvršilo "test štetnosti objelodanjivanja informacija" kojim je utvrđeno da bi objelodanjivanje traženih informacija značajno ugrozilo interese kompanija iz člana 14 stav 1 tačka 5 Zakona, na osnovu čega je zahtjev i odbijen, odnosno da interes javnosti da sazna navedenu informaciju ne može biti značajniji od evidentne štete koja bi nastala na interesima koji se štite, ukoliko bi se tražene informacije objelodanile.

Na osnovu izloženog, a u smislu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, riješeno kao u dispozitumu rješenja.

**Pravna pouka:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama u roku od 15 dana od dana njegovog prijema, neposredno ili preko Ministarstva ekonomije. Žalba se podnosi u dva primjerka, sa dokazom o uplati 5,00 eura administrativne takse na žiro račun broj 832-7133-41, shodno tarifnom broju 2 Zakona o administrativnim taksama („Službeni list RCG“, br.53/03...02/06 i „Službeni list CG“, br. 22/08...26/11).

v.d. SEKRETARA MINISTARSTVA

Žana Radulović



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

In April 2017, MANS filed an appeal disputing such decision, however, a year later, the Agency decided to reject the appeal, after we initiated court proceedings due to the silence of administration. It is interesting that the decision of the Agency states that the ruling in that case was made by the Council in May 2017, while the decision itself was made in March 2018.

CRNA GORA  
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA  
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Br. UP II 07-30-1411-2/17  
Podgorica, 19.03.2018.godine

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans br.17/108422-108423 od 24.03.2017.godine izjavljene radi poništaja rješenja Ministarstva ekonomije broj: 004-09/2017-2 od 15.03.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list Crne Gore", br.0.44/12) i člana 235 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list Crne Gore",br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 11.05.2017. godine, donio:

### RJEŠENJE

Žalba se odbija kao neosnovana.

### Obrazloženje

Prvostepeni organ je donio rješenje broj: 004-09/2017 od 15.03.2017.godine po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama podnosioca NVO MANS

Excerpt from the Decision of the Agency  
No. UP II 07-30-1411-2/17 of 19.03.2018

"However, such reasoning is contrary to the provision of Article 203 of the Law on General Administrative Procedure ("Official Gazette of Montenegro", No. 60103 and "Official Gazette of Montenegro", No. 32111), because from the reasons stated in the reasoning it cannot be concluded that the subject matter was resolved in a proper manner. The very allegation that this is information related to the protection of intellectual property rights is general, without referring to the provision of Article 14 of the Law on Free Access to Information, so it cannot be concluded which protected interest is in question, because when it comes to submitting copies of the concession agreement and other supporting documents which were requested, it is not clearly explained by the administrative authorities in what way disclosing the content of the requested contracts would jeopardize the interests and intellectual property of the company that produced hydrocarbons in Montenegro's undersea world. It is even less clear on the basis of what the administrative authorities claim that this is an intellectual property right, especially since, in terms of the Law on the Application of Regulations governing the protection of intellectual property rights, intellectual property rights are copyright and related rights, trademark, geographic origin indication, design, patent, small patent and integrated circuit topology, all of which makes the disputed decision unclear and incomprehensible. In this regard, and in terms of Article 203 paragraph 2 of the Law on General Administrative Procedure, in connection with Article 30 paragraph 2 of the Law on Free Access to Information, the first instance i.e. defendant authority was obliged to provide valid reasons for denying access to the requested information. If there were grounds to limit access to information, administrative authorities were obliged, in accordance with Article 16 of the Law on Free Access to Information, to conduct a harm test, and if the requested information contained data subject to limitation, there was a possibility to apply Article 24 of the said law." [50]



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

Following the court judgement, the Agency did not issue a new decision on our appeal, thus, we initiated a new proceedings before the court. Only in February 2019, it issued a new decision annulling the act of the Ministry of Economy, two years after it was passed.

From that decision as well, it can be seen that the Agency Council made a decision six months before the decision itself was made.

CRNA GORA  
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA  
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Br. UP II 07-30-1411-3/17  
Podgorica, 15.02.2019.godine

NVO. "MANS"  
Broj: 19/108422-108423  
Podgorica, 15-02-2019.god.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, postupajući po presudi Upravnog suda U.br. 5118/17 od 28.06.2018. godine, rješavajući po žalbi NVO Mans br.17/108422-108423 od 24.03.2017. godine izjavljene radi poništaja rješenja Ministarstva ekonomije broj: 004-09/2017-2 od 15.03.2017.godine, na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list Crne Gore", br.44/12 i 030/17) i člana 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list Crne Gore", br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 02.08.2018. godine, donio:

### RJEŠENJE

Usvaja se žalba .

Poništava se rješenje Ministarstva ekonomije broj: 004-09/2017-2 od 15.03.2017.godine

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

*Excerpt from the decision of the Agency  
No. UP II 07-30-1411-3/17 of 15.02.2019*

**The Ministry of Economy has not issued a new decision even a year after the Agency's decision.**

### Case Study 16: Secret real estate lease

**This study shows that, despite court judgements, the competent Ministry persistently declares the data on the lease of real estate secret, without stating why the disclosure of this information could cause harmful consequences.**

The Ministry of Agriculture and Rural Development rejected as unfounded our request to disclose offers, reports of the commission for evaluation and ranking, as well as real estate lease agreements at the location of cadastral municipality Šas, the Municipality of Ulcinj.

The Ministry stated that the information in question was classified, without giving further explanation, and without stating the level of secrecy:

## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

*“Bearing in mind that the said request refers to the information marked as classified by the Decision of the Commission for valorisation of the state-owned agricultural land of the Government of Montenegro dated 04.12.2017, i.e. that it is information-data for which there is an obligation to keep secret in terms of the Law on Classified Information, that ministry finds that the party's request should be rejected as unfounded in its entirety.” [51]*

A year and a half later, the Administrative Court annulled that decision because its reasoning did not state what would be the harm from disclosing of data:

*“...Namely, the reasoning of the decision does not state why disclosing of the stated data could cause harmful consequences.*

*When making this decision, the Court had in mind that decision on determining the level of secrecy ‘INTERNAL’ was adopted for the requested data, copies of all bids with supporting documents submitted on the basis of a public invitation to participate in the tender for property leasing at cadastral municipality Šas, Municipality of Ulcinj, regarding the valorisation of agricultural land in state property; copy of the Report of the commission for valorisation of agricultural land for evaluation and ranking of bids based on the public invitation to participate in the tender for leasing real estate at cadastral municipality Šas, Municipality of Ulcinj, and a copy of the Contract concluded with the most favourable bidder. However, mere referring of the defendant to the said decision without clear reasons given in relation to the reasons for rejecting to disclose the requested information is not sufficient for the court to accept the grounds for rejecting the request.” [52]*

U.broj 833/18



U IME CRNE GORE

NVO- MANS -  
BRČU 19/116318-116320  
PODGORICA, 16. 07. 2019

Upravni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija Vojina Lazovića, kao predsjednika vijeća, Fadila Kardovića i Svetlane Radošević, kao članova vijeća, uz učešće samostalne referentkinje Nataše Sekulić, kao zapisničarke, rješavajući upravni spor po tužbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, Podgorica, koga zastupa punomoćnik Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, protiv Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, radi poništaja rješenja, broj UP- I -460-205/17-2 od 22.01.2018 godine, nakon usmene rasprave održane u prisustvu punomoćnika tužioca Nemanje Vučinić, po zamjениčkom punomoćju i punomoćnika tuženog, Nikole Labovć, po priloženom punomoćju, dana 12.06.2019. godine, donio je

### PRESUDU

Tužba se usvaja.

Poništava se rješenje Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, radi poništaja rješenja, broj UP- I -460-205/17-2 od 22.01.2018 godine.

Obavezuje se tuženi da tužiocu naknadi troškove spora u iznosu od 242,00€ u roku od 15 dana od dana prijema ove presude.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem odbijen je zahtjev tužioca za pristup informaciji dostavljanjem kopije svih ponuda sa pratećom dokumentacijom koje su dostavljene po osnovu javnog poziva za učešće na tenderu za davanje u zakup nepokretnosti na lokaciji KO Šas, Opština Ulcinj a u vezi valorizacije poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini; Izvještaja komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta za ocjenu i rangiranje ponuda po osnovu javnog poziva za učešće na tenderu za davanje u zakup nepokretnosti na lokaciji KO Šas, Opština Ulcinj, Ugovor koji je zaključen sa najpovoljnijim ponuđačem.

Tužilac je osporio zakonitost rješenja tuženog organa zbog pogrešne primjene materijalnog i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom navodi da je donošenjem osporenog rješenja povrijeđeno njegovo ustavno pravo na slobodan pristup informacijama. Smatra da suprotno odredbama člana 51 stav 1 i člana 16 tačka 1 i 5 Ustava Crne Gore, u konkretnom slučaju tuženi suspenduje njegovo ustavno pravo na osnovu opšte zabrane pristupa informacijama koja zavisi od arbitrarne odluke organa vlasti da neki podatak označi stepenom tajnosti. Ukazuje na to da je Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi odredio da države moraju

Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U. number 833/18 of 12.06.2019

In the repeated proceeding, the Ministry states that the requested data were marked with a level of secrecy ‘INTERNAL’, but still does not explain what harm could occur from disclosing of data to which the court pointed out, but only states that they exist:

[51] Number: UP-I-460-205/17-2 of 22.01.2018  
[52] U. number 833/18 of 12.06.2019



## 2. TENDERS FOR SALE AND LONG-TERM LEASE OF THE STATE PROPERTY

*“From the Decision on secrecy of data of the Commission for valorisation of agricultural land in state ownership of the Government of Montenegro no. 022-103/17-2 dated 4 December 2017, it is determined that in accordance with the Law on Classified Information, this commission marked secret the data from the Report on the results of the tender for leasing real estate at the location “Šas”, the Municipality of Ulcinj, with a proposal of the Lease Agreement, i.e. that all documents that are an integral part of the report (all bids together with all supporting documents submitted upon public call to participate in the tender for leasing for the location “Šas”) were marked secret by the Commission. Furthermore, the Decision states that the Report on the results of the tender for leasing real estate at the location “Šas” in the Municipality of Ulcinj, along with the accompanying documentation, contains information that is confidential to all participants in this procedure from which the public is excluded, and that in accordance with the rules on conducting a tender procedure the level of secrecy ‘internal’ was determined, as well as that the commission conducted a harm test.*

*According to the findings of the first instance body, the case file unequivocally established, as shown by the evidence, that for the requested information there is an obligation to maintain secrecy under the Decision of the Commission for valorisation of agricultural land, owned by the Government of Montenegro no. 022-103/17-2 of 04.12.2017 in accordance with the law governing the field of classified information, and that the decision on the confidentiality of information states that the disclosure of this information could cause harmful consequences recognized by the competent commission, for which the commission assessed that they are confidential for all participants in this procedure from which the public is excluded, and which is the basis for determining the level of secrecy. Thus, the provisions of the Law on Free Access to Information do not apply to this type of information.” [53]*

The court proceeding in this case is ongoing.

[53] Number: UP-I-460-205/17-11 of 04 September 2019

U ponovnom postupku, po zahtjevu stranke, prvostepeni organ je ponovo ispitao osnovanost zahtjeva stranke radi donošenja pravilnog i zakonitog rješenja u ovoj upravnoj stvari, a posebno rukovodeći se razlozima na koje je ukazao sud u svojoj presudi, te utvrdio sledeće činjenično stanje:

Naime, predmet rješavanja čine spisi sadržani u predmetu, te izvan spisa ne postoji ništa, osim opštepoznatih činjenica. Polazeći od toga, iz spisa predmeta se utvrđuje da je Odlukom Vlade Crne Gore o obrazovanju Komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini br. 07-1429 od 04.05.2017.godine, a koja je objavljena u („Sl.List CG”, br. 35/17), obrazovana kao posebno Vladino tijelo, Komisija za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u sastavu od devet članova, a sa zadatkom da koordinira i predlaže aktivnosti i modele valorizacije poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, da priprema dokumentaciju za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta ( aukcijsku i tendersku), kao i da predlaže preduzimanje drugih aktivnosti u skladu sa zakonom, a da administrativno tehničke poslove za potrebe Komisije obavlja Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Iz Rješenja o tajnosti podataka Komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini Vlade Crne Gore br. 022-103/17-2 od 04.12.2017.godine se utvrđuje da je ova komisija označila tajnim u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, podatke iz izvještaja o rezultatima tendera za davanje u zakup nepokretnosti na lokaciji „Šas”, Opština Ulcinj s predlogom Ugovora o zakupu, odnosno da su svi dokumenti koji su sastavni dio izvještaja (sve ponude zajedno sa svom pratećom dokumentacijom koje su dostavljene po javnom pozivu za učešće na tenderu za davanje u zakup za lokaciju „Šas”) od strane predmetne Komisije označene tajnim. Nadalje, iz Rješenja se utvrđuje da Izvještaj o rezultatima tendera za davanje u zakup neokretnosti na lokaciji „Šas” na teritoriji Opštine Ulcinj sa pripadajućom dokumentacijom sadrži podatke koji su povjerljivi za sve učesnike u ovom postupku iz kojega je isključena javnost i da je shodno pravilima o sprovođenju tenderskog postupka i određen stepen tajnosti „interno”, te da je komisija sprovela test štetnosti.

Kako je po nalaženju prvostepenog organa, iz spisa predmeta nesumnjivo utvrđeno, a što proizilazi iz provedenih dokaza, da za tražene informacije po zahtjevu, postoji obaveza čuvanja tajne po Rješenju Komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini Vlade Crne Gore br. 022-103/17-2 od 04.12.2017.godine u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka, te da u rješenju o tajnosti podataka stoji da bi otkrivanjem ovih podataka mogle nastupiti štetne posledice koje je prepoznala nadležna komisija, za koje podatke je ta komisija ocijenila da su povjerljivi za sve učesnike u ovom postupku iz kojega je isključena javnost, a što je osnov za određivanje stepena tajnosti, to se odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne primjenjuju na ovakvu vrstu informacija.

Ovo stoga što je odredbom člana 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne primjenjuju na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka. To znači, da za podatke koji su taskativno navedeni u zahtjevu stranke, a koji su u konkretnom slučaju označeni stepenom tajnosti na osnovu Zakona o tajnosti podataka, Rješenjem Komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini Vlade Crne Gore br. 022-103/17-2 od 04.12.2017.godine, ne postoji zakonski osnov kojim bi ministarstvo bez obzira na činjenicu što obavlja administrativno-tehničke poslove za potrebe komisije, dozvolilo pristup na način kako je to predvidio Zakon o slobodnom pristupu informacijama, sve dok nadležna Komisija ne ukine oznaku stepena tajnosti u skladu Zakonom o tajnosti podataka. Prema tome, citirana odredba Zakona o slobodnom pristupu informacijama isključuje njegovu primjenu za podatke koji su označeni stepenom tajnosti po predmetnom rješenju ove komisije donijetim u skladu sa posebnim zakonom koji uređuje tajnost podataka.

Na opisani način, odlučujući po zahtjevu stranke, a cijeneći utvrđeno činjenično stanje, te provedene dokaze u ponovnom postupku, ministarstvo je dalo jasne i valjane razloge kojim se potvrđuje pravilnost rješavanja ove upravne stvari, pravilnom primjenjujući odredbu člana 22 stav 7 ZUP-a na koju povredu je ukazao sud u svojoj presudi, pa je našlo da je zahtjev stranke u smislu odredbi člana 30 stav 1 u vezi člana 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama valjalo odbiti kao neosnovan. To znači, da je zahtjev neosnovan iz razloga što se u konkretnom slučaju odredbe ovog zakona ne primjenjuju na informacije-podatke kojima se traži pristup po zahtjevu stranke, budući da za navedene podatke postoji obaveza čuvanja tajne određena Rješenjem Komisije za valorizaciju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini Vlade Crne Gore od 04.12.2017.godine, donijetog u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka kao materijalnim propisom.

Polazeći od pravnog stanovišta iz pomenute Presude Upravnog suda, a imajući u vidu primjedbe suda, koje primjedbe se odnose na pravilnu primjenu člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, po ocjeni ovog ministarstva u ponovnom postupku, uz pravilnu primjenu citiranih materijalno-pravnih odredbi ( ZSPI ), dati su jasni i uvjerljivi razlozi koji upućuju na odluku kakva je data u dispozitivu.

Na osnovu izloženog, a u smislu člana 30 stav 1 u vezi člana 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**Uputstvo o pravnoj zaštiti:** Protiv ovog rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informacijama koje sadrže podatke koji su označeni stepenom tajnosti, ne može se izjaviti žalba, već se može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore u roku od 20 dana od dana prijema prismetnog otpavka ovog rješenja.



Excerpt from the decision of the Ministry of Agriculture and Rural Development  
Number: UP-I-460-205/17 -11 of 04 September 2019



## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

Many data on operations of the state-owned companies and funds are not available to the public, largely due to unlawful acting of the Agency.

This institution allowed the years-long silence of the administration, as the most common manner in which the state-owned companies avoided disclosing data. The agency did not decide on appeals, or comply with court judgements.

Practice of the state-owned companies to declare many data secret was also supported by the Agency. Such decisions were annulled by the courts, but after that, either the Agency or the companies remained silent.

State-owned companies often claimed that they did not have numerous information about their business, and the Agency accepted this without taking into consideration the evidence showing the contrary. In those cases as well, the courts annulled the decisions of the Agency, which ignored those judgements.

### 3.1. Silence as a strategy for withholding data

The most common strategy of the state-owned companies is to ignore the submitted requests and not comply with the court judgments. Such actions are enabled and further complicated by the lack of action of the Agency, which does not make decisions on appeals for years, and does not comply with the court judgments.

The Law on Free Access to Information prescribes short deadlines for deciding on requests and appeals, stating that court proceedings on a lawsuit are urgent. In practice, however, disputes last for years, with no guarantee that the data will indeed be available to the public, even when the courts determine that it is in the public interest.

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

## Case studies 17 and 18: Costs and consultants of Montenegro Airlines

Data on spending of the state-owned companies are not available to the public, not only because of their unlawful acting, but also because of the lack of action of the Agency, which does not comply with the court judgements.

Montenegro Airlines refused to provide us with data on its spending, claiming that it is not subject to the law because it is not financed from the budget, but from its own funds.

In October 2016, we filed an appeal with the Agency, but since there was no decision, we also initiated a lawsuit. In March 2017, the court ordered the Agency to decide on our appeal, but it did so only a year later, in February 2018. [54]

The agency rejected the appeal and stated that it was clear that Montenegro Airlines did not have the requested information, i.e. analytical cards. [55]

We filed a lawsuit against such decision of the Agency, and in June 2019, the court annulled the decision because the Agency did not address the allegations of Montenegro Airlines that they were not subject to the law:

*"Therefore, when making the disputed decision, the defendant did not take into consideration while rejecting the plaintiff's request that the first instance body was not a public authority, but in the opinion of the court, it gave quite opposite and unclear reasons that the first instance body, by concluding that it was the first instance body, acted correctly and gave clear reasons that it did not have the requested information." [56]*

Even a year later, despite the urgencies, the Agency did not act upon the court judgement and issued a new decision, thus, MANS initiated a new proceeding before the court, asking it to decide on the appeal instead of the Agency.

In the meantime, it was indisputably established that Montenegro Airlines was subject to the Law, because the company is majority state-owned, but the Agency's actions have not changed, so this institution is still the biggest obstacle to effective implementation of the Law.

"Montenegro Airlines" AD Podgorica  
Broj: 13390  
Podgorica, 21.09.2016. godine

N.V.O. "MANS"  
16/98706  
Broj: 22.09.2016  
Podgorica, 2016.

Postupajući po zahtjevu Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, br.16/98706 od 08.09.2016.godine, saglasno članu 25 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacija ("Sl.list Crne Gore", br.44/12 od 09.08.2012.godine), donosim:

### RJEŠENJE

Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, br.16/98706 od 08.09.2016.godine, kojim je tražen pristup informacijama koje se odnose na :

- Analitičke kartice svih računa za period od 18/07/2016 do 24/07/2016, dokument koji treba da sadrži najmanje: broj konta/naloga, naziv korisnika budžeta (organa koji je/su uključeni u analitičku karticu), naziv dobavljača, izvor sredstava, broj budžetske linije, datum plaćanja, iznos plaćanja i svrhu plaćanja/naziv konta GK.

### Obrazloženje

Dana 08.09.2016.godine, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, podnijela je ovom organu zahtjev za slobodan pristup informaciji, br.16/98706 od 08.09.2016.godine, kojim je tražila da joj se dostave kopije dokumenta-informacija iz stava 1 ovog Rješenja.

Postupajući po predmetnom zahtjevu, ovaj organ je utvrdio da nije u mogućnosti da podnosiocu zahtjeva odobri pristup istima, iz razloga što je Montenegro Airlines akcionarsko društvo koje se ne finansira iz budžeta, već iz sopstvenih sredstava.

