

Pošta Crne Gore AD Podgorica
Broj: 00020-20240411-2/6
Podgorica, 30.11.2024. godine

10. 12. 2024

Pošta Crne Gore AD Podgorica, na osnovu člana 18, 46 stav 2, 116 i 126 stav 8 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15 i 40/17), člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“, br. 44/12 i 30/17), postupajući po ukidnim razlozima iz Rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama broj UPII 07-30-3337-2/24 od 11.07.2024. godine, a rješavajući u ponovnom postupku po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Biljane Dijanić iz Podgorice, koji je zaveden kod ovog društva pod brojem 00020-20240411-2 od 11.04.2024. godine, donosi

RJEŠENJE

Odbija se zahtjev za slobodan pristup informacijama Biljane Dijanić iz Podgorice od 11.04.2024. godine kojim je traženo da se dostavi: „Spisak svih zaposlenih sa imenom radnog mjesta koje pokrivaju u skladu sa pravilnikom o sistematizaciji Pošte Crne Gore izuzev za zaposlene na radno mjesto poštar i dostavljač; Spisak trenutno zaposlenih sa imenom radnog mjesta koju pokrivaju u Pošti Crne Gore koji su angažovani preko agencije za privremeno ustupanje zaposlenih izuzev za zaposlene na radno mjesto poštar i dostavljač; Spisak zaposlenih koji su od 2020te godine status stalno zaposlenih u Pošti Crne Gore dobili na osnovu ugovora tj. sporazuma o preuzimanju (od drugog poslodavca); Informaciju sa nazivima slobodnih radnih mjesta a na osnovu važeće sistematizacije u Pošti Crne Gore; Informaciju da li su svi zaposleni koji pokrivaju radna mjesta gdje je po sistematizaciji predviđen nivo kvalifikacije V VI/VII imaju ispunjene sve potrebne uslove koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta i uslove koji su po Zakonu o radu obavezni; Informaciju da li u Pošti Crne Gore ima zaposlenih koji radna mjesta gdje je po sistematizaciji predviđen nivo kvalifikacije VI/VII – posjeduju nivo V – kvalifikacije višeg stručnog obrazovanja (120 kredita CSPK-a); Informaciju da li su određeni zaposleni koji su u stalnom radnom odnosu kod Pošte, svoje stručno osposobljavanje (za sticanje znanja u višem i visokom obrazovanju nivo V VI i VII) obavljali u okviru Pošte Crne Gore“, **iz razloga što pristup traženim informacijama zahtijeva ili podrazumjeva sačinjavanje nove informacije.**

Troškova postupka nije bilo.

Žalba na rješenje ne odlaže izvršenje rješenja.

O b r a z l o ž e n j e

Biljana Dijanić iz Podgorice podnijela je zahtjev za slobodan pristup informacijama zaveden kod ovog društva pod brojem 00020-20240411-2 od 11.04.2024. godine, kojim traži da joj se dostavi: „Spisak svih zaposlenih sa imenom radnog mjesta koje pokrivaju u skladu sa pravilnikom o sistematizaciji Pošte Crne Gore izuzev za zaposlene na radno mjesto poštar i dostavljač; Spisak trenutno zaposlenih sa imenom radnog mjesta koju pokrivaju u Pošti Crne Gore koji su angažovani preko agencije za privremeno ustupanje zaposlenih izuzev za zaposlene na radno mjesto poštar i dostavljač; Spisak zaposlenih koji su od 2020te godine status stalno zaposlenih u Pošti Crne Gore dobili na osnovu ugovora tj. sporazuma o preuzimanju (od drugog poslodavca); Informaciju sa nazivima slobodnih radnih mjesta a na osnovu važeće sistematizacije u Pošti Crne Gore; Informaciju da li su svi zaposleni koji pokrivaju radna mjesta gdje je po sistematizaciji predviđen nivo kvalifikacije V VI/VII imaju ispunjene sve potrebne uslove koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta i uslove koji su po Zakonu o radu obavezni; Informaciju da li u Pošti Crne Gore ima zaposlenih koji radna mjesta gdje je po sistematizaciji predviđen nivo kvalifikacije VI/VII – posjeduju nivo V – kvalifikacije višeg stručnog obrazovanja (120 kredita CSPK-a); Informaciju da li su određeni zaposleni koji su u stalnom radnom odnosu kod Pošte, svoje

stručno osposobljavanje (za sticanje znanja u višem i visokom obrazovanju nivo V VI i VII) obavljali u okviru Pošte Crne Gore“.

Postupajući po ovom zahtjevu Pošta Crne Gore, kao prvostepeni organ donijela je Rješenje br. 00020-20240411-2/2 od 24.04.2024.godine, kojim je odlučeno da se odbija predmetni zahtjev u cjelosti iz razloga što pristup traženim informacijama zahtijeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije.