Imajući u vidu izloženo odlučeno je kao u dispozitivu ovog Rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog Rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, preko Montenegro Airlines-a" AD Podgorica

Obradila: Dragana Zindović

Dostavljeno:  
\*Podnosiocu zahtjeva

Izvršni direktor  
Kostić Zoran

Decision of Montenegro Airlines no.13390 of 21.09.2016

[54] No. UPII 07-30-2864-2/16 of 28.02.2018

[55] Ibid

[56] U. number 1976/2018 of 21.06.2019

### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

MANS asked the company for contracts and annexes with consultants that were concluded from 2010 to mid-2018, but this information was declared secret with the explanation that the contracts contain a confidentiality clause, thus, their disclosing would cause harm:

*„Acting on the applicant's request, the authority found that the requested information contained confidentiality clauses. Pursuant to Article 16, paragraph 1 of the Law on Free Access to Information, the authority conducted a harm test in order to determine the potential harm that could result from disclosing of the information in question, and determined that disclosure of the information would cause harmful consequences for both parties. This is bearing in mind that the disclosure of information marked in the contract as confidential could significantly disrupt the business relations of the contracting parties and harm the economic interests of the national airlines company. Disclosure of the requested information would cause harmful consequences for the interest of Montenegro Airlines, which is more important than the public interest to be familiar with the content of the contracts in question, for which reason there is no prevailing public interest prescribed by Article 17 of the Law on Free Access to Information.” [57]*

N.V.O. "MANS" +  
Broj: 18/12448  
Podgorica, 17.09.2018. god.

»Montenegro Airlines« AD  
Broj: 4826  
Podgorica, 13.09.2018. godine.

»Montenegro Airlines« AD Podgorica, postupajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS br. 18/12448 od 02.08. 2018. godine, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list RCG", br. 44/12 od 09.08.2012 i 030/17 od 09.05.2017. godine), donosi:

#### RJEŠENJE

Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS 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 isplataima po tim ugovorima i aneksima.

#### Obrazloženje

Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS podnijela je „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 isplataima 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 objelodanjanje predmetne informacije imalo štetne posljedice po obje 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. Obelodanjanje 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.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristupu informacijama, preko ovog organa, u roku od 15 dana od dana prijema istog.

Rješenje obradila/o: *N. Haćević*

Izvršni direktor  
Živko Banjević

Dostavljeno:  
-podnosiocu zahtjeva i  
-a/a

Decision of Montenegro Airlines no. 4826 of 13.09.2018

We filed a complaint with the Agency, which did not act on it, and then initiated court proceedings. In March 2019, the Agency issued a decision and rejected the appeal with the conclusion:

*“Disclosure of the requested information would cause harmful consequences for the interest of Montenegro Airlines, which is more important than the public interest to be familiar with the content of the contracts in question...” [58]*



## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

The court informed us about that decision of the Agency, thus, MANS expanded the lawsuit. A year later, the court annulled the Agency's decision and concluded that a mere reference to the provisions of the contract was not sufficient to deny access to information of public interest:

*“In addition to the aforementioned, given the content of the cited regulations, simply referring to the provisions of the contract that contain a confidentiality clause, which are not even properly cited in the disputed decision, is not sufficient to deny the request for access to information for which, according to the Court, there is a public interest.*

*Therefore, starting from the cited legal provisions, the decision of the first instance and the defendant body does not contain a detailed explanation of the reasons why access to the requested information is not allowed, but only states that disclosure of the requested information would cause harmful consequences for Montenegro Airlines, which is more important than the public interest to be familiar with the content of the contracts in question, without stating the facts and its connection with the application of substantive regulation, which is contrary to the provisions of Article 30 paragraph 3 of the Law on Free Access to Information, which stipulates that the decision on denying the access to information shall contain a detailed explanation of the reasons why access to the requested information is not allowed.” [59]*

Even half a year later, the Agency did not comply with the court judgement.

### **Case Studies 19 and 20: Secret loans of the Investment and Development Fund**

On various grounds, the Investment and development Fund conceals data on loans it gives to private companies. Despite the Agency's decisions and judgments in favour of transparency, these data are still not available to the public due to the silence of the administration, but also due to long and complicated procedures that have been aggravated by amendments to the law.

Loan agreement of the Investment and Development Fund has been secret four years since the request was submitted, thanks to the silence of the administration and non-compliance with court judgements.

The Investment and Development Fund (IDF) declared the loan agreement with the company Top dizajn secret, explaining that this would jeopardize market competition, as well as that disclosing would cause "harmful consequences for the commercial and other economic interests of the contracting parties". [60]

In October 2016, MANS filed a complaint with the Agency, followed by a lawsuit due to the silence of administration. In March 2017, the court ordered the Agency to act on our appeal.

However, the Agency did not decide within the deadline stated in the judgement, or after our urgencies, so in May 2018, we submitted a request to the court to issue an act.

The Court did so two years later, in June 2020, so it accepted the appeal and annulled the decision of the Investment and Development Fund:

[59] U. number 8739/2018 of 12.03.2020

[60] 05-17003-6035/1 of 14 October 2016

### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

*“The statement from the decision, that disclosing the requested information would jeopardize the competitiveness on the market, and bringing it in connection with intellectual property rights, is completely unclear, especially since the subject of the request was access to information related to the loan agreement of the company “Top dizajn” LLC Podgorica, which is why the appeal had to be accepted, the decision of the first instance body annulled, and the case returned for a new proceeding and decision.” [61]*

After the judgement, the Investment and Development Fund did not issue a new decision.

**This case proves that the amendments to the Law on Free Access to Information, which abolished the adjudication on the merits of the Agency, further slowed down and complicated access to the data that should be available to the public.**

In mid-2014, IDF declared several loan agreements secret, explaining that they were business and banking secrets. [62]

The agency upheld the appeal and annulled IDF's decision, stating that access to information could not be limited by other laws, and that even if the information was a trade secret, which must be preceded by a harm test, some of the data could be disclosed after deletion:

*“Article 13 of the Law on Free Access to Information stipulates that a public authority body shall enable a natural and legal person seeking access to information to access the information or the part thereof in its possession, except in the cases specified by this Law. The significance of this provision is that it excludes the possibility of prescribing limitations on access to information by other laws and general acts, i.e. if such limitations are prescribed, or are prescribed in the future, they will not be applicable upon the entry into force of this law. The reference of the first instance body to the Law on Banks cannot limit access to the requested information, and therefore, the allegations that the Law on Banks derogates from the application of the Law on Free Access to Information are unacceptable...”*

*Please note the fact that an information that falls into the category of business secrets does not mean that access to the said information is prohibited. The first instance body was obliged to apply Article 16 of the Law on Free Access to Information and conduct a harm test and state what harmful consequences would result from submitting the requested information in a particular case, based on which it could be concluded that the first instance body's allegations are justified. Namely, even when the requested act contains information to which the access is denied, the first instance body was obliged to provide access to information in accordance with Article 14, paragraph 1 after deleting the part of the information to which access is limited...” [63]*

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
U.broj 3690/18

N.V.O. "MANS"  
Broj 100470  
Podgorica, 21. 07. 2020. god.

Upravni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija Fadila Kardovića, kao predsjednika vijeća, Svetlane Radošević i Vojina Lazovića, kao članova vijeća, uz učešće samostalnog referenta suda Marine Nedović, kao zapisničara, rješavajući upravni spor po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice, za donošenje akta u izvršenju presude Upravnog suda Crne Gore, U.broj 33/17 od 16.03.2017. godine, nakon usmene rasprave održane u prisustvu punomoćnika podnosioca zahtjeva Perka Gluščevića, advokata iz Nikšića, a u odsustvu lica ovlaštenog za zastupanje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Podgorica, dana 23.06.2020. godine, donio je

#### RJEŠENJE

I Usvaja se zahtjev za donošenje akta.  
II Žalba se usvaja, poništava rješenje Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore AD, broj 05-17003-6035/1 od 14.10.2016. godine i predmet vraća tom organu na ponovni postupak i odlučivanje.  
III Obavezuje se Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, da podnosiocu zahtjeva naknadi troškove upravno-sudskog postupka u iznosu od 442,00 €, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

#### Obrazloženje

Podnosilac zahtjeva je pokrenuo upravni spor tražeći da sud donese akt u izvršenju presude ovog suda U.broj 33/17 od 16.03.2017. godine, kojom je usvojena tužba Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice i naloženo Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da odluči po žalbi tužioca od 26.10.2016. godine, izjavljenoj protiv rješenja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore AD, broj 05-17003-6035/1 od 14.10.2016. godine.

U zahtjevu i preko punomoćnika na raspravi, ukazano je da tužena, nije u zakonskom roku, ni nakon urgencije odlučila o predmetnoj žalbi, i u skladu sa obavezom koja je bila utvrđena presudom ovog suda. Predložio je da sud zahtjev usvoji, donese akt umjesto tužene i dosudi troškove spora.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, nije dostavila spise predmeta, ni obavještenje o razlozima zbog kojih nije donijela akt.

Nakon održane usmene rasprave i ocjene navoda zahtjeva, sud je našao da je isti osnovan.

Kako Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, nakon dostavljanja presude ovog suda U.br.33/17 od 16.03.2017. godine, nije, u ostavljenom roku, a ni nakon urgencije, donijela novi akt, niti je pak sudu dostavila obavještenje o razlozima nedonošenja, po nalaženju suda, ispunjene su zakonske pretpostavke predviđene članom 57 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", broj 54/16), za donošenje

*Excerpt from the judgment of the Administrative Court  
U. number 3690/18 of 23.06.2020*

[61] U. number 3690/18 of 23.06.2020  
[62] 0102-2387/2 of 19.06.2014  
[63] 6446/14 of 30.09.2014



### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

Since IDF did not issue a new decision, we addressed the Agency again, which requested information from the Fund and inspected the requested loan agreements, and then adjudicated on the merits to grant us access to the information. [64]

However, IDF filed a lawsuit against such decision of the Agency, and the Administrative Court confirmed that the first instance bodies have the right to conduct proceedings against decisions of the Agency:

*“Every natural or legal person to whom an obligation of the disputed administrative or other individual administrative act has been determined by the dispositive, as well as the first instance body if its obligations have been determined by a second instance decision, have an active legitimacy to initiate an administrative dispute. Since the disputed decision established the obligation of the first instance body to provide the applicant with a copy of the requested information, in this case, in the opinion of the Court, the first instance body has active legitimacy to initiate an administrative dispute in terms of Article 10 paragraph 2 of the Law on Administrative Dispute (“Official Gazette of Montenegro”, no. 54/16).” [65]*

The court annulled the decision of the Agency for procedural reasons - because it obliged the Fund to submit information, but did not make a decision on the submitted request and submitted the data that it itself already had in its possession:

*“Adjudication on the merits implies the termination of the proceedings, which in this particular case has not been done. The defendant obliged the Investment and Development Fund of Montenegro JSC to submit the requested information, but thus did not finally resolve the administrative matter in question, although the provision of Article 40 paragraph 1 item 1 of the Law on Free Access to Information stipulates that the second instance body shall have the right to require for a public authority body to provide the complete information or part of the information requested, as well as other information and data needed for decision-making. Thus, in the opinion of the Court, in accordance with the provisions of Article 238 of the Law on General Administrative Procedure, the defendant could have nullified the first instance decision and replace it with its decision, i.e. provided the applicant with the requested information. As the defendant referred to the regulation it did not apply, it committed a violation of a rule which could have affected the resolution of this administrative matter...” [66]*

CRNA GORA  
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA  
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

N.V.O. "MANS"  
70826-70829  
17.02.2020  
Podgorica, 201. god.

Br. 07-32-1429-1/20  
Podgorica, 17.02.2020.godine

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama-Savjet Agencije, postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore U.br.320/17 od 22.11.2017.godine rješavajući po žalbi NVO Mans br. 14/70826-70829 od 08.07.2014. godine, radi poništaja rješenja Investiciono razvojnog fonda Crne Gore broj: 0102-2387/2 od dana 19.06.2014. godine, a na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.list Crne Gore”, br.60/03, 73/10 i 32/11) je na sjednici održanoj dana 28.12.2017.godine donio:

#### RJEŠENJE

Usvaja se žalba .

Poništava se rješenje Investiciono razvojnog fonda Crne Gore broj: 0102-2387/2 od dana 19.06.2014.godine.

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

#### Obrazloženje

Prvostepeni organ je donio rješenje po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans na način što je odlučeno: “Odbija se zahtjev br. 14/70826-70829 od 04.06.2014.godine Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS.” Prvostepeni organ u rješenju navodi da je, postupajući po zahtjevu NVO MANS, utvrdio da Investiciono razvojni fond posjeduje tražene informacije. Poštujući odredbe ugovora koje se odnose na obavezu uzajamnog čuvanja podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu, prvostepeni organ se obratio proizvođaču Marku Stojanoviću, Hypo Alpe Adria Banci ad Podgorica, NLB Montenegro banci ad Podgorica i Prvoj banci ad Podgorica kao ugovornim stranama i od istih tražio pismenu saglasnost za dostavljanje ugovora podnosiocu zahtjeva. Odgovor je dobijen samo od strane Prve banke ad Podgorica, koji nije dala saglasnost da se traženi ugovor dostavi podnosiocu zahtjeva.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. U žalbi se u bitnom navodi da rješenje pobija zbog pogrešne primjene materijalnog propisa. Podnosilac žalbe poziva se na član 7 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji propisuje da je pristup informacijama od javnog interesa. U daljem navodi da se pristup informacijama može odbiti isključivo na osnovu izuzetaka predviđenih članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, što je prvostepeni organ propustio da uradi.

In the meantime, the Law on Free Access to Information was amended and the obligation of the Agency to adjudicate on the merits was abolished. Over two years since the court ruling, after a series of urgencies, the Agency finally issued a new decision annulling the decision of IDF and submitting the case to it for decision. [67]

Although the Agency's decision was made in February this year, IDF is yet to act on it.

[64] 07-43-8403-1/16 of 28.12.2016

[65] U. number 320/2017 of 22.11.2017

[66] Ibid.

[67] No.07-32-1429-1/20 Podgorica, 17.02.2020



## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

### Case Study 21: Electricity price for Aluminium Plant Podgorica (KAP)

After years of ignoring requests for information, Montenegro Bonus unlawfully declared the data on the sale of electricity to Aluminium Plant Podgorica secret, and even after the court judgement, it again resorted to the silence of the administration.

Back in early 2015, MANS asked the state-owned company, Montenegro Bonus, to disclose data on the price of electricity it sells to a private company, Aluminium Plant Podgorica.

Montenegro Bonus did not respond to our request, so we filed an appeal with the Agency, but that institution did not adopt a decision either, thus, we initiated an administrative dispute.

In May 2018, Montenegro Bonus finally responded to our request, three years after submission, so we withdrew the lawsuit.

The company refused to disclose the requested information, claiming that it was marked with a level of secrecy 'CONFIDENTIAL'. They conclude that disclosing the data would jeopardize the economic policy of the state, as there is a public interest for Aluminium Plant Podgorica, as a bankrupt company, to continue operating, as well as because arbitration proceedings are underway:

*“Montenegro Bonus issued a decision No. 658 of 09.07.2013, which determined the level of secrecy 'CONFIDENTIAL' for information on the price of electricity for the period from July 19, 2014 to the next two years, concluded with Montenegro Bonus and the Ministry of Economy.*

*Considering the reasons that led to determining the level of secrecy of information, and after conducted harm test, it was found that there was still a general interest for KAP to continue operating during bankruptcy due to continuity of production, better protection and preservation of property, decay and reduction of its value, achieving economic goals, and securing a better market position for KAP in bankruptcy.*

*Bearing in mind that the arbitration proceedings against the Government of Montenegro concerning investments in KAP Podgorica have not yet been completed, according to Montenegro Bonus, providing access to information could seriously harm the economic interests of Montenegro.” [68]*

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES



MONTENEGRO BONUS CETINJE  
Broj:01-439  
Cetinje, 30.04.2018.godine.

Montenegro Bonus, shodno članu 14, 29 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama rješavajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS br.15/75566 od 24.03.2015. godine u ponovnom postupku shodno rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Br.UPII 1674/15-2 od 14.04.2018 god. donosi:

## RJEŠENJE

Odbija se zahtjev za pristup informacijama dostavljen od strane Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS br.15/75566 od 24.03.2015. godine koji se odnosi na dostavljanje; »informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine«, kao neosnovan.

### Obrazloženje:

NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice, podnijela je Zahtjev br. 15/75566 od 24.03.2015. godine, kojim je zatraženo dostavljanje akata bliže označenih u dispozitivu ovog rješenja.

Shodno članu 14 stav jedan tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama tražena informacija je označena kao poslovna tajna shodno rešenju Montenegro Bonusa br.01-658 od 9.07.2013.godine.

Shodno članu 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 19a Zakona o tajnosti podataka, Montenegro Bonus je izvršio test štetnosti za »informacija o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine« a radi preispitivanja razloga koji su doveli do određivanja stepena tajnosti »POVJERLJIVO« koji je Montenegro Bonus odredio rešenjem br.01-658 od 9.07.2013.godine.

## TEST ŠTETNOSTI

### I Kriterijum – bezbjednost Crne Gore

- Da li bi pristupom informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine bila ugrožena bezbjednost Crne Gore – NE.

### II Kriterijum – odbrana Crne Gore

- Da li bi pristupom informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine bila ugrožena odbrana Crne Gore – NE.

### III Vanjska politika/interesi Crne Gore

- Da li bi pristupom informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine bili ugroženi interesi Crne Gore – NE.

### IV Monetarna politika

- Da li bi pristupom informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine bila ugrožena bezbjednost Crne Gore – NE.

### V Ekonomska politika

- Da li bi pristupom informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine bila ugrožena ekonomska politika Crne Gore – DA, s obzirom da postoji opšti interes da KAP u stečaju nastavi poslovanje u toku stečaja radi kontinuiteta proizvodnje, bolje zaštite i očuvanja imovine, propadanja i smanjenja njene vrijednosti, ostvarenja ekonomskih ciljeva, obezbjeđenja bolje tržišne pozicije KAP-a u stečaju.

Kako informacija o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine predstavlja podatak koji je od značaja za proces proizvodnje u KAP-u u stečaju i sprečavanje štetnih posljedica po crnogorsku ekonomiju koji su povjerljivi za sve učesnike u postupku iz kojeg je isključena javnost, Montenegro Bonus je svojim rešenjem br.658 od 09.07.2013.god utvrdio stepen tajnosti POVJERLJIVO.

Po izvršenom testu štetnosti utvrđeno je:

Montenegro Bonus je vezano za informacije o visini cijene električne energije za vrijeme od 19 jula 2014 godine do narednih dvije godine, koji je zaključen sa Montenegro Bonusom i Ministarstvom ekonomije“ donio rešenje br.658 od 09.07.2013.god kojim je utvrdio stepen tajnosti POVJERLJIVO.

Sagledavanjem razloga koji su doveli do određivanja stepena tajnosti informacije, a nakon izvršenog testa štetnosti utvrđeno je da i dalje postoji opšti interes da KAP nastavi poslovanje u toku stečaja radi kontinuiteta proizvodnje, bolje zaštite i očuvanja imovine, propadanja i smanjenja njene vrijednosti, ostvarenja ekonomskih ciljeva, obezbjeđenja bolje tržišne pozicije KAP-a u stečaju.

S obzirom da još uvijek nijesu okončani arbitražni postupci koji se vode protiv Države Crne Gore a tiču se investicionih ulaganja u KAP Podgorica, Montenegro Bonus je mišljenja da bi omogućavanjem pristupa informaciji moglo ozbiljno štetiti ekonomskim interesima Države Crne Gore.