Nezadovoljna donijetim rješenjem stranka je protiv tog rješenja izjavila žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Postupajući po žalbi Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je donijela rješenje broj UP II 07-30-337-2/24 od 11.07.2024.godine, kojim je usvojila žalbu i poništila ožalbeno rješenje broj 00020-20240411-2/2 od 24.04.2024.godine i predmet dostavila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Prema ukidnom rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama prvostepeni organ je bio dužan u smislu člana 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku da detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno da je obrazloženje osporenog rješenja formulisano na način da je nerazumljivo. Agencija ukazuje da je prvostepeni organ naveo da je u posjedu traženih informacija u formi pojedinačnog akta, te da posjeduje podatke koji se odnose: na zapošljavanje zaposlenih u skladu sa aktom o sistematizaciji; na zaposlene koji su angažovani preko agencije za privremeno ustupanje; na zaposlene koji su zaposleni preko sporazuma o preuzimanju i druge tražene informacije, kroz pojedinačan akt, ali ne i na način kako je to tražila žaliteljka, tj. dostavljanjem spiskova i informacija. Polazeći od toga Agencija, dalje ukazuje da kako se radi o više pojedinačnih akata njihovo prikupljanje bi po prvostepenom organo činilo sačinjavanje nove informacije, dok je Savjet Agencije cijenio da ovakvo obrazloženje nije dovoljno da bi se odbila tražena informacija, da prikupljanje informacija koje predstavljaju pojedinačne akte ne predstavlja po ocjeni Savjeta sačinjavanje nove informacije; da je Informacija u posjedu prvostepenog organa i da se nalazi na više različitih dokumenata, pa se postupak sakupljanja odnosno sistematizacije iste ne može smatrati sačinjavanjem nove informacije.

U izvršenju rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama broj UP II 07-30-337-2/24 od 11.07.2024. godine, ovo društvo je u cilju donošenja pravilne i zakonite odluke u ovoj pravnoj stvari, ponovo razmotrilo zahtjev stranke i izvršilo uvid raspoložive podatke i utvrdilo da je ovdje riječ o pravnoj stvari koja je uz aktivno i profesionalno učešće Agencije svedena na jedno pitanje, a koje je od značaja za utvrđivanje da li u postupku po zahtjevu treba izvršiti sakupljanje i sistematizaciju postojećih pojedinačnih akata bez dalje obrade ili postupanje po zahtjevu podrazumijeva ili zahtijeva sačinjavanje nove informacije. Polazeći od iznijetog stava Agencije i na bazi prethodnog utvrđenja treba donijeti pravilnu i zakonitu odluku u ovoj pravnoj stvari.

Shodno tome, u ponovnoj ocjeni osnovanosti zahtjeva stranke ovo društvo je našlo da u postupku po zahtjevu nije riječ o prikupljanju i sistematizovanju pojedinačnih akata, kako to Agencija ukazuje da treba sagledati, već da je riječ o potrebi sačinjavanja nove informacije, a što se potvrđuje i iz samog zahtjeva stranke u kojem se traži dostavljanje spiskova, lista i drugih dokumenata sa kojima ovo društvo, kao organ vlasti ne raspolaže.

Naime, spisak zaposlenih sa imenom radnog mjesta koje pokrivaju, izuzev za radno mjesto dostavljač i poštar, u skladu sa sistematizacijom, ne postoji kao gotova i sistematizovana informacija u Pošti Crne Gore. Takođe, ne postoji spisak zaposlenih koji su angažovani preko agencija za privremeno ustupanje zaposlenih, niti ovaj organ vodi posebnu evidenciju zaposlenih koji su status „stalno zaposleni“ stekli putem ugovora ili sporazuma o preuzimanju. Prema tome, pristup ovim informacijama podrazumijeva sačinjavanje novih dokumenta, što nije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, jer podaci nijesu dostupni u postojećem formatu.

Dalje, vezano za traženu listu slobodnih radnih mjesta, naglašavamo da u Pošti Crne Gore Lista slobodnih radnih mjesta ne postoji, niti se takav akt sačinjava, jer iz odredba relevantnih propisa ne proizilazi obaveza sačinjavanje unaprijed definisane liste koja bi bila stalno dostupna i moguća. Naime, status slobodnih

radnih mjesta zavisi od organizacionih potreba koje se mijenjaju, zavisno od brojnih okolnosti, kao što je ispunjenje uslova za odlazak u starosnu penziju, zapošljavanja novih lica ili raspoređivanja postojećih zaposlenih unutar sistema i drugih okolnosti. Ovaj proces je dinamičan i kontinuirano se prilagođava u skladu sa trenutnim poslovnim i operativnim zahtjevima. Zbog toga, pristup ovoj informaciji ne bi bio moguć bez njenog prethodnog formiranja, što bi značilo sačinjavanje novih podataka koji nisu sistematizovani u trenutnoj dokumentaciji.