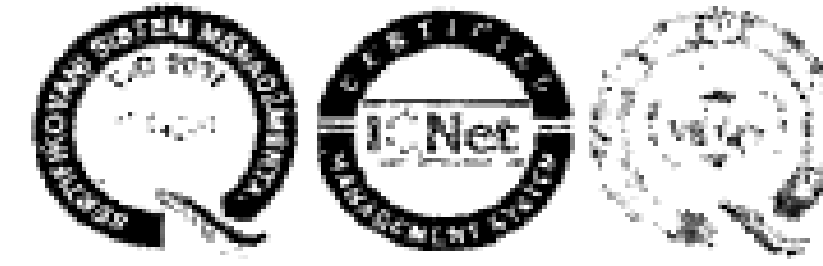
Decision of Montenegro Bonus Number: 01-439 of 30.04.2018

The Administrative Court annulled the decision of Montenegro Bonus because the decision determining the level of secrecy of the requested information does not have a reasoning, deadlines or events that terminate the secrecy, as well as an assessment of the consequences of disclosing the information:

“Examining the said decision, in accordance with the provision of Article 44 paragraph 2 of the Law on Free Access to Information, the Court found that it was not explained as prescribed by the provision of Article 10 paragraph 2 of the Law on Classified Information. Namely, bearing in mind the provision of Article 12, paragraph 4 of the Law on Classified Information, the reasoning of that decision lacks detailed explanation on how the disclosure of the requested data would cause harmful consequences for the security and interests of Montenegro. In addition, the decision on determining the level of data secrecy did not, in accordance with the provisions of Article 18, paragraph 1 of the Law on Classified Information, determine the manner of termination of secrecy, by determining the date of termination of secrecy within the deadlines referred to in Article 19a of that law, as well as by determining the event by which the secrecy of the data ceases. Also, bearing in mind that when making a decision on data secrecy, the defendant was obliged to assess the harmful consequences that could occur if certain information were available to the public, in the court's opinion, this means that when deciding on access to information it was not necessary to conduct a special harm test, as was done in this situation”. [69]

[69] U. number 3537/2018 of 27.02.2020

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES



**MONTENEGRO BONUS**  
CETINJE Broj:01-658  
Cetinje,09 .07.2013.godine.

Na osnovu člana 10 i 19a Zakona o tajnosti podataka ( Sl.list Crne Gore, br14/08, 76/09, 41/10 i 40/11 Odbor direktora Montenegro Bonus na sjednici od 9.07.2013 godine donosi:

## REŠENJE

### o određivanju stepena tajnosti podataka

1. Određuje se stepen tajnosti „POVJERLJIVO“ za sve podatke i dokumentaciju koja proističe sklapanjem Ugovora o poslovnoj saradnji sa Montenegro Bonus d.o.o. sa KAP-om u stečaju.
2. Vrijeme trajanja stepena tajnosti podataka iz stava 1 ovog Rješenja počinje teći danom donošenja istog.
3. Ovo Rješenje može se produžiti shodno Zakonu o tajnosti podataka.

Predsjednik Odbora direktora  
Darko Ušković

*Decision of Montenegro Bonus on determining the level of data secrecy  
01-658 of 09.07.2013*

Although the judgement was passed in February this year, Montenegro Bonus has not adopted a new decision even six months later.



# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

## Case Study 22: Lease agreements in the free zone of the Port of Bar

After four years of persistent silence by the Agency, the court finally annulled the decision of the Port of Bar, which declared secret all long-term lease agreements concluded with private companies operating in the free zone, but that company did not comply with the court judgement.

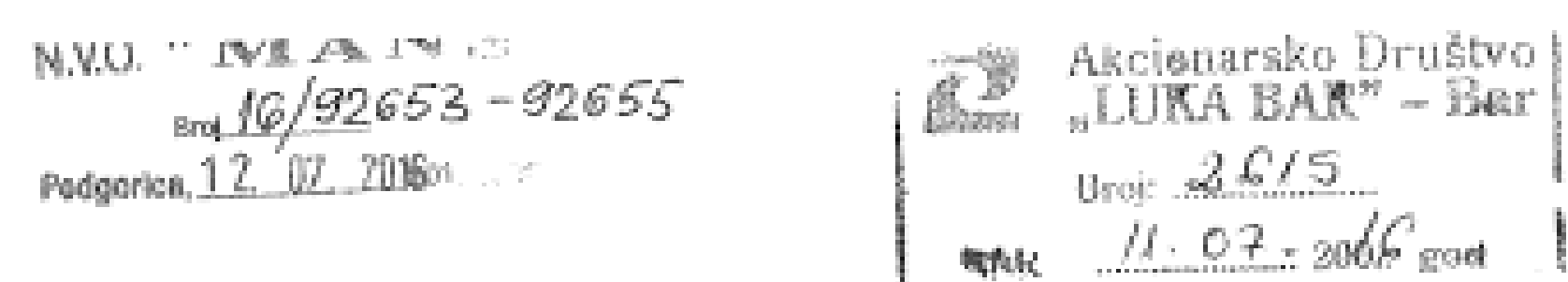
The Port of Bar refused to publish long-term lease agreements in the free zone "either because they refer to the period before the application of the current Law on Free Access to Information or, if that is not the case, due to protection of competition and business secret". [70]

MANS filed a complaint with the Agency, which did not respond, so we initiated a lawsuit as well. The court ordered it to decide on the appeal, but it did not act on the judgement. Finally, in July 2020, the court upheld the appeal and annulled the decision of the Port of Bar, four years after it was rendered.

*"... in the opinion of the court, the act of the first instance body does not contain a detailed explanation of the reasons why access to the requested information is not allowed..." [71]*

*"...the first instance body does not provide reasons why it considers that the request submitted during the validity of the Law on Free Access to Information cannot be applied to information dating from the period before its adoption." [72]*

The Port of Bar did not comply with the judgement and did not issue a new decision.



Na osnovu čl. 14, 29 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Sl. list CG-44/12), postupajući po zahtjevima NVO MANS iz Podgorice br. 16/92653-92655 od 4.7.2016. g., zavedenim kod „Luka Bar“ AD pod br. 2542 od 6.7.2016. g., donosim sljedeće

### RJEŠENJE

Odbijaju se kao neosnovani zahtjevi NVO MANS iz Podgorice br. 16/92653-92655 od 4.7.2016.g., kojima je tražen pristup informacijama i to: ugovoru o dugoročnom zakupu u Slobodnoj zoni sa kompanijom Plastitalia Brolo, ugovorima sa off-shore kompanijama u periodu 2010-2016. i biznis planovima Luke za period 2010-2016.

### OBRAZLOŽENJE

NVO MANS iz Podgorice obratila se "LUKA BAR" AD zahtjevima br. 16/92653-92655 od 4.7.2016.g., kojima je tražen pristup informacijama navedenim u izreci ovog rješenja.

Postupajući po navedenim zahtjevima, „Luka Bar“ AD nalazi:

1. da sa firmom Plastitalia Brolo nije zaključen ugovor o dugoročnom zakupu u Slobodnoj zoni;
2. da pristup ostalim traženim informacijama treba odbiti ili zato što se odnose na period prije početka primjene važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama ili, ako to nije slučaj, iz razloga zaštite konkurencije i poslovne tajne, u smislu čl. 14 st. 1 t. 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i odgovarajućih odredaba Zakona o slobodnim zonama, koji se primjenjuje kao lex specialis, a čiji je jedan od osnovnih postulata zaštita diskrecije obavljanja privrednih djelatnosti od strane korisnika slobodnih zona, po principu privredne eksteritorijalnosti, shodno međunarodno prihvaćenim normativima rada i poslovanja slobodnih zona.

PRAVNA POUKA: Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana prijema istog.

"LUKA BAR" AD  
ODGOVORNO LICE:

Dostaviti :

- NVO MANS Podgorica
- arhiva

Decision of the Port of Bar 2615 of 11.07.2016

[70] 2615 of 11.07.2016  
[71] U.no. 4511/18 of 16.07.2020  
[72] Ibid.

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

## 3.2. Secrets and privacy

State-owned companies often declared data of public interest a business secret or intellectual property, while in some cases, they limited access to information due to the privacy protection.

Such practice was also supported by the Agency, which rejected our appeals, usually with a long delay, which further prolonged proceedings.

The courts annulled such decisions of the Agency and confirmed that the information was unlawfully declared secret, but it is still not available to the public.

### Case Study 23:

### Audit report of the Electric Power Company – business secret

Electric Power Company declared its audit report secret, and such decision was confirmed by the Agency, thus, two years later, the court stated that this information could not be declared a business secret.

MANS requested from the Electric Power Company of Montenegro (EPCG) all reports submitted to that company by the Deloitte MVP OAD Consortium regarding the contract for providing of legal and financial services.

EPCG declared the data secret, concluded that their disclosure could cause harmful consequences, and that there is no public interest in disclosing this information. [73]

The Agency rejected our appeal and concluded that the requested information was a business secret:

*“Bearing in mind all the above, as well as the fact that the documentation required by the request is a document of a company which, according to the Law on Free Access to Information, is a business secret and does not contain data for which, in terms of Article 17 paragraph 1 of the Law on Free Access to Information, there is a prevailing interest in disclosing the requested information.” [74]*

Two years later, the Administrative Court annulled the Agency's decision and concluded that this information could not be secret, as these were audit reports published online:

*“In this administrative matter, it is disputable whether the requested information can be considered a business secret in the sense of the mentioned provision of Article 14 of the Law on Free Access to Information, if we keep in mind that the provision of Article 32 paragraph 1 of the Law on Audit (“Official Gazette of Montenegro”, No. 1/17 of January 9, 2017), stipulates that legal entities are obliged to submit a report on the auditor's opinion on financial statements to the tax authority, and to publish them on its website according to paragraph 2 of the same article. In the opinion of the court, the requested information cannot be a business secret, given that in accordance with the aforementioned provision of the Law, it is published on the website of the Tax Administration.” [75]*

In this case, too, the Agency did not issue a new decision after the court judgement.

[73] 6209/3 of 21.03.2018

[74] No. UPII 07-30-2722-2/1S of 08.08.2018

[75] U. number 5843/18 of 19.05.2020

## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

### Case Study 24: Value of assets of the state-owned company - intellectual property of the auditor

Data on the value of EPCG's assets were declared secret because they represent the auditor's intellectual property, and despite the court judgement, only a small part of the data was disclosed five years later.

On January 1, 2010, Energy Regulatory Agency refused to publish the report on the value of assets, equipment and facilities, which was submitted to it by Electric Power Company of Montenegro, because that state company represents intellectual property of the auditor.

*“Electric Power Company of Montenegro JSC Nikšić submitted a Response to the Request of the Agency, number 15/24878 dated 2 October 2015, in which it is stated that EPCG does not have the consent of KPMG to make the subject information available to the applicant - NGO Network for Affirmation of NGO Sector (MANS). KPMG's Response was attached to the said letter, stating that the requested Report represents the intellectual property of KPMG and that they do not agree that the report be submitted to the NGO Network for Affirmation of NGO Sector.” [76]*

The Agency rejected our appeal, fully accepting that the requested data constituted intellectual property. The Court annulled such decision of the Agency and concluded that there was no explanation as to how the intellectual property would be jeopardised, and what that right implied in this particular case:

*“Mere statement that this is information related to the protection of intellectual property rights is general, with no referring to the provision of Article 14 of the Law on Free Access to Information, so it cannot be concluded what is the protected interest, because the administrative authorities did not clearly explain regarding the report on the value of property, equipment and facilities of the company, majority owned by the state, that enabling the access to the said report, which was the subject of the request, would jeopardize the interests or intellectual property of the company that assessed the property, facilities and equipment of EPCG JSC, and even less what the intellectual property rights are, which makes the disputed decision unclear and incomprehensible. This is especially since intellectual property rights are copyright and related rights, trademark, geographic origin indication, design, patent, small patent and integrated circuit topology, and in that regard, in terms of Article 203 paragraph 2 of the Law on General Administrative Procedure regarding Article 30 paragraph 2 of the Law on Free Access to Information, the first instance i.e. defendant body was obliged to provide valid reasons for denying access to the requested information.” [77]*

For three years, the Agency did not issue a new decision, so we initiated a new proceeding before the court. Finally, in March 2020, the Agency annulled the decision denying us access to the data. [78]

After that, Energy Regulatory Agency issues a new decision granting access to only part of the data, while declaring the others secret because they are intellectual property of the audit company KPMG.

[76] Number: 15/2487-9 of 05.10.2015

[77] 2242/17 of 25.12.2017

[78] UPII 2353/15-2 of 05.03.2020



### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

The decision states that for part of the data from the assessment of the value of EPCG's assets that were used in the procedure of approving the company's revenues and prices by mid-2015, *"there is an indisputable interest of the public to be acquainted with them since it contains data which, among others, determined the amount of bills for consumed electricity paid by electricity customers in the period from 01.08.2012 to 31.07.2015, thus, access is granted to them."* [79]

It is not clear from the decision which data will exactly be submitted, and which will be withheld and for what reason, while in practice, only one page of the assessment of the value of EPCG's assets was submitted.

- da Društvo za konsalting i reviziju "KPMG" DOO Podgorica koje je izradilo predmetnu Procjenu, tvrdi da ista predstavlja intelektualnu svojinu ovog društva, što je istaknuto u navedenom Izjašnjenju EPCG, kao i da imenovano privredno društvo nije dalo saglasnost da se izvještaj dostavi podnosiocu zahtjeva što su i saopštili u svom aktu upućenom EPCG, zavedenom u Agenciji pod brojem 15/2487-8 od 02.10.2015. godine,
- da u samoj Procjeni, u uvodnom dijelu, u trećem pasusu stoji: *"Ovaj Izvještaj se ne može upotrijebiti za druge svrhe, niti se može staviti na uvid trećim licima, bez izričitog znanja i pismene saglasnosti KPMG."*,
- da je Procjena vrijednosti nekretnina, postrojenja, opreme i nematerijalnih ulaganja Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić, na dan 01.01.2010. godine, dostavljena Agenciji 28.02.2011. godine, na javnoj sjednici, u postupku donošenja odluke o odobravanju regulatorno dozvoljeno prihoda i cijena Elektroprivredi Crne Gore AD Nikšić za operatora distributivnog sistema, kao i da se dostavljeni dokument ne odnosi na period relevantan za odlučivanje u tom postupku utvrđivanja regulatorno dozvoljenog prihoda i cijena,
- da su u postupku donošenja Odluke o odobravanju regulatorno dozvoljenog prihoda i cijena Elektroprivredi Crne Gore AD Nikšić za operatora distributivnog sistema, za period 01.08.2012. – 31.07.2015. godine (Odluka broj 12/694-71 od 02. jula 2012. godine), iz Procjene vrijednosti nekretnina, postrojenja, opreme i nematerijalnih ulaganja Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić, na dan 01.01.2010. godine, korišćeni samo oni podaci koji su navedeni na strani 14, koja nosi naslov: **"Elektrogradnja"**.

Polazeći od navedenog ovaj organ smatra da za dio podataka iz predmetne Procjene koji su korišćeni u postupku odobravanju regulatorno dozvoljenog prihoda i cijena Elektroprivredi Crne Gore AD Nikšić za operatora distributivnog sistema, za period 01.08.2012. – 31.07.2015. godine, nesporno postoji interes javnosti da bude upoznata sa njima budući da su navedeni podaci, između ostalih, opredijelili iznos računa za utrošenu električnu energiju koji su plaćali kupci električne enegije u periodu od 01.08.2012. do 31.07.2015. godine, pa se njima odobrava pristup.

Kad su u pitanju drugi podaci iz predmetne Procjene, ovaj organ nije mogao koristiti ovlašćenje iz člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (*»Pristup informaciji ograničiće se 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.«*), budući da podnosilac zahtjeva – MANS u predmetnom zahtjevu za slobodan pristup informacijama ne ukazuje na to šta bi Procjena vrijednosti nekretnina, postrojenja, opreme i nematerijalnih ulaganja Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić, na dan 01.01.2010. godine, mogla da sadrži, a što bi upućivalo na protivpravna ponašanja taksativno navedena u članu 17 stav 1 ovog zakona.

Uz izostanak takvih navoda od strane podnosioca zahtjeva, a imajući u vidu pomenuto izjašnjenje EPCG, da predmetna informacija predstavlja intelektualnu svojinu KPMG, za čije je stavljanje na uvid trećim licima - saglasno pomenutoj napomeni u samoj Procjeni (*"Ovaj Izvještaj se ne može upotrijebiti za druge svrhe, niti se može staviti na uvid trećim licima, bez izričitog znanja i pismene saglasnosti KPMG."*) - potrebna saglasnost imenovanog privrednog društva, koja je u predmetnoj stvari uskraćena, ovaj organ je ocijenio da dijelu podataka iz informacije koja je predmet zahtjeva za slobodan pristup informacijama, 15/2487-1 od 11.08.2015. godine, treba ograničiti pristup u skladu sa članom 14 stav 1 tačka 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Pored navedenog Agencija je prilikom odlučivanja u predmetnoj stvari imala u vidu tada važeći Zakon o energetici ("Službeni list CG", br. 28/10, 40/11, 42/11, 6/13 i 10/15), član 43 stav 2, kojim je propisano da je Agencija dužna da čuva tajnost komercijalnih i drugih povjerljivih poslovnih podataka do kojih dođe u vršenju poslova u skladu sa zakonom i pravilima Agencije, kao i Pravila za čuvanje komercijalno osjetljivih informacija ("Službeni list CG", broj 35/11) kojima je propisano da podaci ili informacije koje se koriste za utvrđivanje tarifa ili prihoda operatora nakon dostavljanja Agenciji, nemaju tretman osjetljivih informacija.

*Excerpt from the decision of the Energy Regulatory Agency 20/11-5 of 30.04.2020*

## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

### Case Study 25: Travelling at the expense of the state is a secret due to privacy protection

Data on persons traveling by planes of the state-owned company at the expense of citizens are hidden from the public, despite a court judgement in favour of transparency.

Montenegro Airlines has declared the names of passengers who travelled on the company's planes at the expense of the Government of Montenegro secret, explaining it by the protection of personal data.

In this case, the Agency did not make a decision on the appeal, so the court issued a judgement obliging it to make a decision. Since the Agency did not decide even after that judgement, we initiated a new proceeding before the court and only then it rejected our appeal, concluding that our request was lawfully rejected because we requested personal data. [80]

The Administrative Court annulled the decision of the Agency because it did not take into consideration the fact that this is a contract concluded by the Government, as well as that they may be persons who are exempt from privacy protection:

*“Namely, it is indisputable that the protection of personal data is regulated by law and that, accordingly, access to information of this nature is limited. However, the Court finds that the facts are not clearly established in the present case. This is because the contract in question was concluded between the Government of Montenegro and Montenegro Airlines JSC Podgorica, which is the fact that was not related to the content of the request in the first-instance and disputed decision. The decisions cite the provisions of the Law on Personal Data Protection and Free Access to Information, which relate to the protection and processing of personal data, which is not sufficient to conclude that the request in question was rightfully rejected. The plaintiff pointed out in the appeal that the very fact that the fixed lease agreement was concluded between the Government of Montenegro and the said body, indicates the interest of the public to know the requested information, which was not taken into consideration in the decision of the defendant body. The fact that the Government of Montenegro is on one of the contracting parties may indicate persons for whom, according to Article 14, paragraph 1, item 1 of the Law on Free Access to Information, the rules of limiting access to information do not apply.” [81]*

Article 14 paragraph 1 item 1 of the Law stipulates that a public authority body may limit access to information or part of the information, if it is in the interest of **protection of privacy from the disclosure of data provided by the law governing the protection of personal data, other than data related to:**

- public officials in connection with the exercise of public office, as well as the income, property and conflict of interests of those persons and their relatives, covered by the law regulating the prevention of conflict of interest,
- **funds allocated from public revenues, except for social benefits, health care and protection against unemployment.**

In this case, it is indisputably a matter of funds from public revenues, because the persons whose names are requested travelled by Montenegro Airlines planes on the basis of a contract concluded between that company and the Government.

Although the court judgement was passed in January this year, the Agency did not issue a new decision in this case either.

[80] No. UPII 07-30-3231-2/16 of 01.03.2019

[81] U.no.3927/18 of 24.01.2020

## 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

### Case Study 26: Secret contracts on the purchase of electricity despite the verdict of the Supreme Court

In this case, the state-owned company and then the Agency persistently declare secret the same information that the Supreme Court already determined should be available to the public.

Electric Power Company declared the contracts on the purchase of electricity secret because their disclosing would "lead to the violation of trade and other economic interests of Electric Power Company of Montenegro, which would cause harm to it":

*"Namely, bearing in mind the fact that the requested information also refers to the other contracting party, which is not subject to the Law on Free Access to Information, the disclosure of the requested information would jeopardize the interest of the other contracting party, in which case it could ask EPCG to protect its rights in court, and in which case EPCG could suffer damages." [82]*

The Agency rejected our appeal and almost copied the allegations of EPCG.

informacijama, sprovela test štetnosti objelodanjivanja tražene informacije i utvrdila da dokumentacija tražena predmetnim zahtjevom sadrži komercijalno osjetljive podatke čijim bi objavljivanjem EPCG mogla biti dovedena u nepovoljan položaj što bi dovelo do narušavanja trgovinskih i drugih ekonomskih interesa Elektroprivrede Crne Gore i usljed čega bi pretrpjela štetu. Naime, imajući u vidu i činjenicu da se tražene informacije odnose i na drugu ugovornu stranu, koja nije obaveznik primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama to bi objelodanjivanje traženih informacija ugrozilo interes druge ugovorne strane obzirom da se radi o činjenicama koje se tiču njihovog poslovanja, u kom slučaju bi ista mogla od EPCG tražiti zaštitu svojih prava sudskim putem, u kojem slučaju bi EPCG mogla pretrpjeti štetu. Prvostepeni organ navodi da proizvodnja električne energije nije regulisana djelatnost shodno Zakonu o energetici, te da bez obzira što EPCG kupuje električnu energiju po bilo kojoj cijeni, to ni u kom slučaju ne može da utiče na cijenu kojom EPCG kao javni snabdijevač snabdijeva tarifne kupce u cilju obavljanja djelatnost od javnog interesa, pa se shodno navedenom navodi da ne postoji javni interes zbog kojeg bi ova informacija trebala biti objavljena. Dalje, za dostavu traženih informacija potrebna je saglasnost druge ugovorne strane, a čija saglasnost nije dobijena, te bi se u tom smislu, dostavljanjem traženih informacija, postupilo suprotno odredbama predmetnih ugovora. Kako je članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.List CG br.44/12 i 30/17“) predviđeno da će organ vlasti odbiti zahtjev za pristup informaciji, ako postoji razlog iz člana 14 istog zakona za ograničavanje pristupa traženoj informaciji, to je na ovaj način prvostepeni organ i postupio u konkretnoj upravno pravnoj stvari. Imajući u vidu sve navedeno kao i činjenicu da dokumentacija tražena predmetnim zahtjevom predstavlja akt privrednog društva koji predstavlja poslovnu tajnu i koji ne sadrži podatke za koje, u smislu člana 17 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, postoji preovlađujući interes za objelodanjivanjem tražene informacije. 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 iznjetih 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**

AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA, adresa: Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 147  
tel/fax: +382 020 634 883 (Savjet), +382 020 634 884 (direktor), e-mail: azlp@t-com.me, web site: www.azlp.me

Excerpt from the decision of the Agency No. UPII 07-30-2684-2/18 Podgorica,  
08.08.2018



### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

The court annulled the Agency's decision and pointed out that five years ago, in an identical case, the Supreme Court had already taken the position that this information should be available to the public:

*“In the reasoning of its decision, the defendant authority states that the reason for rejecting the request for access to information is that the requested information is commercially sensitive information, the disclosure of which would put the other contracting party at a disadvantage, which is not enough to check whether the access to the requested information should have been limited. According to the Court, the defendant authority was obliged to state in the reasoning of the disputed decision the reasons on how providing access to the requested information could have consequences for the interests protected by law, i.e. to determine that the protected interest is more prevailing than the interest in access to information. The reasoning of the disputed decision is unclear because it does not contain precise and clear reasons as to what harmful consequences for the contracting parties could occur by submitting the requested documents, and in what way, as well as regarding the conclusion that it is of greater interest not to disclose the requested information than for the public to be informed of it. In addition, it does not take into account the position of the Supreme Court of Montenegro stated in the judgement Uvp.no.263/13 of 24.01.2014.” [83]*

The Supreme Court's judgement states that these contracts do not contain commercially sensitive information:

*“According to this court, in the procedure of examining the lawfulness of the disputed decision, and on the basis of the previously established factual situation, the Administrative Court correctly concluded that the requested documentation does not contain commercially sensitive data whose disclosing could put Electric Power Company in an unfavourable position, or whose disclosing could lead to a violation of trade and other economic interests, both for the Electric Power Company and other contracting parties.” [84]*

**Although this judgement was passed at the end of 2019, almost a year later, the Agency did not issue a new decision.**

[83] U. no.2797/18 of 12.11.2019  
[84] Uvp.no.263/13 of 24.01.2014

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

## 3.3. No information

The Agency accepted claims by the state-owned companies that they did not have numerous information about their business, without taking into consideration the evidence showing the contrary.

Moreover, the Agency ignored court judgements which had annulled its decisions and did not issue new ones. That is why the data is still withheld from the public.

### Case Study 27: No plan of its development and restructuring

The state-owned airline company claimed that it did not have a plan for its development and restructuring, and such explanation was accepted by both the Agency and the Administrative Court. The Supreme Court found that these allegations were not true based on an article from the media to which we have been pointing to since the beginning of the proceeding.

Montenegro Airlines claimed that it did not have its own restructuring and development plan prepared by the company's new management.

"Montenegro Airlines" AD Podgorica  
03 Broj: 15/17  
Podgorica 12.12.2017. godine

N.V.O. "MANS"  
Broj: 17/116165  
Podgorica, 13.12.2017. god.

"Montenegro Airlines" AD Podgorica, postupajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, br.17/116165 od 04.12.2017.godine, na osnovu člana 25 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list Crne Gore", br.44/12 od 09.08.2012.godine), donosi:

#### RJEŠENJE

1. Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora-MANS iz Podgorice, broj br.17/116165 od 04.12.2017.godine, kojim je traženo dostavljanje:

-plana restrukturiranja i razvoja kompanije Montenegro Airlines AD Podgorica, koji je pripremio novi menadžment avio kompanije

#### Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS iz Podgorice podnijela je "Montenegro Airlines"-u AD Podgorica zahtjev broj br.17/116165 od 04.12.2017.godine, kojim je tražila da joj se dostavi kopija:

-plana restrukturiranja i razvoja kompanije Montenegro Airlines AD Podgorica, koji je pripremio novi menadžment avio kompanije

Članom 30 Zakona 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: na način na koji se dozvoljava pristup informaciji, rok za ostvarivanje pristupa i troškovi postupka. Rješenjem kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji.

U postupku po zahtjevu, ovaj organ je utvrdio da se istom ne može udovoljiti, iz razloga što "Montenegro Airlines" AD Podgorica nije u posjedu traženog dokumenta - plana restrukturiranja i razvoja Montenegro Airlines AD Podgorica koji je pripremio novi menadžment aviokompanije.

Shodno odredbama člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odlučeno je kao u dispozitivu Rješenja.

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, preko ovog organa, u roku od 15 dana od dana prijema istog.

Obradila: Dragana Zindović

Izvršni direktor  
Živko Banjević



#### Dostavljeno:

- Mreži za afirmaciju nevladinog sektora-MANS-u
- Sektoru za ljudske resurse, pravne i opšte poslove
- Arhivi

### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

MANS filed an appeal with the Agency, which did not make a decision until we initiated court proceedings, when it accepted the allegations of Montenegro Airlines that it did not have the requested information. [85]

The Administrative Court upheld the Agency's decision and dismissed our appeal. [86]

However, the Supreme Court annulled the judgment of the Administrative Court because it did not assess the essential allegations of the lawsuit, i.e. the article we attached, which shows that Montenegro airlines must be in possession of the requested information:

*"However, the case file shows that the plaintiff, along with the request for information as well as the appeal and the filed lawsuit, attached an article on the restructuring plan of "Montenegro Airlines" which talks about the very restructuring programme adopted in 2012 and confirmed in February 2017. The article was published on the portal "Analitika" with details (reasons for bad financial situation, debt rescheduling for taxes and contributions, obligations to creditors, business plan, proposals for resolving debt to Airports of Montenegro and Flight Control, manner of increasing equity...).*

*This fact is not mentioned by the second instance body in the decision that was the subject of examination before the Administrative Court, and the Administrative Court did not provide valid reasons for the plaintiff's allegations in which it indicated the general acceptance of the first instance body's allegations by the defendant, since the aforementioned article was attached to the filed lawsuit." [87]*

Almost a year after the Supreme Court's judgement, the Administrative Court issued a new judgment annulling the Agency's decision. [88]

The proceeding is still ongoing.

#### Case Study 28: No report on its business

The state-owned power company claimed it did not have a business report previously adopted by the Shareholders' Assembly. Despite the evidence, the Agency rejected our appeal, and has not made a new decision a year after the court judgement.

In mid-2016, the Electric Power Company of Montenegro claimed that it did not have a report on its business for the previous year. [89]



Elektroprivreda Crne Gore A.D. Nikšić  
ELEKTROPRIVREDA CRNE GORE AD NIKŠIĆ  
DIREKCIJA ZA PRAVNE POSLOVE

Broj: 11-20-32227/3  
Nikšić, 29.07.2016 godine.

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list CG" br.44/12), Ovlašćenja br.10-00-35400, od 06.07.2016.godine, a shodno Vodiču za pristup informacija u posjedu Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić br.10-00-56237 od 25.09.2014.godine, postupajući po Zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS br.16/92008 od 15.06.2016.godine, **d o n o s i m**

#### RJEŠENJE

Odbija se Zahtjev za pristup informaciji podniet od strane Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS br. 16/92008 od 15.06.2016.godine.

#### Obrazloženje

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS obratila se Elektroprivredi Crne Gore AD Nikšić Zahtjevom br. 16/92008 od 15.06.2016.godine, zaveden kod Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić pod brojem 11-00-32227 od 16.06.2016.godine, kojim je tražila dostavljanje kopije: "izvještaja o poslovanju Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić za 2015.godinu."

Rješavajući po predmetnom zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić je sprovela upravni postupak ispitala sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje i utvrdila da ne posjeduje informacije tražene predmetnim zahtjevom.

Shodno navedenom, obzirom da nijesmo u posjedu traženih informacija, to bi dostavljanje traženih informacija predstavljalo sačinjavanje nove informacije, a što shodno članu 29 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.List CG br.44/12") predstavlja osnov za odbijanje zahtjeva. Naime, članom 29 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.List CG br.44/12") je predviđeno da će organ vlasti odbiti zahtjev za pristup informaciji, ako pristup informaciji zahtjeva ili podrazumjeva sačinjavanje nove informacije", na koji način je prvostepeni organ postupio u konkretnoj upravno pravnoj stvari.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu Rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog Rješenja podnosilac zahtjeva može izjaviti žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u roku od 15 dana od dana prijema Rješenja.



Decision of the Electric Power Company of Montenegro  
11-20-32227/3 of 29.07.2016

[85] UP II 07-30-172-2/18 of 23.04.2018  
[86] U. number 1305/18 of 10.09.2019  
[87] Uvp.no. 1390/19 of 17.10.2019  
[88] U.no.5030/19 of 16.09.2020  
[89] 11-20-32227/3 of 29.07.2016



### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

Almost two years after the appeal was filed, the Agency decided to reject it, based on a statement by EPCG, which said it did not have that information.

traženih informacija Prvostepeni organ je jasno u svom izjašnjenju br. 11-20-46595 naveo da ne posjeduju tražene informacije – Izvještaja o poslovanju Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić za 2015. godinu. Savjet Agencije je stanovišta da ne stoje navodi iz žalbe da je osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito shodno odredbama člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku iz razlogom što je prvostepeni organ dao valjane razloge i obrazloženje zbog kojeg je odbijen predmetni zahtjev i dostavljena tražena informacija podnosiocu zahtjeva. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o opštem 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 iznjetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 235 stav 1 Zakona o opštem 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



Decision of the Agency UPII 07-30-1271-2/16 of 05.03.2018

One year later, the Administrative Court annulled the Agency's decision and concluded that it did not take into consideration the evidence that the requested report was adopted by the Shareholders' Assembly and indicated that there was no explanation as to why the office supplies had not been inspected:

*"...the defendant did not take into consideration the allegations of the appeal which indicated that the agenda of the XIV regular general Shareholders' Assembly was the Decision on the adoption of the Report on operations for 2015, or the explanation of the challenged act containing reasons why the control of office operations, determined by the initiative of the defendant from 31.10. 2016, was not performed". [90]*

Even a year after the court judgement, the Agency has not act on it and has not issued a new decision.

# 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

## Case Study 29: They do not know they hired

In this case, the Electric Power Company of Montenegro, in response to the appeal, practically admitted that it had data on additional employment, but the Agency still stated that the state-owned company did not have the requested information. After the court annulled such decision of the Agency, it did not act on the judgement for a year.

The Electric Power Company stated that there were no contracts with employment agencies concluded in 2015. [91]

Two years later, the Agency rejected our appeal and stated that EPCG clarified in its response that it had not concluded contracts with employment agencies, but agreements with agencies for temporary assignment of employees:

*“In its response to the appeal, no. 11-20-322/2 from 15.02.2016, the first-instance body further clarified the allegations that they conducted administrative proceedings, examined all decisive facts and circumstances relevant to the decision and determined that it did not have the information required by the request, due to the fact that Electric Power Company of Montenegro JSC Nikšić did not conclude contracts with employment agencies as well as annexes to the contract during 2015, but as a user of the employee assignment service, during 2015 in accordance with Article 43 b of the Labour Law, they concluded agreements on temporary assignment of employees with licensed agencies for temporary assignment of employees.” [92]*

članom 43 b Zakona o radu, sporazume o privremenom ustupanju zaposlenih sa licenciranim agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda i odgovora na žalbu Savjet Agencije nalazi da je žalba neosnovana. Član 235 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da će drugostepeni organ odbiti žalbu kada utvrdi da je postupak koji je prethodio rješenju 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 je na osnovu člana 30 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji Prvostepeni organ je u svom rješenju br. 10-00-322/1 od dana 26.01.2016. godine dao jasne razloge zbog kojih odbija pristup informacijama u dijelu dostavljanja: svih ugovora, uključujući i anekse ugovora, koje je u toku 2015. godine zaključila Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić sa agencijama za posredovanje u zapošljavanju iz razloga ne posjedovanja traženih informacija. Prvostepeni organ je u odgovoru na žalbu br. 11-20-322/2 od 15.02.2016. godine dodatno pojasnio navode da su sproveli upravni postupak, ispitala sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje i utvrdila da ne posjeduje informaciju traženu predmetnim zahtjevom, iz razloga što Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić sa agencijama za posredovanje u zapošljavanju, nije zaključivala ugovore kao ni anekse ugovora u toku 2015. godine već da su kao korisnik usluge ustupanja zaposlenih, tokom 2015 godine zaključivala, u skladu sa članom 43 b Zakona o radu, sporazume o privremenom ustupanju zaposlenih sa licenciranim agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih. Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o opštem upravnom postupku niti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosioca 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 iznjetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 235 stav 1 Zakona o opštem 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**



AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA, Kralja Nikole br.2 Podgorica  
tel/fax: +382 020 634 883 (Savjet), +382 020 634 884 (direktor) , e-mail: azlp@t-com.me, web site: www.azlp.me

Excerpt from the Agency's Decision UPII 07-30-208-2/16 of 09.03.2018

[91] 10-00-322/1 of 26.01.2016

[92] UPII 07-30-208-2/16 of 09.03.2018

### 3. STATE FUNDS AND COMPANIES

The court annulled the Agency's decision because it did not assess the evidence MANS submitted with the appeal that EPCG possessed the information:

*“Namely, in the appeal and in the lawsuit, the plaintiff referred to the Report on the analysis of documentation at the request of Electric Power Company of Montenegro JSC Nikšić for determining the regulatory allowed revenue and prices of distribution system operators for the regulatory period 01.01.2016-31.12.2016, no. 15/2575-21 dated 10.11.2015, which was publicly published on the website of the Energy Regulatory Agency, on the basis of which it submitted a request to the first instance body. In the said Report, in section 1.1.1. "Costs of salaries and other personal income" referred to by the plaintiff, it is stated that "in addition to full-time employees, Distribution System Operator hires other persons under temporary service contract and through employment agencies", and it hired, among others, "102 people in 2015".*

*The defendant did not take into consideration or address these complaints of the plaintiff, especially in relation to the information from the said Report, to which the plaintiff referred throughout the proceedings, and which was necessary for the proper establishment of the facts. Acting in this way, the defendant, in the opinion of the Court, made an unlawful decision, thus the lawsuit was founded, and the challenged decision was annulled.” [93]*

**Although the court rendered the judgement in October 2019, the Agency has not issued a new decision even a year later.**



## 4. PUBLIC OFFICIALS

Many data on public officials are not available to the public either due to non-compliance with court judgements or poor judicial practice.

In cases where judgments were in favour of transparency, the Agency and other competent authorities did not enforce them. The Administrative Court stimulated unlawful actions of the Agency, because its work is itself selective and untimely.

The courts rendered judgments revoking the decisions on several occasions for procedural reasons, without assessing whether the data should be available to the public. Therefore, even after numerous judgments, it is still not clear whether the public has the right to information on court proceedings against public officials.

Due to the very narrow interpretation of the Supreme Court, only data on the income and assets of related persons living in the same household as public officials are available to the public. There is no substantial protection against such decisions, because despite numerous appeals, the Constitutional Court has never ruled in any case related to the right of access to information.

### 4.1. Court proceedings

Despite numerous court judgements, it is still unclear whether the public has the right to information on court proceedings against public officials. Recent judicial practice shows that withholding this information by referring to privacy is not justified.

However, the information is not yet available to the public, so it is not clear whether the new legal provision exempting court proceedings from the Law on Free Access to Information is applied in these cases.

Concrete examples show that in these cases the Administrative Court acts selectively and untimely, thus stimulating the unlawful work of the Agency and increasing the costs of the applicants.

## 4. PUBLIC OFFICIALS

### Case study 30: Due to the conflict of interests, misdemeanour proceedings are (not) public

In this case, the Supreme Court found that misdemeanour proceedings against public officials initiated for violating regulations related to their income and property should be available to the public. Despite that, the Administrative Court re-assessed that these data do not refer to their income or property, but to court proceedings to which only the parties can have access.

MANS asked the Agency for Prevention of Corruption (APC) to submit a request to initiate a misdemeanour proceeding, which it initiated on the basis of a misdemeanour by the public official Milivoje Tomčić.

APC refused to disclose the requested information due to protection of privacy:

*“However, as this document contains personal data related to the factual descriptions of actions committed by the defendant from which the legal character of the misdemeanour derives, as well as other circumstances necessary to determine the misdemeanour as accurately as possible, and which imply suspicion of guilt for the committed misdemeanour, as well as personal data, personal name of the accused natural person, his address of residence, unique identification number and place of employment i.e. job performed, and bearing in mind that the Law on Personal Data Protection (“Official Gazette of Montenegro”, No. 79/2008, 70/2009, 44/2012 and 22/2017) stipulates in Article 2, paragraph 2 that personal data may be processed only to the extent necessary to achieve the purpose of processing and in a way compatible with the aims for which they were collected, the processing of the said personal data by inspecting them, disclosing them or making them available otherwise in a manner inconsistent with the purpose and purpose for which the said data were collected, i.e. for the purpose and intent of initiating misdemeanour proceedings, would be a violation of this law.” [94]*

The Free Access to Information Agency rejected the appeal almost a year after it was filed, concluding that these were personal data:

*“Namely, these are personal data: personal name of the accused natural person, his address of residence, unique identification number and place of employment i.e. job he performs, and therefore the Agency Council found that the first instance body correctly applied the substantive law and correctly and completely established the facts when, for the reasons stated above, in paragraph 4 of the decision, it rejected the request for access to information.” [95]*

The Administrative Court rejected the lawsuit, assessing that disclosing of data would violate the right to privacy, but also the right to a fair trial, in this case in misdemeanour proceedings, and that access to these files can only be available to parties in the proceedings:

*“According to the Court, contrary to the allegations of the lawsuit, the requested document contains personal data relating to factual descriptions of actions committed by the accused person from which the legal character of the misdemeanour derives, as well as other circumstances necessary to determine the misdemeanour as accurately as possible, which are the facts that indicate the existence of a suspicion that a misdemeanour has been committed by him, which is the information that cannot be disclosed to the public as information of public importance.*

[94] 03-04-256/3 of 23.01.2018

[95] No. UPII 07-30-1157-2/18 of 01.12.2018

## 4. PUBLIC OFFICIALS

*Therefore, in case it was made available to the public, this information would violate the right to privacy and the right to a fair trial, i.e. fair conduct of misdemeanour proceedings, prescribed by the provision of Article 98 of the Law on Misdemeanours. Access to files is regulated by the Law on Misdemeanours, while the provision of Article 142 paragraph 5 of the same law stipulates that the Criminal Procedure Code is applied accordingly when reviewing and transcribing files in misdemeanour proceedings, which provides for the possibility of inspecting case files only to persons with justified interest in such insight, and these norms cannot be derogated by the provisions of the Law on Free Access to Information, which is why access to the requested information is properly limited.” [96]*

However, the Supreme Court upheld the ruling of the Administrative Court and found that those were data on the income and property of a public official, to which access was unjustifiably denied, while part of the personal data (identification number) should be deleted before disclosing the information:

*“The challenged judgement concludes that disclosing of the requested information would violate the right to privacy and the right to a fair trial, and according to the Article 14 paragraph 1 item 1 of the Law on Free Access to Information and Article 9 paragraph 1 item 1 of the Law on Personal Data Protection, the challenged decision is lawful.*

*The aforementioned reasons of the challenged judgement are incomprehensible, which is a violation of the rules of procedure from Article 367 Paragraph 2 Item 15 of the Law on Civil Procedure regarding Article 4 of the Law on Administrative Procedure.*

*The provision of Article 14, paragraph 1, item 1, indent 1 of the Law on Free Access to Information stipulates that a public authority may limit access to information if it is in the interest of protecting privacy from disclosing of data provided by law governing personal data protection, except in the case of data relating to public officials in connection with the exercise of public office, as well as the income, property and conflict of interest of those persons and their relatives covered by the law governing the prevention of conflicts of interest.*

*The case file shows that Tomčić Milivoje is a public official within the meaning of the Law on Prevention of Corruption, so the aforementioned reasons for the challenged judgment - that access to data on income and property of public officials is limited, are incomprehensible.*

*Access to data, except those listed in the aforementioned provision of the Law on Free Access to Information (identification number), is limited, but this is regulated by Article 24 of the Law on Free Access to Information.” [97]*

pobijana presuda ili pak ista ukine i predmet vrati Upravnom sudu na ponovni postupak.