Vezano za informacije koje se odnose na informaciju da li u Pošti Crne Gore ima zaposlenih koji radna mjesta gdje je po sistematizaciji predviđen nivo kvalifikacije VI/VII – posjeduju nivo V – kvalifikacije višeg stručnog obrazovanja (120 kredita CSPK-a) i informaciju da li su određeni zaposleni koji su u stalnom radnom odnosu kod Pošte, svoje stručno osposobljavanje (za sticanje znanja u višem i visokom obrazovanju nivo V VI i VII) obavljali u okviru Pošte Crne Gore, postupajući organ vlasti ukazuje da Pošta Crne Gore ne posjeduje unaprijed formiranu listu ili drugi dokument koja povezuje nivo kvalifikacija zaposlenih sa njihovim radnim mjestima. Da bi se uopšte takva lista ili drugi dokument sačinio, potrebno je izvršiti detaljnu analizu personalnih dosijea svih zaposlenih, a nakon toga sačiniti novu informaciju, što bi predstavljalo prekomjerno opterećenje za prvostepeni organ, budući da takva obaveza ne proizilazi iz zakona. Dakle, ovakav proces bi podrazumijevao obimnu administrativnu obradu podataka i sačinjavanje novih, specifičnih informacija koje prethodno nijesu postojale u traženom formatu. Shodno odredbama Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, organ je obavezan da dostavi već postojeće informacije, ali nije obavezan da sačinjavanjem novih dokumenata, odnosno informacija udovolji podnijetom zahtjevu.

Isto tako, ovo društvo, ne posjeduje centralizovanu evidenciju sa podacima o stručnom osposobljavanju, niti bilo kakvu posebnu evidenciju ili registar u kojem bi bila objedinjena sva dokumentacija, koja se odnosi na ovu vrstu informacija. Da bi se došlo do ove informacije, bilo bi neophodno vršiti uvid u svaki pojedinačni personalni dosije zaposlenih, analizu istih, pa tek nakon toga sačiniti traženi dokument, što takođe podrazumijeva sačinjavanje novih podataka.

Imajući u vidu navedeno, jasno je, a prema odredbama člana 29 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i nesporno da je organ vlasti dužan omogućiti pristup informacijama koje već posjeduje „u obliku u kojem su dostupne“, dok nema obavezu da sačinjava nova dokumenta, odnosno nove informacije.

To znači da, ukoliko informacija postoji samo u fragmentima, u različitim dokumentima, organ vlasti je dužan omogućiti pristup tim dokumentima, ali nije obavezan da ih selektuje, analizira, filtrira, objedini ili dodatno obradi, jer bi to u suprotnom značilo da prelazi granice člana 29 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojim je propisano da će organ vlasti odbiti zahtjev za pristup informaciji, ako pristup informaciji zahtijeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije. Dakle, organ vlasti nije dužan da izrađuje nove informacije u situacijama gdje bi obrada postojećih informacija značajno prelazila u stvaranje novih sadržaja, a što je u konkretnom slučaju.

Ova odredba ima za cilj da zaštiti organe vlasti od dodatnog opterećenja koje bi proizilazilo iz obrade i kombinovanja postojećih podataka na način koji bi rezultirao stvaranjem novih informacija, što se predmetnim zahtjevom traži. U prilog navedenom govori i Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 1989/17 od 30.01.2018. godine, iz koje proizilazi da je stranka, a sada tužilac, zahtjevom za dostavljanje informacija traži od Ministarstva finansija sve rashode realizovane za čitavu 2012. godinu, (pojedinačno po vrstama sa opisima konta, sredstava svrha doznaka, primaocima, datumima odobrenja i datumima plaćanja, te ukupnim saldov) sa određene budžetske pozicije. U tom smislu Upravni sud konstatuje da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je zahtjev odbio, imajući u vidu da se nesporno može utvrditi da su zahtjevi tužioca sveobuhvatni i da isti zahtijevaju, odnosno podrazumijevaju sačinjavanje nove informacije, a kod činjenice da prvostepeni organ ne raspolaže sa traženim podacima u formi u kakvoj se traži od strane tužioca, to su po ocjeni suda upravni organi pravilno postupili kada su odbili zahtjev tužioca, s pozivom na naprijed citiranu odredbu člana 29. stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Dakle, sva navedena činjenična i pravna argumentacija predstavlja očigledno dovoljan osnov da se zahtjev odbije, u suprotnom dolazi do zloupotrebe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, gde se od organa

vlasti traži da dostavi podatke koji podrazumijevaju sačinjavanje nove informacije, jer ovaj zakon predviđa da se građanima omogućiti uvid u već postojeće informacije kojima organ raspolaže. Dakle, Zakon ne predviđa obavezu kreiranja novih dokumenata ili izvoda, u suprotnom bi došlo do opterećenja institucija da se bave poslovima koji nijesu u skladu sa njihovim osnovnim nadležnostima. Zakonom je propisana transparentnost informacija koja ne predstavlja obavezu da organ postane servis za stvaranje novih dokumenata po zahtevima građana, i u konačnom da služe za instrumentalizaciju zakona i zloupotrebu resursa organa.