U odgovoru na podnijeti zahtjev tužena je isti ocijenila neosnovanim i predložila da kao takav bude odbijen.

U sjednici vijeća razmotreni su cjelokupni spisi predmeta, ispitana pobijana presuda, ocijenjeni navodi podnijetog zahtjeva i odgovora na isti, pa je vijeće našlo da je:

- zahtjev osnovan.

Pobijanom presudom se zaključuje da bi se objavljivanjem traženih informacija povrijedilo pravo na privatnost i pravo na pravično sudjenje, pa se dovodeći te činjenice u vezi sa članom 14 st. 1 tač. 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i članom 9 st. 1 tač. 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti izvodi zaključak da je osporeno rješenje zakonito.

Gornji razlozi pobijane presude su nerazumljivi čime je počinjena povreda pravila postupka iz člana 367 st. 2 tač. 15 ZPP u vezi člana 4 ZUS-a.

Odredbom člana 14 st. 1 tač. 1 al. 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti osim podataka koji se odnose na javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje spriječavanje sukoba interesa.

Iz spisa predmeta proizilazi da je Tomčić Milivoje javni funkcioner u smislu Zakona o spriječavanju korupcije, pa su nerazumljivi gornji razlozi pobijane presude da je ograničen pristup podacima o prihodima i imovini javnih funkcionera.

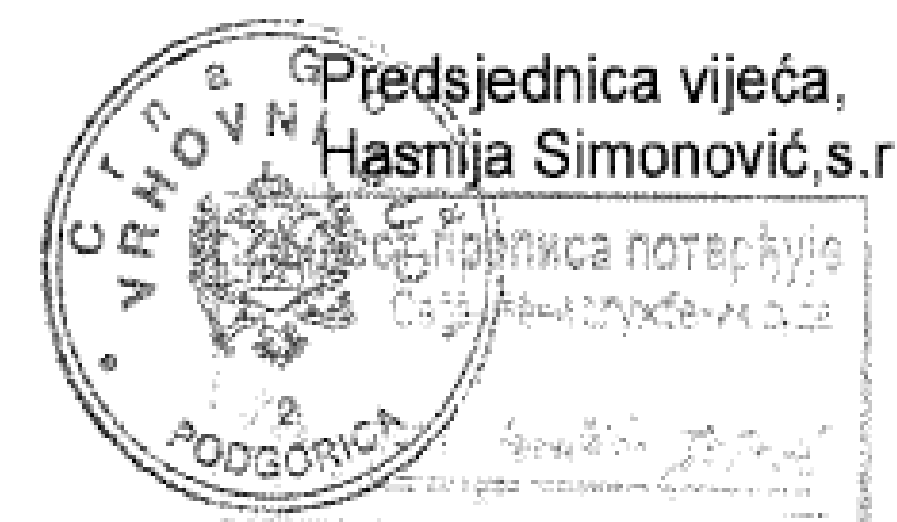
Podacima mimo onih navedenih u naprijed navedenoj odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama (matični broj), jeste ograničen pristup, ali tu situaciju reguliše član 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Sa iznijetih razloga, a sa pozivom na član 47 st. 1 i 2 ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

Prilikom ponovnog odlučivanja Upravni sud će otkloniti naprijed navedenu povredu pravila postupka u skladu sa navodima ove presude, pa donijeti novu zakonitu odluku.

VRHOVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica 19. 12. 2019. godine

Zapisničar,  
Radojka Djordjević, s.r



Excerpt from the judgment of the Supreme Court  
Uvp. no. 1474/19 of 19. 12.2019



## 4. PUBLIC OFFICIALS

The Administrative Court again rejected the lawsuit, assessing that the request did not ask for information regarding the income, property and conflict of interests of public officials, but for a request to initiate misdemeanour proceedings, which is part of court files and can only be accessed by the parties in the proceedings:

*“Starting from the indisputable fact that the case in question is not a request for free access to information - data relating to public officials regarding income, property, and conflict of interests of those persons and their relatives covered by the law governing the prevention of conflicts of interest, but that it is a request for free access to information, by which the plaintiff asked the Agency for Prevention of Corruption to submit a copy of the request to initiate misdemeanour proceedings against official Milivoje Tomčić, which was initiated before the misdemeanour court, the first instance body, according to the Court, properly rejected the request for free access to the requested information. The request for initiating misdemeanour proceedings against official Milivoje Tomčić is an integral part of the file of misdemeanour proceedings, and only persons listed by the provision of Article 142, paragraphs 1 and 2 of the Law on Misdemeanours have the right to inspect the files. The possibility of access to case files, and only to persons who have a justified interest in such access, is provided by the Criminal Procedure Code, and its appropriate application is referred to in paragraph 5 of the same article, and these norms cannot be derogated from the provisions of the Law on Free Access to Information, which is why access to the requested information is properly limited.” [98]*

### **Case study 31: Selectivity of the court prolongs proceedings and increases costs**

**Selective and untimely conduct of the Administrative Court stimulates the unlawful work of the Agency and increases the costs of applicants. Therefore, even two years after the election, the public has no information on whether presidential candidates have been convicted of crimes or prosecuted for misdemeanours.**

Ahead of 2018 presidential elections, MANS requested that the basic and misdemeanour courts disclose all proceedings against several presidential candidates.

Most basic courts refused to disclose the requested information, referring to the protection of privacy, while the misdemeanour courts further stated that the provisions of the Law on Free Access to Information do not apply to parties in proceedings.

Although the deadline for acting is 15 days, the Agency did not make decisions on appeals, thus, we initiated proceedings before the Administrative Court due to the silence of administration.

These were the simplest administrative disputes, in which a court can make only one decision - to order the Agency to decide on the appeal.

Instead, after several months, the Agency sent us decisions through the court rejecting the appeals, while the court gave us a period of several days to plea on them.

[98] U.no.6442/19 of 21.01.2020

## 4. PUBLIC OFFICIALS

N.V.O. "MANS"  
Broj 120316  
Podgorica, 09.03.2020. god.



UPRAVNI SUD CRNE GORE  
U.broj 7050/2018  
Podgorica, 09.03.2020. godine

MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA - MANS

PODGORICA  
Ul.Dalmatinska br.188

Tužbom od 10.10.2018. godine, kao tužilac pokrenuli ste upravni spor, protiv tužene Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, **zbog ćutanja uprave.**

Nakon dostavljanja tužbe na odgovor, tužena je dopisom od 02.03.2020. godine, obavijestila sud da je donijela rješenje broj UP II 07-30-1959-2/18 od 02.03.2020. godine.

Na osnovu člana 26. stav 2. Zakona o upravnom sporu, potrebno je da se u roku od **8 dana** od dana prijema ovog dopisa izjasnite da li ste zadovoljni rješenjem tužene, **koje Vam u prilogu dostavljamo**, ili ostajete pri tužbi, odnosno da li tužbu proširujete.

Ukoliko izjavite da ste aktom - rješenjem, zadovoljni, ili se ne izjasnite u ostavljenom roku, Sud će na osnovu člana 26. stav 3. Zakona o upravnom sporu, obustaviti postupak.



*Example of a request for a plea leaving a deadline of 8 days*

The court annulled those decisions, but after two years, the Agency finally changed its practice and began to accept appeals, which led to the suspension of court proceedings.

Therefore, the court did not award the costs of representation to the applicant, but they were borne by MANS, unlike judgments annulling the decisions of the Agency - where those costs are paid by the Agency.

All requests for information were filed on the same day, March 20, 2018, all complaints were filed from April 18 to 20, while lawsuits due to the silence of administration were filed in September and October 2018.

However, the first decision on the appeal was made after 6 months, and the last after 23 months.

The first judgement was passed less than 10 months after the lawsuit was filed, and the last one only after 22 months.

## 4. PUBLIC OFFICIALS

Request number	Institution	Request date	Request content	Appeal date	Date of response to the appeal	Duration of proceedings on appeals (in days)	Lawsuit date	Judgement date	Duration of proceedings on lawsuits (in days)	Judgement
120917	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Draginja Vuksanović, born on April 7, 1978. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	04-03-19	320	24-09-18	17-07-19	296	Annulled
120909	Misdemeanour Court in Podgorica, Section Old Royal Capital Cetinje	20-03-18	On acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Dragan Hajduković, born on June 11, 1949. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	19-07-19	298	Annulled
120925	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Goran Danilović, born on January 5, 1971. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	18-09-19	359	Annulled
120924	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Vasilije Miličković, born on August 20, 1953. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	06-03-20	686	10-10-18	18-03-20	525	Suspended
120919	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Marko Milačić, born on May 22, 1985. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	16-03-20	539	Annulled



## 4. PUBLIC OFFICIALS

Request number	Institution	Request date	Request content	Appeal date	Date of response to the appeal	Duration of proceedings on appeals (in days)	Lawsuit date	Judgement date	Duration of proceedings on lawsuits (in days)	Judgement
120901	Basic Court in Cetinje	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Dragan Hajduković, born on June 11, 1949. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	02-11-18	198	24-09-18	30-03-20	553	Annulled
120902	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Hazbija Kalač, born on March 1, 1965. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	30-03-20	553	Annulled
120916	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Hazbija Kalač, born on March 1, 1965. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	11-03-20	691	10-10-18	08-05-20	576	Suspended
120911	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Goran Danilović, born on January 5, 1971. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	29-03-19	343	10-10-18	28-05-20	596	Annulled
120908	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Mladen Bojanić, born on November 14, 1962. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	29-03-19	343	10-10-18	01-07-20	630	Annulled
120905	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Marko Milačić, born on May 22, 1985. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	29-03-19	343	10-10-18	07-07-20	636	Annulled

## 4. PUBLIC OFFICIALS

Request number	Institution	Request date	Request content	Appeal date	Date of response to the appeal	Duration of proceedings on appeals (in days)	Lawsuit date	Judgement date	Duration of proceedings on lawsuits (in days)	Judgement
120921	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Dragan Hajduković, born on June 11, 1949. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	11-03-20	691	10-10-18	08-07-20	637	Suspended
120912	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Vasilije Miličković, born on August 20, 1953. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	02-07-20	647	Annulled
120906	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Dragan Hajduković, born on June 11, 1949. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	09-07-20	654	Annulled
120922	Misdemeanour Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all misdemeanour proceedings conducted or being conducted against Mladen Bojanić, born on November 14, 1962. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	18-04-18	06-03-19	322	24-09-18	09-07-20	654	Annulled
120903	Basic Court in Podgorica	20-03-18	Acts containing information on all court proceedings conducted or being conducted against Draginja Vuksanović, born on April 7, 1978. Let us note that this is a candidate for President of Montenegro.	20-04-18	20-03-19	334	10-10-18	27-07-20	656	Annulled

Table 1: Review of submitted requests, filing dates, appeals and lawsuits, decisions on appeals and judgments



# 4. PUBLIC OFFICIALS

## 4.2. Property of public officials

The Administrative Court confirms that data on the income and property of public officials cannot be withheld from the public. However, the Agency and the first instance bodies do not enforce court judgements, thus, a lot of information remains secret in practice.

### Case Study 32: Hidden originals of officials' income and property reports

Despite court rulings in favour of the right of the public to know, for five years, the Agency has been seeking excuses to deny access to the public on original reports regarding income and property submitted by public officials.

Back in 2015, we requested reports on income and property that a public official, Duško Marković, submitted to the then Commission for Prevention of Conflict of Interests.

The Commission refused to provide us with information stating that the requested reports were already on its website.

We filed an appeal to which the Agency did not respond, and then a lawsuit due to the silence of administration.

At the beginning of 2017, the Court ordered the Agency to issue a decision, which it issued at the end of that year. The Agency rejected the appeal, assessing that the requested information had already been disclosed:

*“Within the legal deadline, the Commission for Prevention of Conflict of Interests submitted a notice number: 567/2 of 17.04.2015, in which it is stated that the requested information was publicly available, and provided a link <http://www.konfliktinteresa.me/new/link> on public officials, which led to a register where the information was publicly available on the website. The Agency Council found that the appeal was unfounded and that the Agency for Prevention of Corruption is now the legal successor of the Commission for Prevention of Conflict of Interests. Therefore, by inspecting the website of the Agency for Prevention of Corruption, it determined that there are publicly published reports on income and property of the public official stated in the request in question, at the link...” [99]*

In the new proceeding, the court annuls that decision of the Agency and concludes that the request asked for original documentation submitted by the official, not a report from the website, on which the Agency did not comment:

*“In both the appeal and the lawsuit, the plaintiff complained that by requesting free access to information, it requested original documentation submitted by the public official to the Commission during his public office, and not a report from the website which, according to the plaintiff, was not a subject of the request. The defendant did not comment on this circumstance in the reasoning of its decision, although it was its obligation in the sense of Article 240 paragraph 2 of the Law on General Administrative Procedure regarding Article 203 paragraph 2 of the same law. The stated violation of the rules of procedure, in the opinion of this court, could have affected the resolution of this administrative matter, which is why the disputed decision should have been annulled.” [100]*

[99] UP II 1300/15-1 Podgorica, 21.11.2017  
[100] U. number 12293/17 of 05.02.2019



## 4. PUBLIC OFFICIALS

Following that court judgement, the Agency again rejected the appeal, stating that if personal data were removed from those documents, then they would no longer be useful:

*“...and the eventual submitting of the Report with the protection of personal data would have no useful effect in relation to these objectives, bearing in mind that such approach would not allow the plaintiff to obtain more information than those publicly published on the website of the first instance body, due to the fact that other information that were not published represent personal data that are processed and protected in accordance with the Law...” [101]*

**MANS filed a lawsuit against this decision of the Agency, but the judgement has not been passed yet.**

predmetnu informaciju Savjet Agencije je našao da je tražena informacija javno objavljena. Ostale informacije koje se nalaze u samom izvještaju o prihodima i imovini, a koje su zaštićene u skladu sa Zakonom, odnose se na lične podatke funkcionera i istima se ne može pristupiti u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Na ispravnost ovakvog stava Savjeta Agencije ukazuje presuda Evropskog suda u predmetima T-639/15 do T-666/15 Maria Psara i ostali protiv Parlamenta i T-94/16 Gavin Sheridan protiv Parlamenta. Kod ovakvog stanja stvari, i u slučaju da evidencije izvještaja o prihodima i imoviniu dijelu kojem nijesu dostupne javnosti, žalilac ne bi mogao dobiti lične podatke sadržane u Izvještaju o imovini i prihodima javnog funkcionera koji su već zaštićeni u skladu sa Zakonom, te bi se eventualnim dostavljanjem Izvještaja uz zaštitu ličnih podataka oduzelo pristupu tim dokumentima svaki koristan učinak u odnosu na te ciljeve. S obzirom na to da takav pristup ne bi omogućio žalocu da dobije više informacija od onih koji su javno objavljene na internet adresi prvostepenog organa, iz razloga što ostale informacije koje nijesu objavljene su lični podaci koji se obrađuju i štite u skladu sa Zakonom kojim se uređuje oblast zaštite ličnih podataka. Član 10 Zakona o zaštiti ličnih podataka propisuje da se obrada ličnih podataka može vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, a čl. 9 st. 1 tačka 6 istog ovog Zakona propisuje da je saglasnost slobodno data izjava u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik, kojom lice nakon što je informisano o namjeni obrade, izražava pristanak da se njegovi lični podaci obrađuju za određenu namjenu. Kako su način, namjena, obim i svrha obrade navedenih ličnih podataka bili propisani odredbama člana 21 Zakona o sprječavanju sukoba interesa, to bi obrada tih podataka putem dostavljanja trećim licima predstavljala prekoračenje obima njihove obrade, na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom, suprotno navedenom članu Zakona o sprječavanju sukoba interesa i suprotno čl. 2 st. 2 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Savjet Agencije nalazi da ostale informacije koje se nalaze u kopiji originalnih Izvještaja o imovini i prihodima javnog funkcionera, odnosno imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece, prema stanju na dan izbora, postavljenja ili imenovanja, kao i u toku vršenja javne funkcije, podnijetih Komisiji od strane Duška Markovića, u periodu od 2005. godine do dana podnošenja zahtjeva, su zaštićene u skladu sa Zakonom, odnose se na lične podatke funkcionera i istima se ne može pristupiti u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Savjet Agencije nalazi u postupku preispitivanja zakonitosti osporenog rješenja da istim nijesu povrijeđene odredbe Zakona o opštem upravnom postupku niti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosica žalbe.

*Excerpt from the decision of the Agency UPII 07-30-307-2/20 of 09.04.2020*

### Case Study 33: The Agency helps in hiding the property of officials

**Although the Law stipulates that data on income and property of public officials cannot be withheld from the public, this is the case in practice, thanks to the unlawful actions of the Agency.**

Based on the protection of privacy, the Basic Court in Podgorica declared secret a Loan Agreement concluded by Gorica Golubović, head of the Basic State Prosecutor's Office in Berane.

The agency rejected the appeal, concluding that it was personal data. [102] The court assessed that in the decision of the first instance body, and then in the decision of the Agency, there is no explanation of the reasons why access to information is not allowed, but it is stated that the information in question is not related to the affairs of the official:

[101] UPII 07-30-307-2/20 of 09.04.2020  
[102] No. UPII 07-30-1421-2/18 Podgorica, 09.09.2018

## 4. PUBLIC OFFICIALS

*“Based on the cited legal provisions, the decision of the first instance body does not contain a detailed explanation of the reasons why access to the requested information is not allowed, but only states that the first instance body clearly stated that in this case it is not an information related to works performed by a public official in connection with the performance of a public office, which the defendant accepts, without stating the detailed factual situation and bringing it into connection with the application of the substantive regulation.” [103]*

Following that judgment, the Agency upheld our appeal, but the Basic Court again rejected the request for information with the same reasoning that had already been found unlawful by the Administrative Court:

*“It should be noted that this is not an information relating to public officials in connection with the performance of public office, as well as income, property and conflict of interest of these persons and their relatives covered by the law governing the prevention of conflicts of interest, in which case an exception to the obligation to protect personal data is made, and thus, the obligation to provide the requested information. Therefore, the requested information cannot be considered information related to the performance of public office.” [104]*

The Law on Free Access to Information stipulates that a public authority body may limit access to information or part of the information, if it is in the interest of protection of privacy from the disclosure of data provided by the law governing the protection of personal data, other than data related to **public officials in connection with the exercise of public office, as well as the income, property and conflict of interests of those persons and their relatives, covered by the law regulating the prevention of conflict of interest.** [105]

MANS filed an appeal, but the Agency again did not decide within the legal deadline, so we reopened the court proceedings due to the silence of the administration.

### Case Study 34: Secret loans of the officials

**The Government Commission does not enforce court judgements and withholds data on loans given by the state to public officials.**

In mid-2016, the Housing Commission of the Government of Montenegro declared secret the decisions and loan agreements with public officials that were concluded between 2012 and 2015.

The Commission claims that it does not have information before its establishing in March 2015, while the remaining information is marked with the level of secrecy ‘INTERNAL’ because its disclosing could cause harmful consequences for the work of an authority:

*“Part of the subject request related to submitting of decisions and contracts from 2015 is in the possession of the Housing Commission, but they are marked with the level of secrecy ‘INTERNAL’ in accordance with Article 12 of the Law on Classified Information, which is determined for data whose disclosure would cause harmful consequences for the work of an authority.” [106]*

[103] U. number 3464/2018 of 11.03.2020

[104] Su V no.5/18-9 of 31.07.2020

[105] Article 14, paragraph 1, item 1, indent 1

[106] UP 3116-16 of 22 June 2016

# 4. PUBLIC OFFICIALS

N.V.O. "MANS"  
Broj: 16/84237-84244  
Podgorica, 24. 06. 2016. god.

GRNA GORA  
VLADA

-Komisija za stambena pitanja-  
Broj: UP 3116-16  
Podgorica, 22. jun 2014. godine

Na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list CG, broj 44/12), postupajući po rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Savjeta Agencije, Komisija za stambena pitanja, donijela je

## RJEŠENJE

**1. Odbija se** zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora broj. 16/84237-84244 od 16.03.2016. godine, za pristup informacijama koje se odnose na Odluke Komisije za stambena pitanja, i to:

- Svih odluka o odobrenim kreditima državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore koje je Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore donijela u toku 2012. godine

- Svih ugovora o kreditima koji su odobreni državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore, a po osnovu odluka Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore u toku 2012. godine

- Svih odluka o odobrenim kreditima državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore koje je Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore donijela u toku 2013. godine

- Svih ugovora o kreditima koji su odobreni državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore, a po osnovu odluka Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore u toku 2013. godine

- Svih odluka o odobrenim kreditima državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore koje je Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore donijela u toku 2014. godine

- Svih ugovora o kreditima koji su odobreni državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore, a po osnovu odluka Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore donijela u toku 2014. godine

- Svih odluka o odobrenim kreditima državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore koje je Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore donijela u toku 2015. godine

- Svih ugovora o kreditima koji su odobreni državnim funkcionerima i drugim zaposnima od strane Vlade Crne Gore, a po osnovu odluka Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore u toku 2015. godine

2. Žalba protiv ovog rješenja ne odlaže njegovo izvršenje.

## Obrazloženje

NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, obratila se 16. marta 2016. godine, Komisiji za stambena pitanja sa zahtjevom da se, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, istoj dostave dokumenta odnosno akta iz dispozitiva ovog rješenja.

Postupajući po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Komisija za stambena pitanja utvrdila je da se tražene informacije ne nalaze u posjedu ovog radnog tijela koje je formirano Odlukom Vlade Crne Gore broj: 08-1162/2 od 26. marta 2015. godine i da ista nije naslijedila dokumentaciju iz 2012, 2013, 2014 godine.

Dio predmetnog zahtjeva koji se odnosi na dostavljanje odluka i ugovora iz 2015. godine nalaze se u posjedu Komisije za stambena pitanja ali su isti označeni stepenom tajnosti „INTERNO“ u skladu sa članom 12 Zakona o tajnosti podataka koji se određuje za podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa. Na osnovu člana 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je ovaj organ ograničio pristup traženoj informaciji, u skladu sa odredbama navedenog člana kojim je propisano da: Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti.

Shodno članu 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama sproveden je test štetnosti koji je ukazao da bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog zakona, odnosno čije bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, jer bi se ugrozilo unutrašnje funkcionisanje organa vlasti koji je odredio stepen »INTERNO« na dokumentima.

Na osnovu iznešenog riješeno je kao u dispozitivu Rješenja.

**Pravna pouka:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti tužba Upravnom sudu u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

  
PREDSJENIK KOMISIJE  
mr. Predrag BOŠKOVIĆ

Decision of the Housing Commission UP 3116-16 of 22 June 2016

The Court assessed that the Commission's reasoning that it did not have data that were created before 2015 was not acceptable, because it found that this body had been established much earlier.

The Court annulled the Commission's decision because it concluded that it did not contain a valid explanation as to why the information had been declared secret:

*“The reasoning from the disputed decision that the requested information relating to the period from 2012 to 2015 is not in the possession of the defendant authority and that the documentation was not inherited, is not acceptable, since the Decision of 26 March 2015, only appointed the Chairman of this Commission and its members, while this body with its corresponding powers was established much earlier. In addition, the allegations of the defendant about the requested information, which refer only to 2015, i.e. that they are marked with the level of secrecy ‘INTERNAL’, as well as on the results of the conducted harm test, are incomprehensible. These reasons cannot be related to the provision of Article 14, paragraph 1, item 2 of the Law on Free Access to Information ("Official Gazette of Montenegro", No. 44/12), which stipulates that a public authority body may limit access to information or part of the information, if it is in the interest of security, defence, foreign, monetary and economic policy of Montenegro, in accordance with regulations governing the secrecy of data, marked by the degree of secrecy.*



## 4. PUBLIC OFFICIALS

*The cited legal provision requires valid arguments for the conclusion that disclosure of information would cause detrimental consequences for the interest that is more important than the public interest to know the requested information and to jeopardize the internal functioning of the authority that determined the level of secrecy of documents, which is missing in the specific case and on the basis of which the Court considered that the lawsuit should have been accepted and the disputed decision should be annulled as unlawful. In support of the conclusion that the decision is unlawful, it is stated that the given reasons are unclear, that the harm test is not attached to the files and the authority is obliged pursuant to Article 27 paragraph 3 of the Law on Administrative Dispute to submit all files related to the case.” [107]*

Following the verdict, the Commission again rejected the request and again claimed that it did not have some of the requested documents, and again declared the remaining documents secret because their disclosure would cause “serious concern of citizens and justified distrust in the way the Commission works” [108]:

*“...In the case of providing the applicant of the request for free access to information with the information in question, it would jeopardize the internal functioning of the body and would jeopardize the legal process and the process of proposing and adopting decisions as well as the procedure of execution of decisions made by representatives of the Housing Commission of the Government of Montenegro who attended the work of the Housing Commission of the Government of Montenegro. In case that the Housing Commission of the Government of Montenegro would act contrary to the provisions of the Law on Classified Information, its actions would in this case would violate substantive regulations and thus significantly harm the public interest of all citizens of Montenegro, because in practice, officials perform entrusted tasks lawfully, which would result in serious concerns of citizens and justified distrust in the manner of work of the Housing Commission of the Government of Montenegro as an institution in charge of performing activities on behalf and for the account of the Government of Montenegro in order to implement the tasks entrusted to them, in strict compliance with the Constitution of Montenegro, laws and bylaws, which is a legal obligation of every official who conscientiously and responsibly performs tasks and duties for the benefit and for the account of the citizens of Montenegro.” [109]*

16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama te utvrdila da bi se objelodanjivanjem informacije značajno ugrozili interesi iz člana 14 ovog zakona u konkretnom slučaju, odnosno da bi objelodanjivanje informacija izazvalo štetne posljedice po interese koji su od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, jer bi se ugrozilo unutrašnje funkcionisanje organa vlasti koji je odredio stepen »INTERNO« na dokumentima u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

Donošenjem Rješenja o određivanju stepena »INTERNO« Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore br.08-004-1425 od 24. juna 2015.godine je odredila stepen tajnosti na traženim dokumentima cijeneći stepen važnosti informacija kao takvih za unutrašnje funkcionisanje organa u čijem je posjedu, a što je u skladu sa odredbama Zakona o tajnosti podataka kojim je uređeno pitanje stepena tajnosti »INTERNO«.

Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore je i na osnovu član 14 stav 2, člana 15 i član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama utvrdila kako u ovom slučaju preovladava potreba zaštite prava na pristup traženoj informaciji a ne javni interes za transparentnošću rada Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore na način što bi se podnosiocu zahtjeva za slobodan pristup informacijama dostavile tražene informacije jer se ne dovodi upitanje javni interes koji je zaštićen u skladu sa odredbama Zakona o tajnim podacima te da bi u slučaju dostavljanja podnosiocu zahtjeva za slobodan pristup informacijama predmetne informacije bilo dovedeno u pitanje unutrašnje funkcionisanje organa a tim bi se doveo u pitanje zakonit proces rada i postupak predlaganja i usvajanja odluka kao i postupku izvršavanja donijetih odluka a od strane predstavnika Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore koji su prisustvovali radu Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore. U slučaju da Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore bi postupajući suprotno odredbama Zakona o tajnim podacima svojim postupcima bi u konkretnom slučaju izvršila povredu materijalnih propisa i time bitno nanijela štetu javnom interesu svih građana Crne Gore jer u praksi zakonito službenici obavljaju povjerene poslove što bi imalo za posledicu ozbiljnu zabrinutost građana i opravdano nepovjerenje u način rada Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore kao institucije koja je zadužena za obavljanje poslova u ime i za račun Vlade Crne Gore u cilju realizacije povjerenih im poslova uz strogo poštovanje Ustava Crne Gore, zakona i podzakonskih akata a što je zakonska obaveza svakog službenika koji savjesno i odgovorno obavlja poslove i zadatke u korist i za račun građana Crne Gore.

Naime, nesporno je u važećim zakoniskim rješenjima i podzakonskim aktima koji uređuju predmetnu oblast da ne postoji mogućnost pozivanja na odgovornost za postupke poštovanja ustavnog uređenja države i javne uprave, kao i odgovornosti za nedostavljanje tražene informacije sve dok je rješenjem Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore br.08-004-1425 od 24. juna 2015.godine određen u skladu sa Zakonom o tajnim podacima stepen »INTERNO« a svako suprotno postupanje bi imalo nesagledive štetne posljedice za interes građana Crne Gore koji su svoje povjerenje ukazali Vladi Crne Gore koja u ime i za račun građana obavlja poslove na transparentan način te zastupa i vodi unutrašnju i spoljnu politiku Crne Gore štiteći nacionalne interese svih građana Crne Gore, koji su ispred interesa javnosti da zna informaciju a posebno kada je u zakonito sprovedenom postupku određen stepen tajnosti »INTERNO« na traženoj informaciji.

Rješenjem Predsjednika Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore br.08-004-1425 od 24. juna 2015.godine tražene informacije predstavljaju tajne podatke u skladu sa članom 19a Zakona o tajnim podacima, te u tom slučaju dolazi do primjene odredbe člana 14 stava 1 tačke 2, člana 15 i 16 Zakona slobodnom pristupu informacijama.

*Excerpt from the decision of the Commission 15217-16 of 02.10.2017*

[107] U. number 2146/2016 of 16.02.2017

[108] 15217-16 of 02.10.2017

[109] Ibid.

## 4. PUBLIC OFFICIALS

This decision of the commission was also annulled by the Administrative Court, which passed almost identical judgement in which it concluded that the Commission unfoundedly claimed that it did not possess part of the requested information, while declaring the others secret without a valid explanation:

*“The reasoning from the disputed decision that the requested information relating to the period from 2012 to 2015 is not in the possession of the defendant authority and that the documentation was not inherited is not acceptable, since by the Decision of March 26, 2015, only the Chairman of this Commission and its members were appointed, while this body with the corresponding powers was established much earlier. Also, the allegations of the defendant about the requested information, which refer only to 2015, i.e. that they are marked with the level of secrecy ‘INTERNAL’, and on the results of the conducted harm test, are incomprehensible. These reasons cannot be related to the provision of Article 14, paragraph 1, item 2 of the Law on Free Access to Information ("Official Gazette of Montenegro", No. 44/12), which stipulates that a public authority body may limit access to information or part of the information, if it is in the interest of security, defence, foreign, monetary and economic policy of Montenegro, in accordance with regulations governing the secrecy of data, marked by the degree of secrecy. The cited legal provision requires valid arguments for the conclusion that disclosure of information would cause detrimental consequences for the interest that is more important than the public interest to know the requested information and to jeopardize the internal functioning of the authority that determined the level of secrecy of documents, which is missing in the specific case and on the basis of which the Court considered that the lawsuit should have been accepted and the disputed decision should be annulled as unlawful.” [110]*

**Although the verdict was passed in the mid-2019, more than a year later, the Commission has not acted on it.**

# 4. PUBLIC OFFICIALS

## 4.3. Related persons

Due to the very narrow interpretation of the Supreme Court, only data on the income and property of related persons living in the same household as public officials are available to the public. There is no substantial protection against such decisions, because despite numerous appeals, the Constitutional Court has never ruled in any case related to the right of access to information.

In practice, even data on the property of members of the household of officials are not available to the public, because the Agency does not enforce court judgments.

### Case Study 35: Property is public only if they live together

**According to the interpretation of the Supreme Court, data on income and property of persons related to a public official are available to the public only if they live in the same household.**

MANS asked the Tax Administration for copies of the annual tax returns of Blažo Đukanović, son of a public official.

Since this information was declared a tax secret, we filed a complaint with the Agency, and then a lawsuit due to the silence of the administration. The Agency rejected the appeal, and then the court rejected the lawsuit, stating that it was a tax secret.

However, the Supreme Court overturned that judgment and concluded that it was necessary to determine whether it was a person living in a joint household with a public official:

*"Also, with regard to the requested information for Blažo Đukanović, it is necessary to determine whether it is a person living in a joint household with a public official in terms of Article 14 paragraph 1 Item 1 indent 1 of the Law on Free Access to Information, on which the decision upon the request of the plaintiff depends." [111]*

The Supreme Court took similar position in other cases as well:

*"The allegations of the request where the applicant refers to indent 2 of Article 14, paragraph 1, item 1 of the Law on Free Access to Information are unfounded, which state that the requested information refers to income, property and conflict of interest of the son of a public official, and that in terms of the said article there are no limitations on access to information, since public officials are obliged to submit data on the property and income of their children in the income and property report, which they submit to the competent authority only if they live with them in a joint household, which is not the case here." [112]*

The Law on Free Access to Information stipulates that data related to public officials in connection with the exercise of public office, as well as the income, property and conflict of interests of those persons and their relatives covered by the law regulating the prevention of conflict of interests, cannot be restricted. [113]

[111] Uvp. no. 329/20 of 02.07.2020

[112] Uvp.no. 404/2019 of 28.3.2019

[113] Article 14 paragraph 1 Item 1 indent 1



## 4. PUBLIC OFFICIALS

This issue is regulated by the Law on Prevention of Corruption, which in Article 6, paragraph 1, item 4 prescribes who is considered a person related to a public official [114], while Article 23, paragraph 1 obliges officials to submit a report on property and income of household members. [115]

However, the Supreme Court ignores the much broader definition of a related person in Article 6, and finds that there is an obligation to disclose data only for those related persons living with a public official.

In many similar cases, MANS has submitted initiatives to the Constitutional Court, as the right of access to information is guaranteed by Article 51 of the Constitution of Montenegro. According to publicly available information, that court did not render a single judgement on appeals related to the violation of that right. [116]

### Case Study 36: Income is (not) public

**The court found that data on property and income of persons associated with a public official must be available to the public, but the Agency does not enforce court judgments, thus, they remain hidden.**

The Basic Court in Cetinje refused to disclose the contract on the lease of business premises concluded by the husband of the state prosecutor due to the protection of privacy:

*“According to the Court, submitting the requested information to the Applicant would violate the legal norms that protect personal data, because in this case it is not about information related to public officials regarding performing of the public office, as well as income, property and conflict of interests and their relatives covered by the law governing the prevention of conflict of interests, in which case an exception is made to the obligation to protect personal data, and thus the obligation to provide the requested information, because the requested information cannot be considered information of public interest, much less information in connection with the exercise of public office.” [117]*

The Agency rejected our appeal, concluding that it was a matter of private legal affairs:

*“In this particular case, it is not about information related to the tasks performed by a public official in connection with the performance of public office, as well as income, property and conflict of interest of public officials and their relatives covered by the law governing the prevention of conflicts of interest, in which case an exception was made to the obligation to protect personal data. The requested information cannot be considered information of public interest in terms of Article 7 of the Law on Free Access to Information, much less information related to performing of the public office, but information from the domain of concluded private legal affairs.” [118]*

However, the court annuls that decision of the Agency and assesses that it is clear from the request that the property in question is a property, i.e. income of a relative of the public official:

*“...The Court finds that the argument used by the administrative authorities, when they found that the conditions for allowing access to information were not met, is incomprehensible, because the content of the specific request, which requires submitting of copies of the lease agreement, clearly shows that it is the property, i.e. income of a relative of the public official.” [119]*

**The Agency has not acted on the judgement more than a year after it was passed.**

[114] Persons related to a public official are relatives of a public official in straight line and to the second degree in lateral line, a relative by marriage to the first degree, married and common-law spouse, adoptive parent or adopted child, member of a household, other natural or legal person with which the public official establishes or has established a business relationship;

[115] "The public official shall, within 30 days from assuming the function, submit to the Agency a Report on Income and Assets, as well as on assets and income of married and common-law spouse and children, if they live in the same household (hereinafter: the Report), according to the state of play on the day of election, appointment, or assignment."

[116] <http://www.ustavisud.me/ustavisud/arhiva.php>

[117] Reference number Su.v. 286/2017 of 24.10.2017

[118] No. UPII 07-30-4442-2/17 of 12.03.2018

[119] U. number 158/18 of 03.07.2019

## 5. PRIVATE COMPANIES

Data on the founders and property of the companies are partially available to the public.

In some cases, access to information was granted, but important information was deleted from the submitted documentation, including the countries of origin of the companies' founders, as well as estimates of the value of property owned by these companies.

The amendments to the Law served as an excuse to calculate the multiplied costs of access to property data, which created additional obstacles for applicants.

Data on companies' ownership of motor vehicles are withheld thanks to the Agency's lack of action, which allows institutions to persistently violate the law.

The courts concluded that the pledge agreements were a business secret, although some of the information in those documents was publicly available.

### Case Study 37: Privacy of companies protected by deleting countries of origin

**Founding acts of the companies are available upon requests for information, but information on the countries of origin and identification numbers of the founders, both of legal and natural persons, is deleted from them.**

In this case, the Tax Administration partially approved our request and allowed us access to the company's founding acts after deleting the data "related to the unique ID number, phone number and address of natural persons (director, founder, owner ...), i.e. related to personal data prescribed by Article 9 of the Law on Personal Data Protection". [120]

However, data on companies were also deleted from the submitted documents, although legal entities do not enjoy personal rights, including the right to privacy.

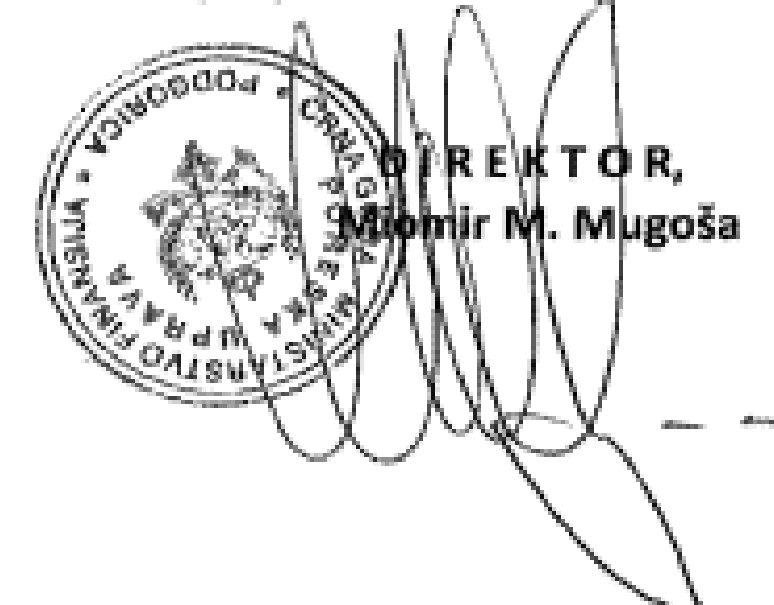
S obzirom da predmetna informacija kojoj se pristup omogućava ima 89 stranica, a da se pristup omogućava dostavljanjem kopije, to se primjenom člana 33 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da "podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka za pristup informaciji koji se odnose na stvarne troškove organa vlasti radi kopiranja, skeniranja i dostavljanja tražene informacije, u skladu sa propisom Vlade Crne Gore" i člana 1 Uredbe o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama ("Službeni list CG", br. 66/16) kojim je u članu 2 propisano da trošak kopiranja informacije formata A4 iznosi po stranici 0,05 €, određuje se naknada troškova postupka u ukupnom iznosu od 5,65 €, od čega na ime kopiranja informacije 4,45 € i na ime dostavljanja informacije u iznosu od 1,20 €.

Uvidom u sadržaj tražene informacije Poreska uprava je utvrdila da dio iste opisan stavom 4 dispozitiva ovog rješenja sadrži podatke koji se odnose na jedinstveni matični broj fizičkih lica – JMBG (osnivača, vlasnika, direktora,...), adresu, broj telefona..., radi čije je zaštite članom 14 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisana mogućnost ograničenja pristupa informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Članom 9 tačka 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti je propisano da su lični podaci sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Članom 2 stav 1 Zakona je propisano da se podaci o ličnosti mogu obrađivati za namjenu koja je određena zakonom ili uz prethodnu saglasnost lica čiji se podaci obrađuju. Lični podaci se, u skladu sa stavom 2 ovog člana, ne mogu obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom.

S obzirom na prirodu tražene informacije, organ nalazi da bi objelodanjivanje ove informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa i proizvelo bi nepovjerenje poreskih obveznika prema organima državne uprave, konkretno prema Poreskoj upravi, što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objavljivanjem istih informacija.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od prijema rješenja, neposredno ili preko Poreske uprave. Žalba se podnosi u dva primjerka, sa dokazom o uplati 5,00€ administrativne takse shodno tarifnom br. 2 Zakona o administrativnim taksama ("Sl.list RCG" br. 53/03...02/06 i "Sl.list CG" br. 22/08...26/11...37/17).

  
DIREKTOR,  
Miroslav M. Mugoša

Excerpt from the decision of the Tax Administration  
03/1-24508/2-18 of December 24, 2018



# 5. PRIVATE COMPANIES

In this case, the founder of Montenegrin company "Alec Montenegro" are two companies: Bemax from Podgorica and the company "Al Jaber Legt Engineering and Contracting". However, from the document provided to us by the Central Register of Business Entities, information on the addresses of these companies was deleted, and thus the public does not have access to data on the country in which the company is registered.

The Central Registry deletes even data on the countries from which the natural persons who are the founders of the companies come from, which is a huge obstacle to investigative journalism.

For example, in the case of the company "Safiro Residential Fund", all information about the founders was deleted, except for the name on the basis of which it can be concluded that it is a foreign citizen.