Ovu situaciju je potrebno sagledati kroz prizmu racionalnosti i efikasnosti, te u tom smislu zakonodavac daje jasnu granicu između obaveza organa i njegovih resursa, odnosno postavlja razumnu granicu između onoga što se može smatrati obradom postojećih podataka i stvaranjem novih informacija. Dalje, prizma „ekonomske efikasnosti“ upućuje da organ prilikom obrade informacija, treba da koristi optimalne resurse za postizanje željenog cilja. Kada bi organ vlasti bio prisiljen da obradi, analizira, filtrira i kombinuje postojeće radi sačinjavanja novih dokumenta (spiskova, lista i dr.), do mjere koja bi zahtijevala značajna dodatna ulaganja u vrijeme, ljudske resurse, prekovremeni rad i sredstva, tada bi to postalo nesrazmjerno u odnosu na koristi koje bi se ostvarile iz tih novih podataka, a što je po ocjeni ovog organa vlasti u konkretnom slučaju.

Zakonodavac sprečava da zakon bude zloupotrijebljen kroz zahtjeve za stvaranje novih informacija koje su proizvoljne i koje nesrazmjerno opterećuju organ vlasti. Zloupotreba prava može nastati ako se pravo na pristup informacijama koristi za stvaranje novih sadržaja, koji nijesu nužno u interesu društva, već može predstavljati teret za organe vlasti, što može dovesti do nerealnog ili nesrazmjernog opterećenja organa vlasti, čime se narušava ravnoteža između prava građana na informacije i sposobnost vlasti da racionalno izvršava svoje funkcije. U ovoj situaciji je naglašen princip pravičnosti iz razloga što bi bilo nerealno zahtijevati od vlasti organa da pretrpi dodatni teret koji nije u skladu sa opšteprihvaćenim normama i ciljevima zakonodavstva. Razlikovanje između obrade postojećih podataka i stvaranja novih informacija ključno je za održavanje ravnoteže između prava na pristup informacijama i očuvanja resursa i efikasnosti organa.

Takođe, pravo postupajućeg organa da odbije zahtev zasniva se na odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje jasno definišu da organi nisu obavezni da sačinjavaju nove informacije, već samo da omoguće pristup postojećim dokumentima. Ovaj pristup je u skladu sa principima propisanim Evropskim konvencijama, pa insistiranje na kreiranju novih informacija suprotno je interesu efikasnog i zakonitog funkcionisanja organa vlasti.

Omogućavanje zloupotrebe zakona radi stvaranja novih informacija ne doprinosi javnom interesu, jer resursi organa vlasti treba da budu usmjereni na transparentno upravljanje postojećim informacijama, a ne na zadovoljenje pojedinačnih, često neosnovanih ili nerealnih zahteva. U konačnom, insistiranje na ispunjavanju zahteva koji uključuju sačinjavanje novih informacija suprotno je osnovnim principima na kojima počiva Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Shodno navedenom, predmetni zahtjev stranke je osnovano odbijen, iz svih prednje navedenih razloga, od kojih svaki pojedinačno predstavlja dovoljan osnov da se zahtjev podnosioca odbije, jer se ne može stvarati privid o tome da se u konkretnom slučaju radi o informacijama koje su lako dostupne u obliku koji je tražen zahtjevom na osnovu pojedinačnog zahtjeva podnosioca, jer iako je isti koncipiran u slobodnom obliku, zahtijeva obiman organizacioni rad više cjelina pošte, pa samim tim može dovesti do propusta rokova i prolongiranja drugih radnih obaveza.

Troškova postupka nije bilo.

Žalba na rješenje ne odlaže izvršenje rješenja, shodno odredbi čl. 36 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Članom 126 stav 8 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br.65/14, 20/15, 40/16,37/17), propisano je da kad drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje, dužan je da ukaže prvostepenom javnopravnom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni javnopravni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje.

Postupajući po primjedbama iz rješenja drugostepenog organa, prvostepeno organ je dopunio postupak otklonio nedostatke na koje je ukazano drugostepenim rješenjem na način što je obrazložen način odlučivanja, čime je prvostepeni organ u ponovnom postupku precizno i temeljno objasnio sve odlučne činjenice.

Shodno iznijetom, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se podnijeti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od dana prijema ovog rješenja, neposredno ili preko Pošte Crne Gore AD Podgorica.

IZVRŠNI DIREKTOR
Josip Đurašković