Crna Gora

## IZVOD IZ CENTRALNOG REGISTRA PRIVREDNIH SUBJEKATA PORESKE UPRAVE

Registarski broj  
Matični broj

5-0673353/ 001  
02954532

Datum registracije: 30.09.2013

### DRUŠTVO SA OGRANIČENOM ODGOVORNOŠĆU ALEC MONTENEGRO PODGORICA

Datum zaključivanja ugovora: 30.09.2013  
Datum donošenja Statuta: 30.09.2013  
Datum izmjene Statuta: \_\_\_\_\_  
Adresa obavljanja djelatnosti: MOSKOVSKA 2/B  
Adresa za prijem službene pošte: MOSKOVSKA 2/B  
Pretežna djelatnost: 4120 Izgradnja stambenih i nestambenih zgrada  
Obavljanje spoljno-trgovinskog poslovanja:  
x da ne  
Oblik svojine:  
bez oznake svojine društvena x privatna zadržana dva ili više oblika svojine državna  
Porijeklo kapitala:  
bez oznake projekta kapitala domaći strani x mješoviti  
Upisani kapital: 1.00€  
(Novčani 1.00 , nenovčani .00 )

Osnivači	
Ime i prezime/Naziv: "BEMAX " D.O.O. PODGORICA-026	
Udio: 50%	
Uloga: Osnivač	
Ime i prezime/Naziv: AL JABER LEGT ENGINEERING & C (ALEC) LLC	
Matični broj: CN - 1023652	
Udio: 50%	
Uloga: Osnivač	
Lica u društvu	
Ime i prezime: Aleksandar Mijajlović -	
Izvršni direktor - ograničeno ( kolektivno poslovanje ) Kolektivno- ( sa ovlaštenim zastupnikom )	
Ime i prezime: Neil Millard Shackleton -	
Ovlašteni zastupnik - ograničeno ( kolektivno poslovanje ) Kolektivno- ( Sa Izvršnim direktorom )	

Izdato 07.10.2013.god.

Načelnik  
Milo Paunović  
Strana 1 od 2



Crna Gora

## IZVOD IZ CENTRALNOG REGISTRA PRIVREDNIH SUBJEKATA PORESKE UPRAVE

Registarski broj  
Matični broj

5-0651514/ 001  
02915774

Datum registracije: 11.02.2013

### SAFIRO RESIDENTIAL FUND D.O.O. KOTOR

Datum zaključivanja ugovora: 04.02.2013  
Datum donošenja Statuta: 04.02.2013  
Datum izmjene Statuta: \_\_\_\_\_  
Adresa obavljanja djelatnosti: PC MARINOVIĆ, RADANOVIĆI  
Adresa za prijem službene pošte: PC MARINOVIĆ, RADANOVIĆI  
Pretežna djelatnost: 5510 Hoteli i sličan smještaj  
Obavljanje spoljno-trgovinskog poslovanja:  
x da ne  
Oblik svojine:  
bez oznake svojine društvena x privatna zadržana dva ili više oblika svojine državna  
Porijeklo kapitala:  
x bez oznake projekta kapitala domaći strani mješoviti  
Upisani kapital: 1.00€  
(Novčani 1.00 , nenovčani .00 )

Osnivači	
Ime i prezime/Naziv: SAFIRO BEACH RESORT LIMITED	Adresa: KIPAR, PANAYITI TSANGARI 14 POTAMOS YERMASOIA 4042
Matični broj: HE 318722	
Udio: 100%	
Uloga: Osnivač	
Lica u društvu	
Ime i prezime: Saša Popović -	Adresa: _____
Izvršni direktor - ograničeno ( individualno zastupa društvo u pravnim poslovima sa trećim licima samo ukoliko ukupan iznos transakcije ne prelazi iznos od 10.000e po transakciji ) Kolektivno- ( Sa zamjenikom direktora za pravne poslove koji prelaze iznos od 10.000e po transakciji )	
Ime i prezime: Timothy Mycock -	Adresa: _____
Zamjenik izvršnog direktora - ograničeno ( individualno zastupa društvo u pravnim poslovima sa trećim licima samo ukoliko ukupan iznos transakcije ne prelazi iznos od 10.000e po transakciji ) Kolektivno- ( Sa izvršnim direktorom ili drugim zamjenikom za	

Strana 1 od 2

Excerpt from the documentation submitted based on the decision of the Tax Administration number 03/1-24508/2-18

Excerpt from the documentation submitted based on the decision of the Tax Administration number 03/1-6986/2-19



# 5. PRIVATE COMPANIES

## Case Study 38: Access allowed, key information deleted

In this case, the value of the property was deleted from the documentation, as well as numerous other data, although the decision allowed access to all requested information.

Regional unit of the Real Estate Administration approves access to information on the documentation based on which changes in real estate in the municipality of Herceg Novi have been recorded. The decision does not state that any data will be deleted, but access to all requested information has been granted.

However, the estimated value of the property was deleted from the submitted documentation, as well as the share percentage in the start-up capital of the company whose part it is, and even the date when the appraiser received the license.

„MONTE NOVE“ D.O.O. shodno izvještaju koji je sačinio vodeći procjenjivač sa licencom No39 od 02.07.2007. godine iznosi 3.528.924,00 eura, što predstavlja 30% udjela u osnivačkom kapitalu društva.

- Osnivač **Djukanović Radovana Aco**, obezbjeđuje osnivački nenovčani ulog za osnivanje i početak rada Društva, i to imovinu koju čine nepokretnosti ipisane u list nepokretnosti broj 29 KO Herceg Novi označene kao katastarske parcele broj 391/1, ukupne površine 1.155 m2, katastarska parcela broj 392/4, ukupne površine 342 m2, katastarska parcela broj 407/4, ukupne površine 200 m2, katastarska parcela broj 407/5, ukupne površine 815 m2, katastarska parcela broj 408/3, ukupne površine 1.430 m2, katastarska parcela broj 411/1, ukupne površine 220 m2, i katastarska parcela broj 420/2, ukupne površine 687 m2. Ukupna procijenjena vrijednost nenovčanog uloga Djukanović Radovana Aca shodno izvještaju koji je sačinio vodeći procjenjivač sa licencom No39 od ~~02.07.2007.~~ godine iznosi ~~3.528.924,00~~ eura, što predstavlja ~~30%~~ udjela u osnivačkom kapitalu društva.

### Član 14.

Ukoliko Društvu pristupe novi članovi, po osnovu pismenog ugovora sa osnivačem ovjerenog u sudu ili kod advokata, osnovni kapital Društva će se sastojati od zbira uloga pojedinih članova, na osnovu kojih se stiče udio u Društvu.

### Član 15.

Ugovorom o pristupanju detaljno se regulišu međusobni odnosi između osnivača i suosnivača u skladu sa ovim Statutom i Zakonom o privrednim i društvima.

### Član 16.

Svaki član Društva može imati jedan ulog i jedan udio.

### Član 17.

Članovi Društva solidarno odgovaraju Društvu i povjericima Društva za uplatu neuplaćenog dijela uloga, odnosno za neunošenje uloga u stvarima i pravima.

### Član 18.

Ulozi članova Društva ne mogu biti u radu i uslugama.

### ODNOSI IZMEĐU ČLANOVA I DRUŠTVA

### Član 19.

Članovi društva obavezni su da uplate novčane uloge i da prenesu u imovinu društva nenovčane uloge.

Crna Gora  
UPRAVA ZA NEKRETNINE  
- Područna jedinica Herceg Novi -  
Broj 954-109-Up/I-231/6-2019  
Herceg Novi, 30.10.2019.godine

N.V.O. "MANS"  
broj: 429683  
Podgorica, 04.11.2019.god.

Uprava za nekretnine, Područna jedinica u Herceg Novom, na osnovu člana 18 stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama (»Službeni list Crne Gore«, broj 68/2005 i 044/12), člana 1 Uredbe o naknadama troškova u postupku za pristup informacijama (»Službeni list Crne Gore«, broj 2/07 i člana 106 Zakona o upravnom postupku (»Službeni list Crne Gore«, broj 56/14, 40/16, 20/15 i 37/17) rješavajući po zahtjevu NVO MANS, donosi

### RJEŠENJE

1. DOZVOLJAVA SE PRISTUP TRAŽENOJ INFORMACIJI u vidu fotokopije i to:

- spisa predmeta ove PJ broj 954-109-Up/1-3021/1-2007,
- spisa predmeta ove PJ broj 954-109-Up/1-877/1-99,
- PL 29 HERCEG NOVI.

Pristup predmetnim dokumentima ostvariće se dostavom fotokopije, putem pošte, preporučenom pošiljkom na adresu podnosioca zahtjeva.

Troškovi postupka određuju se u iznosu od 7,30 evra koje je stranka dužna uplatiti u korist Uprave za nekretnine CG na račun broj : 832-1081-58 i o tome dostaviti odgovarajući dokaz ovoj Upravi.

### Obrazloženje

Gore navedeni podnio je ovaj PJ zahtjev za slobodan pristup informacijama vezano za nepokretnost upisanu u L.N.29 K.O.Herceg Novi.

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama ovaj Organ je dužan omogućiti podnosiocu zahtjeva pristup informacijama na način kako to zahtjeva član 6 i 13 istog zakona.

Troškovi postupka odnose se na izradu fotokopija predmetnih dokumentacija u iznosu od 0,10 centi po strani ( u ovom slučaju 53 strane) i 2,00€ na troškove dostave preporučenom pošiljkom.

Na osnovu navedenog odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Ministarstvu finansija Crne Gore Podgorica, u roku od 8 dana od dana prijema. Žalba se podnosi Područnoj jedinici u Herceg Novom, i mora se taksirati sa 4,00 € administrativne takse na žiro račun broj 832-1082-55.

DOSTAVLJENO  
1.NVO MANS  
Dalmatinska 188-Podgorica  
2. PJ Herceg Novi  
3. Arhivi.

SAMOSTALNI SAVJETNIK III  
Radović Ivana

Decision of the Real Estate Administration, Regional Unit Herceg Novi  
954-109-Up/I/231/6-2019 of 30.10.2019

# 5. PRIVATE COMPANIES

Republika Crna Gora  
UPRAVA ZA NEKRETNINE  
- Područna jedinica Herceg Novi -  
Broj: 954-109-Up/1-3021/1-2007  
Herceg Novi, 26.07.2007. godine

Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi, na osnovu člana 133. Zakona o opštem upravnom postupku («Službeni list Republike Crne Gore», broj 60/2003) i člana 120. a u vezi sa članom 112. Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti (Službeni list Republike Crne Gore, broj 29/2007), rješavajući po zahtjevu "INVEST NOVA" D.O.O. iz Podgorice, donosi

## RJEŠENJE

1. ĐUKANOVIĆ Radovana ACO iz Podgorice, Mitra Bakića 12, JMBG: ~~14080520072~~, briše se u listu nepokretnosti 29 K.O. Herceg Novi kao nosioc prava korišćenja na nepokretnostima označenim kao:

katastarska parcela 392/1 šuma I klase površine 1155 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 392/4 šuma I klase površine 342 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 407/4 šuma I klase površine 200 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 407/5 šuma II klase površine 815 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 408/3 šuma I klase površine 1430 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 411/1 voćnjak I klase površine 220 m<sup>2</sup> i  
katastarska parcela 420/2 šuma II klase površine 687 m<sup>2</sup>, sve K.O. Herceg Novi, u cjelosti.

2. "INVEST NOVA" D.O.O. iz Podgorice sa MB: ~~0260552~~, upisuje se u listu nepokretnosti 29 K.O. Herceg Novi kao nosioc prava korišćenja na nepokretnostima označenim kao:

katastarska parcela 392/1 šuma I klase površine 1155 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 392/4 šuma I klase površine 342 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 407/4 šuma I klase površine 200 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 407/5 šuma II klase površine 815 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 408/3 šuma I klase površine 1430 m<sup>2</sup>,  
katastarska parcela 411/1 voćnjak I klase površine 220 m<sup>2</sup> i  
katastarska parcela 420/2 šuma II klase površine 687 m<sup>2</sup>, sve K.O. Herceg Novi sa 1/1.

**Osnov upisa** je ugovor o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću od 16.07.2007. godine.

3. Upis promjene utvrđene u tački 1. i 2. ovog rješenja izvršiće se nakon konačnosti istog.

The number of the company that became the owner of the real estate was deleted from the documentation, as well as ID number of the natural person who was the owner of the real estate and founder of the company.

  
CENTRALNI REGISTAR  
Privrednog suda u Podgorici

### Podaci o registraciji društva

Registarski broj: **5 - 0395621 / 001**

Datum registracije: 16.07.2007 Datum isteka registracije: 16.07.2008

Sjedište uprave društva: POSLOVNI CENTAR "KRUŠEVAC" - PODGORICA

Adresa za prijem službene pošte: POSLOVNI CENTAR "KRUŠEVAC" - PODGORICA

Šifra djelatnosti: 45250 Ost. građevinski i specijalizovani radovi

Datum donošenja osnivačkog akta: 16.07.2007

Datum donošenja Statuta: 16.07.2007

### Lica u društvu:

Svojstvo:	Osnivač
Ovlašćenje:	do visine osnivačkog uloga
Naziv:	<b>"MONTE NOVA" D.O.O. ZA PROIZVODNJU, PROMET ROBA I USLUGA, EXPORT-IMPORT PODGORICA</b>
Adresa:	<u>POSLOVNI CENTAR "KRUŠEVAC" - PODGORICA</u>
Matični broj ili br. pasoša:	<u>02364123</u>
Svojstvo:	Osnivač
Ovlašćenje:	do visine osnivačkog uloga
Ime i prezime:	<u>ACO ĐUKANOVIĆ</u>
Adresa:	<u>MITRA BAKIĆA 12 - PODGORICA</u>
Matični broj ili br. pasoša:	<u>14080520072</u>
Svojstvo:	Izvršni direktor
Ime i prezime:	<u>MIRA JOVALEKIĆ</u>
Adresa:	<u>STARI GRAD 454 KOTOR</u>
Matični broj ili br. pasoša:	<u>0260552</u>
Svojstvo:	Ovlašćeni zastupnik
Ovlašćenje:	pojedinačno
Ime i prezime:	<u>MIRA JOVALEKIĆ</u>
Adresa:	<u>STARI GRAD 454 KOTOR</u>
Matični broj ili br. pasoša:	<u>0260552</u>

## 5. PRIVATE COMPANIES

### Case Study 39: Additional costs of access to information on real estate

The amendments to the Law served as an excuse to calculate the multiplied costs of access to real estate data. Such actions were encouraged and tolerated by the Agency until the mid-2020, when it finally changed its practice. The requested information, however, is still not available to the public.

The history of registration contains contracts and other relevant documentation related to changes in ownership of a particular property.

Following the amendments to the Law, regional units of the Real Estate Administration began to reject requests for submitting real estate registration records.

They referred to the Decree on the amount of compensation for the costs of the state surveying, and asked us to pay € 50 for each case.

The Law on Free Access to Information stipulates that the applicant shall pay only the actual costs of the proceedings prescribed by a special Government Decree. [121]

CRNA GORA  
UPRAVA ZA NEKRETNINE  
PODRUČNA JEDINICA BUDVA  
Broj: 467-104-79/18  
Budva, 20.03. 2018. godine

HRV "MANS"  
broj: 18/119406  
Podgorica, 23.03.2018. god.

Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva, rješavajući po zahtjevu za slobodan pristup informacijama MANS-a osnovu člana 21., 30., 31., 33. i 34. Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list RCG", br. 68/2005, "Sl. List CG" br. 44/12) i člana 1., 2. i 4. Uredbe o naknadama troškova u postupku za pristup informacijama ("Sl.list CG", br. 66/16), člana 18. Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/14, "Sl.list CG", br. 20/15, "Sl.list CG" 40/16, "Sl.list CG" 37/17) i člana 9. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave i ovlaštenja br. 467-104-sl 103/17 od 27.07.2017.godine, donosi

#### RJEŠENJE

ODBIJA SE pristup traženoj informaciji iz razloga što podnosilac zahtjeva traži komplet ISTORIJAT-HRONOLOGIJA upisa nepokretnosti za kat parc br 987/1 KO Petrovac a koje se vode na firmu „Bemax“doo Podgorica.

#### Obrazloženje

MANS je podnio zahtjev za slobodan pristup informacijama putem e mail adrese dana 05.03.2018 u 11:39h kojim je tražio istorijat upisa nepokretnosti za kat parc br 987/1 KO Petrovac a koja se vodi na firmu „Bemax“doo Podgorica.

Odredbom člana 21. Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je državni organ dužan omogućiti podnosiocu zahtjeva pristup informacijama u svom posjedu, na način kako to zahtjeva, u skladu sa članom 6 i 13 ovog Zakona.

U smislu člana 33. Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup informacija koji se odnosi samo na stvarne troškove organa vlasti u pogledu potpisivanja fotokopiranja i dostavljanja informacija.

Kako se ISTORIJAT upisa naplaćuje shodno Uredbi o visini naknada troškova državnog premjera,50e/kat parc/pd i isti predstavlja HRONOLOGIJU upisa za koju se ne donosi rješenje to je na osnovu izloženog, riješeno kao u dispozitivu ovog rješenja.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama u roku od 8 dana prijema ovog rješenja, a preko ove Područne jedinice.

*Excerpt from the Decision of the Real Estate Administration,  
Regional Unit Budva from March 20, 2018*

The Agency accepted our appeals, but only because the decisions stated incorrect deadlines.

[121] Decree on reimbursement of costs in the procedure for access to information <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=384246&rType=2>



## 5. PRIVATE COMPANIES

In its decisions, the Agency stated that the Law on Free Access to Information does not apply to the requested data and instructed the first instance bodies to refer to the Article 1:

*...”in this specific case, provisions of the article of the Law on Free Access to Information do not apply because it is prescribed that the parties pay €50 for chronological data on changes in the real estate per plot/ part of the facility, while for chronological data on changes in the plot from the establishment of the census cadastre and real estate cadastre to the date of application per plot/ part of the facility, €100 is charged.” [122]*

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

Savjet Agencije je poništio prvostepeno rješenje zbog pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka. Članom 1 stav 2 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list Crne Gore", br.44/12 i 030/17) je propisano da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na:1) stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 029/07 od 25.05.2007, Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 032/11 od 01.07.2011, 040/11 od 08.08.2011, 043/15 od 31.07.2015, 037/17 od 14.06.2017, 037/17 od 14.06.2017, 017/18 od 20.03.2018) i Uredba o visini naknada za korišćenje podataka državnog premjera i katastra nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 026/12 od 24.05.2012) je propisan pristup traženim podacima te se u konkretnom slučaju ne primjenjuju odredbe člana Zakona o slobodan pristup informacijama jer je propisano da stranke za hronološke podatke o promjenama u evidenciji katastra nepokretnosti po parceli/Pd plaćaju 50 eura, za hronološke podatke o promjenama u popisnom katastru i katastru zemljišta po parceli/Pd plaćaju 50 eura, dok za hronološke podatke o promjenama na parceli od uspostavljanja popisnog katastra i katastra nepokretnosti do dana podnošenja zahtjeva po parceli/Pd plaćaju 100 eura. Savjet Agencije preispitujući zakonitost osporenog rješenja je utvrdio da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka i dao pogrešnu pravnu pouku, koja upućuje na to da je žalbu moguće izjaviti u roku od 8 dana. Zakon o upravnom postupku u članu 121 stav 3 propisuje da se žalba podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno. Članom 34 stav 2 Zakona

AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA, adresa: Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 147  
tel/fax: +382 020 634 883 (Savjet), +382 020 634 884 (direktor), e-mail: azlp@t-com.me, web site: www.azlp.me

*Excerpt from the Agency's Decision  
No. UPII 07-30-1965-2/18 of 21 December 2018*

Following such decisions, the Agency and the Real Estate Administration changed their practice, thus it rejected requests for information referring to Article 1 of the Law.

In these cases, the Agency mostly ignored the appeals filed until the middle of this year when it finally changed its practice and concluded:

*“According to the Council of the Agency, in the specific administrative-legal matter, there is no room for application of Article 1 paragraph 2 indent 1 of the Law on Free Access to Information, since it is not clear on what basis the first instance body determined that the applicant is a party in litigation or administrative proceedings in connection with which the information is requested, bearing in mind that in the disputed decision the first instance body did not give any allegation that would point to the aforementioned conclusion.” [123]*

[122] No. UPII 07-30-1965-2/18 of 21.12.2018  
[123] No. UPII 07-30-115-2/20 Podgorica, 10.07.2020

## 5. PRIVATE COMPANIES

In these decisions, the Agency referred to the judgments of the Administrative and Supreme Court, which confirmed its decisions from 2018. The access to information was allowed for those decisions, and the costs were calculated in accordance with the Law on Free Access to Information, while they were the subject of court proceedings for completely different reasons. [124]

Judgments of the Supreme Court state that the applicant is provided with a history of real estate, i.e. *"all documentation related to that real estate, real rights to real estate and obligations in accordance with the law, which are the subject of real estate cadastre records"* [125], stating that the plaintiff was obliged "to pay the costs of the proceeding in the amount of €2.60". [126]

i katastru nepokretnosti i Uredba o visini naknada za korišćenje podataka državnog premjera i katastra. U smislu odredbe člana 22 Zakona o upravnom postupka valjano obrazloženje odluke predstavlja neophodnu zakonsku pretpostavku za provjeru činjeničnog utvrđenja i propisa koji su primijenjeni, čime se omogućava njena potpuna kontrola kako u upravnom tako i u sudskom postupku. Prilikom rješavanja u ovoj upravno-pravnoj stvari Savjet Agencije je pošao od odredbe člana 1 stav 2 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim se propisuje da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. U konkretnoj upravno-pravnoj stvari po nalaženju Savjeta Agencije, nema mjesta primjeni člana 1 stav 2 alineja 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, budući da nije jasno na osnovu čega je prvostepeni organ utvrdio da je podnosilac zahtjeva stranka u sudskom sporu ili upravnom postupku u vezi sa kojim traži podatke, imajući u vidu da u osporenom rješenju prvostepeni organ nije dao niti jedan navod koji bi upućivao na prethodno navedeni zaključak, već samo paušalno ukazuje na odredbu člana 1 stav 2 alineja 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Savjet Agencije takođe nalazi da prvostepeni organ nije pravilno primijenio odredbu člana 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojom se propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovna upotreba informacija. Takođe Savjet Agencije nalazi da je povrijeđena odredba člana 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku, kojom se 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, imajući u vidu da u predmetnom rješenju prvostepeni organ ne navodi razloge koji upućuju na odluku u dispozitivu rješenja.

Prilikom donošenja ovog rješenja, Savjet Agencije je vodio računa o sudskoj praksi u bitno istovjetnim predmetima. S tim u vezi, ukazujemo na presudu Upravnog suda U.br.3821/18 koja je potvrđena presudom Vrhovnog suda Uvp. br. 24/20, te presudu Upravnog suda U.br. 3824/2018. godine koja je potvrđena presudom Vrhovnog suda Uvp. 15/20. Prethodno navedenim presudama su potvrđivana rješenja Agencije kojima je dozvoljen pristup dokumentaciji koja se odnosi na nepokretnosti upisane u određenim posjedovnom listovima.

AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA, adresa: Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 147

tel/fax: +382 020 634 883 (Savjet), +382 020 634 884 (direktor), e-mail: azlp@t-com.me, web site: www.azlp.me

Excerpt from the Agency's Decision  
No. UPII 07-30-115-2/20 Podgorica, 10.07.2020

However, until the conclusion of this publication, the Real Estate Administration has not issued new decision in no case in which the Agency accepted our appeals.

In a similar case, the cadastre refused to provide us with information, claiming that it would mean greater engagement of employees who perform these tasks as part of regular work "and for which the price of the service is defined, in accordance with the Decree on fees for the use of state surveying data and the real estate cadastre". [127] The Agency accepted such explanation, but the Administrative Court annulled its decision and concluded:

*"The indisputable fact that all data subject to cadastral records are entered into the database of the real estate cadastre, which is the official records of a public authority in terms of Article 32 of the Law on Administrative Procedure, would indicate that the documentation containing information on the history of real estate registration in folio no. 4361 cadastral municipality Novi Bar is in the official cadastral records, thus, according to the court, the argument that acting on the request requires additional engagement of officials cannot be an acceptable reason for the decision to reject the request. In addition, in accordance with the principle from Article 5, paragraphs 2 and 3 of the Law on Administrative Procedure, the lawsuit correctly indicates that the defendant body was obliged to explain different actions in the same factual and legal situations in the procedure of reviewing decisions of first instance bodies in which the plaintiff's request was accepted."* [128]

[124] The lawsuits were filed due to the inaccurate dispositive of the decision

[125] Uvp. no. 24/20 of 05.03.2019

[126] Ibid.

[127] Real Estate Administration - Regional Unit Bar, number 460-dj-1667/1-018 of 18.06.2018

[128] U.number 7942/18 of 19.05.2020

## 5. PRIVATE COMPANIES

### Case Study 40: Data on vehicles secret due to the silence of the Agency

For months, the Agency has not made decisions in identical cases in which it already determined that the law had been violated in the same way, which allows institutions to withhold data on vehicles owned by companies.

The Ministry of the Interior refused to provide us with data on motor vehicles owned by a company, because its founders are natural persons, thus, those companies are not subject to the Law on Free Access to Information. [129]

N.V.O. "MANS"  
Broj. 18/125590  
Podgorica, 28-12-2018 god.

CRNA GORA  
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA  
Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti  
i slobodan pristup informacijama  
39 Broj: UPI - 007/18-8153/3  
Podgorica, 26.12.2018.godine

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj: 44/12 i 30/17) i člana 18 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) rješavajući zahtjev za pristup informacijama NVO MANS, donosi

#### RJEŠENJE

**Odbija se** zahtjev za slobodan pristup informacijama NVO MANS kojim traži informaciju: akti koji sadrže informaciju o svim motornim vozilima koja su u periodu od 2007.godine do dana podnošenja zahtjeva bila registrovana na ime kompanije „Easy Drive“ d.o.o. Podgorica(PIB:02685132), sa svim dokazima o stečenom pravu svojine nad vozilima, kupoprodajnim ugovorima, fakturama, zahtjevima za registraciju vozila, izvještajima o tehničkim pregledima i carinskim deklaracijama (Vaš broj 18/125590).

#### OBRAZLOŽENJE

NVO MANS podnijela je zahtjev za slobodan pristup informacijama, kojim traži informaciju: akti koji sadrže informaciju o svim motornim vozilima koja su u periodu od 2007.godine do dana podnošenja zahtjeva bila registrovana na ime kompanije „Easy Drive“ d.o.o. Podgorica (PIB 02685132) sa svim dokazima o stečenom pravu svojine nad vozilima, kupoprodajnim ugovorima, fakturama, zahtjevima za registraciju vozila, izvještajima o tehničkim pregledima i carinskim deklaracijama.

U postupku po ovom zahtjevu, prvostepeni organ je izvršio uvid na osnovu PIB-a u Centralni registar Privrednog suda, iz koga se vidi da su osnivači i vlasnici kompanije „Easy Drive“ d.o.o. Podgorica (PIB 02685132), fizička lica. Članom 9 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je: organ vlasti je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upravlja javnim fondom.

*Excerpt from the decision of the Ministry of Internal Affairs  
UPI-007/18-8153/3, dated 26.12.2018*

MANS filed a complaint with the Agency, which did not make a decision, so we also filed a lawsuit due to the silence of administration.



## 5. PRIVATE COMPANIES

After more than a year, the Agency upheld the appeal and concluded that the reasoning that the company to which the request related was not subject to the Law, was irrelevant, as the information was requested from the Ministry:

*“The Council of Agency found that the allegations given in the disputed decision concerning the part of the reasoning of the disputed decision by which the first instance body found that pursuant to Article 9 paragraph 1 item 1 of the Law on Free Access to Information, the company "Easy Drive" LLC Podgorica is not subject to the Law, are unclear, bearing in mind that the applicant requested the relevant information from the Ministry of the Interior.” [130]*

The Ministry issued a new decision, again rejecting access to the data, with a somewhat broader but essentially same reasoning:

*“Bearing in mind that "Easy Drive" LLC Podgorica is not a public authority within the meaning of the Law on Free Access to Information, any disclosing of information could lead to violation of rights and lawsuits for compensation of non-pecuniary damage, thus, the authority decided to reject the request.” [131]*

MANS filed a complaint at the end of March this year, and even eight months later, the Agency did not make a decision, so we re-initiated the lawsuit due to the silence of the administration.

### Case Study 41: Secret pledge agreements

The courts concluded that pledge agreements were a business secret, although some of the information in those documents was publicly available.

The Commercial Court keeps a Register of Pledges, which is publicly available [132], and contains data on the pledgor and the pledgee, as well as a description of the pledged property.

However, that court refused to allow us access to the pledge agreements because their disclosing could lead to a “violation of the trade and other economic interests of the companies that are contracting parties”. [133]

Republika Crna Gora  
Registar zaloga Privrednog suda u Podgorici

Prijava R-10011400016

**Opšti podaci**

Registracioni broj:	R-10011400016
Datum registracije:	14.1.2010
Vrijeme registracije:	15:23:17

**Podnosilac prijave**

Ime/Naziv:	ERSTE BANK AD PODGORICA
Adresa/Sjedište:	Podgorica Crna Gora
Telefon:	020 440 444
E-mail:	info@opportunitybank.cg.yu

**Zalogodavac**

Ime/Naziv:	»BEMAX« D.O.O.
Maticni broj:	02643448
Adresa/Sjedište:	Mihaila Lalića bb Podgorica Crna Gora
Telefon:	020/411-211
E-mail:	

**Zalogoprimac**

Ime/Naziv:	ERSTE BANK AD Podgorica
Maticni broj:	02351242
Adresa/Sjedište:	ul. Marka Miljanova 46 Podgorica Crna Gora
Telefon:	020/409-409
E-mail:	

**Opis založene imovine**

Opis:	Zalogodavac daje, a Zalogoprimac prima u zalogu potraživanje koje zalagodavac ima prema Alpine Bau GMBH DSD Podgorica, kao dužniku, prema Podizvođačkom ugovoru o rekonstrukciji magistralnog puta M-2 Podgorica-Petrovac (dionica I : ulica Vojislavljevića-raskršće za Aerodrom), zaveden kod DOO Bemax pod brojem 1882/09, i kod Alpine Bau GMBH DSD Podgorica pod brojem 167 od 05.06.2009. godine
-------	--

**Potpis ovlaštenog lica**

Ime/Naziv:	Veljko Pavicevic
------------	------------------

Kraj prijave R-10011400016

[130] No. UPII 07-30-34-2/19 of 02.03.2020

[131] UPI - 007/18-8153/4 of 11.03.2020

[132] <http://www.rzcg.gov.me/>

[133] V-Su.no.34/17 of 22.12.2017

## 5. PRIVATE COMPANIES

This decision was annulled by the Agency after months-long proceedings because no harm test on disclosing of the requested information was conducted. [134] The Commercial Court also denied access with the new decision, explaining that the information from these contracts could be used by third parties to cause damage to the companies that have concluded it, without specifying what kind of damage it is:

*“Namely, the disclosure of the content of the pledge agreement concluded on October 26, 2011 (No. 299199/11) between the pledger, Uniprom LLC Nikšić, and the pledgee, Joint Stock Company ZGH Boleslaw from Poland, which is a business secret of these companies, may cause harmful consequences for the contracting parties, because the content of the contract would be publicly available to any third party, which would violate the secrecy of the contractual relationship between the two parties, i.e the relationship between the parties to the contract (inter parters), which would allow third parties to use information on financial operations of the stated legal entities to cause harm to them. If the companies had intended to make the contract available to the public, they would have published it on their websites or in another way.” [135]*

mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, a utvrdio je da ne postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Naime, objelodanjivanje sadržine ugovora o zalozi zaključenog dana 26. oktobra 2011. godine (Br.ov.29199/11) između zalagodavca Uniprom DOO Nikšić i zalogoprimca Akcionarskog društva ZGH Boleslaw iz Poljske, koji ugovor predstavlja poslovnu tajnu navedenih privrednih društava, može izazvati štetne posljedice po ugovorne strane, jer bi sadržinu ugovora bila javno dostupna svakom trećem licu čime bi se narušila tajnost ugovornog odnosa između dvije strane, koji odnos je odnos između strana potpisnica ugovora (inter parters), čime bi se omogućilo trećim licima da informaciju u vezi finansijskog poslovanja navedenih pravnih lica iskoriste za prouzrokovanje štete istim. Navedena privredna društva da su imala namjeru da ugovor bude dostupan javnosti, isti bi objavili na svojim web stranicama ili na drugi način.

Dalje, ovaj organ je utvrdio da ne postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, da javnost zna informaciju šta je predmet ugovora o zalozi između zalagodavca Uniprom DOO Nikšić i zalogoprimca Akcionarskog društva ZGH Boleslaw iz Poljske, jer se u predmetu ugovora ne radi o javnim sredstvima ili državnim organima i javnim funkcionerima gdje može doći do zloupotrebe ovlaštenja u vršenju javne funkcije, niti zaključenje takvog ugovora može biti krivično djelo, ne radi se o korišćenju sredstva iz javnih prihoda, predmetnim ugovorom ne može se ugroziti javna bezbjednost, život, javno zdravlje ili životna sredina.

Na osnovu izloženog, predmetni zahtjev je odbijen shodno odredbi člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

**OVLAŠĆENO LICE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA**  
Vladan Nikolić, s.r



Excerpt from the decision of the Commercial Court V-Su.no.34/17 of 28.06.2018

This decision was confirmed by the Agency, but also by the Administrative Court, which concluded that the general harm test was adequate, and that the data constituted a business secret:

*“Namely, having in mind the cited legal provision, and starting from the fact that the first instance body conducted a harm test from disclosing the disputed information, and found that disclosure of that information would violate the secrecy of the contractual relationship between these two companies as contracting parties which is the relationship between the parties to the contract (inter parters), the defendant authority correctly concludes that disclosing of the information in question would enable the third parties to use the information regarding the financial operations of the stated legal entities in order to cause harm to them. The defendant also correctly concludes that the subject of the contract are not public funds, public officials or state bodies, as a result of which there may be abuse of authority in performing public office or use of funds from public revenues, as well as criminal offenses, but it is a pledge between these two legal entities regarding business between them. As in this case it is a contract between two companies which is a business secret, in which sense the harm test was conducted, it was found that there was no prevailing legal interest in accordance with Article 17 of the said law for the public to be familiar with the information submitted to the contract, and the appeal should be dismissed as unfounded.” [136]*

[134] UPII 07-30-2-2/18 of 22.06.2018

[135] V-Su.br.34/17 of 28.06.2018

[136] U.no.6256/18 of 17.02.2020



## 5. PRIVATE COMPANIES

At the same time, the judgement does not state that the court inspected the requested documents and determined that they were indeed marked as a business secret, in accordance with the law.

This judgement was upheld by the Supreme Court, which also accepted a general harm test:

*“Harm test, in accordance with Article 16 of the Law on Free Access to Information, means to link the harm to the protected interests that would arise from disclosing of information on one hand, with the public interest to know this information on the other, and assess what is more prevailing. In the present case, the reasons for the foregoing are given in the reasoning of the disputed decision, thus, allegations of the submitted request that the harm test was not performed are not founded.” [137]*

The Supreme Court rejected evidence indicating that some of this information was already publicly available within the Pledge Registry, and also rejected invoking to similar practice of that court when it came to tax debt data that is also available online:

*“The applicant's allegations that the impugned judgment is not in line with the position taken by this court in the judgment Uvp. no. 730/19 of 4 July 2019 are unfounded. This is because the judgment Uvp. no. 730/19 refers to data on tax debt, thus regarding the fact that the Tax Administration publishes lists of tax debtors on the website periodically, this court found that it was premature to conclude that it was a tax secret, while in this case, it was found in administrative proceedings that the content of the requested copy of the pledge agreement was a business secret of the companies stated there, and it concerns only the business of the contracting parties, as well as that the subject of that agreement were not public funds, or public officials.” [138]*

U sjednici vijeća razmotreni su cjelokupni spisi predmeta, ispitana pobijana presuda u granicama propisanim članom 46 ZUS-a, ocijenjeni navodi podnietog zahtjeva i odgovora na isti, pa je vijeće našlo da je:

- zahtjev neosnovan.

U upravnom postupku, koji je prethodio donošenju pobijane presude, nijesu počinjene povrede pravila postupka koje bi bile od uticaja na zakonito i pravilno rješavanje stvari na čije postojanje ovaj sud pazi po službenoj dužnosti saglasno članu 46 ZUS-a.

Pobijanom presudom ocijenjeni su svi odlučni navodi podnijete tužbe i za sva zaključivanja dati jasni i valjani razlozi u skladu sa stanjem u spisima predmeta, pa se neosnovano ista pobija zbog povrede pravila postupka u upravnom sporu i povrede člana 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Podnietim zahtjevom tužilja je tražila kopiju ugovora o zalozi zaključenog dana 26. 10. 2011. godine (Br.ov.29199/11) između zalagodavca „Uniprom“DOO Nikšić i zalogoprimca AD ZGH „Boleslaw“ iz Poljske, a prvostepeni organ je odbio zahtjev jer je utvrdio da predmetni ugovor po svojoj sadržini predstavlja poslovnu tajnu navedenih privrednih društava, a što je saglasno članu 14 st. 1 tač. 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama osnov za ograničenje pristupa traženoj informaciji.

Saglasno članu 16 navedenog Zakona prvostepeni organ je proveo test štetnosti i utvrdio da bi objelodanjivanje tražene informacije narušilo tajnost ugovornog odnosa između navedenih ugovornih strana i moglo izazvati štetne posljedice po ova dva privredna društva, jer bi se objelodanjivanjem predmetne informacije omogućilo trećim licima da informaciju u vezi sa finansijskim poslovanjem navedenih privrednih društava iskoriste za prouzrokovanje štete istim. Prvostepeni organ je utvrdio da ne postoji preovladjujući pravni interes da javnost zna informaciju koja je predmet ugovora iz člana 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se u konkretnom slučaju u predmetu ugovora ne radi o javnim sredstvima, javnim funkcionerima ili državnim organima, usljed čega može doći do zloupotrebe ovlaštenja u vršenju javne funkcije ili korišćenju sredstava iz javnih prihoda, kao i krivičnog djela, već se radi o ugovoru o zalozi između dva privredna društva koji se tiče poslovanja između njih, kao ugovornih strana. Tužena je osporenim rješenjem odbila žalbu nalazeći da je prvostepeni organ dao jasne razloge da predmetni ugovor predstavlja poslovnu tajnu.

Kod svega naprijed navedenog osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da je osporeno rješenje zakonito i za takav zaključak daje dovoljne i jasne razloge, koji navodima podnietog zahtjeva nijesu dovedeni u sumnju.

Test štetnosti saglasno članu 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama znači dovesti u vezu štetu po zaštićene interese koja bi nastala objavljivanjem informacije, sa jedne strane i interes javnosti da tu informaciju zna, sa druge strane, te dati ocjenu što je pretežnije.

U konkretnom slučaju razlozi o prednjem dati su u obrazloženju pobijanog rješenja, pa ne stoje navodi podnietog zahtjeva da test štetnosti nije izvršen. Bez značaja su pri tom navodi podnietog zahtjeva da test štetnosti nije sastavni dio spisa iz čega bi proizilazio stav podnosioca zahtjeva da test štetnosti treba da bude neki posebni akt.

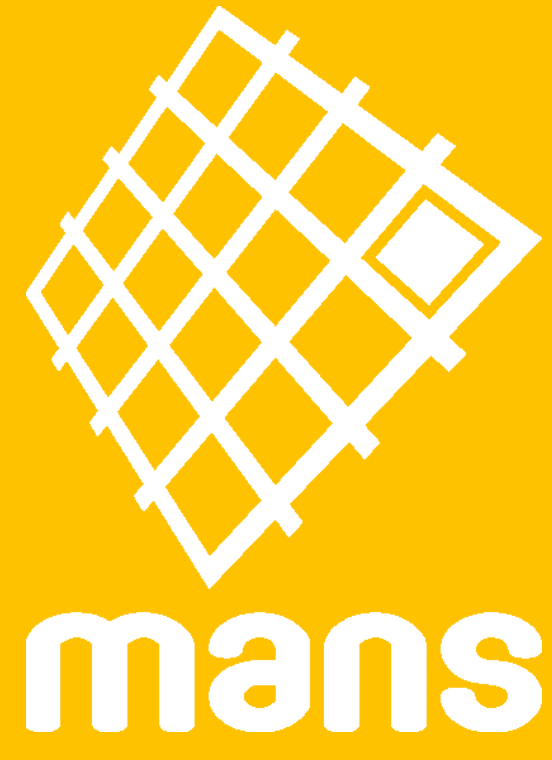
Navodi podnosioca zahtjeva kojima ukazuje da pobijana presuda nije u skladu sa zauzetim stavom ovog suda u presudi Uvp. br. 730/19 od 04. 07. 2019. godine su

*Excerpt from the judgment of the Supreme Court Uvp, no. 244/20 of 07.05.2020*

[137] Uvp, no. 244/20 of 07. 05. 2020  
[138] Ibid.







[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)

[www.youtube.com/user/NVOMans](http://www.youtube.com/user/NVOMans)

[www.facebook.com/nvo.mans](http://www.facebook.com/nvo.mans)

[www.twitter.com/nvomans](http://www.twitter.com/nvomans)

[www.instagram.com/nvo.mans](http://www.instagram.com/nvo.mans)