

INFORMACIJA O POTREBI PREDUZIMANJA MJERA VLADE CRNE GORE ZA BUDUĆE ZAKONITO POSTUPANJE U VEZI SA ADMAS PROJEKTOM

Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede od njegovog uspostavljanja donošenjem Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 118/20) koja je stupila na snagu 07.12.2020. godine, a ovo nakon obrazovanja novog saziva Vlade Crne Gore, sa brojnim zahtjevima obratio se Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD (u daljem tekstu: IRF) u vezi sa realizacijom „Razvoja poljoprivrede kroz podršku Abu Dabi Fonda - ADMAS projekat“.

U svojim zahtjevima IRF navodi da on ADMAS projekat sprovodi u svoje ime, a za račun Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede na osnovu pravnih poslova zaključenim sa Ministarstvom poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao pravnim prethodnikom tog ministarstva. Naime, IRF svoje zahtjeve temelji na Sporazumu o saradnji - komisijom koji je on zaključio sa Ministarstvom poljoprivrede i ruralnog razvoja 27.07.2017. godine, kao pravnim prethodnikom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, i punomoćjima koja mu je ono izdalo.

Radi bližeg određenja, a prije davanja ocjene osnovanosti predmetnih zahtjeva podsjećamo da je IRF u ime Vlade Crne Gore zaključio ugovor sa Abu Dabi Foda za Razvoj (ADFD) u iznosu od 50 miliona USD 4. juna 2015. godine. Nakon zaključenja tog ugovora, cjelokupno sprovođenje ADMAS projekta preuzima Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i zaključuje devet ugovora o kreditu u vrijednosti od 23,2 miliona USD. Ovo i pored činjenice da iz ugovora sa Abu Dabi Fondom proizilazi da je IRF zajmoprimac čija je obaveza prema tom ugovoru da obavlja bankarske poslove za potrebe realizacije ADMAS projekta. Istina, iz tog ugovora prizilazi i zajednička obaveza IRF-a i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja da obrazuju jedinicu za implementaciju projekta, ali koja nesumnjivo mora funkcionisati u okviru IRF-a imajući u vidu ostale odredbe ugovora, a da se Operativni priručnik utvrđuje na predlog Ministarstva. Međutim, na taj način nije postupljeno, već je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja samostalno odredilo da je jedinica za implementaciju Direktor za plaćanja (organizaciona jedinica Ministarstva), a ovo na temelju sporazuma o saradnji sa IRF-om, koji ni u kom slučaju ne može derogirati odredbe međunarodnog ugovora kojima su jasno utvrđene obaveze IRF-a i Ministarstva.

Bitno je napomenuti i to da je Vlada Crne Gore na sjednici od 22.06.2017. godine donijela Zaključak broj 07-1800, kojim je: usvojila Informaciju o stanju realizacije ADMAS projekta sa predlogom mjera za njegovu dalju realizaciju; zadužila Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD da upoznaju Abu Dabi Fond za razvoj sa inoviranim pristupom korišćenja kreditnih sredstva i izvrše usaglašavanje Operativnog priručnika i drugih pratećih dokumenata; zadužila Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja – Direktor za plaćanja da u roku od 15 dana, **u cilju preuzimanja poslova**, Investiciono-razvojnem fondu Crne Gore AD dostavi svu dokumentaciju u vezi sa zaključenim ugovorima o kreditu; i zadužila

Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD da izvještaj o daljem toku realizacije ADMAS projekta kvartalno dostavlja Vladi.

Iz usvojene Informacije, koja je javno dostupna, u bitnom proizilazi da je ugovor sa Abu Dabi Fondom za razvoj u ime Vlade potpisao predsjednik borda direktora IRF-a, a da je tadašnji ministar poljoprivrede i ruralnog razvoja verifikovao ugovor u svojstvu svjedoka, te da je imajući u odredbe Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave kojom su utvrđene nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja **potrebno izvršiti izmještanje: implementacione jedinice, proces donošenja odluka o odobravanju kreditnih sredstava, kontrolu nad realizacijom utroška sredstava i otplate odobrenih kreditnih sredstva, iz Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja na IRF.** U razlozima informacije za ovu odluku navodi se da je IRF specijalizovana institucija osnovana od strane Vlade Crne Gore, koja na osnovu Zakona o investiciono-razvojnem fondu Crne Gore može koristiti međunarodne fondove **i čija je zakonom definisana djelatnost odobravanje kreditnih sredstava.** Zbog čega se dalje u informaciji navodi da će IRF izvršiti preuzimanje ukupne dokumentacije od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja - Direktorata za plaćanja, dosadašnje implementacione jedinice, kako bi nastavio dalju proceduru praćenja realizacije postojećih ugovora.

Dalje, iz informacije proizilazi da su kreditna sredstva dodijeljena sljedećim korisnicima:

- 1) Agro Carine – Farma Pišće, Plužine, u iznosu od 2,500,000.00 USD;
- 2) Vektra Jakić, Pljevlja, u iznosu od 3,000,000.00 USD;
- 3) Meso – promet – Bijelo Polje, u iznosu od 3,000,000.00 USD;
- 4) HM Durmitor, Žabljak, u iznosu od 2,000,000.00 USD;
- 5) MILKRAFT, Bijelo Polje u iznosu od 3,000,000.00 USD;
- 6) EKO – PER, Šavnik u iznosu od 2,500,000.00 USD;
- 7) F.M.L., Nikšić, u iznosu od 1,200,000.00 USD;
- 8) MI Goranović, Nikšić u iznosu od 3,000,000.00 USD; i
- 9) IM Gradina, Rožaje, u iznosu od 3,000,000.00 USD.

Dakle, Vlada je nesumnjivo odredila da će sve poslove koji se odnose na realizaciju ADMAS projekta odnosno plasiranja kreditnih sredstva, kao i praćenja otplate već isplaćenih sredstva, preuzeti IRF. Nasuprot, ovakvoj odluci Vlade, IRF i tadašnje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja zaključuju sporazum o saradnji - komisijom i to Ministarstvo izdaje punomoćja, iako je na nesumnjiv način Vlada svojim zaključkom od 22.06.2017. godine sve poslove za realizaciju ADMAS projekta povjerila IRF-u.

Kada bi se prihvatio ovakav pristup IRF-a i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja kao pravilan i zakonit, onda bi IRF bio samo lice koje istupa u pravnom prometu za račun Ministarstva ili kao punomoćnik Ministarstva u vezi sa predmetnim projektom, a to znači da bi Ministarstvo u osnovi obavljalo poslove kreditne institucije, a ne IRF, budući da IRF preuzima radnje za realizaciju poslova koje mu je povjerilo Ministarstvo. S tim u vezi, posebno naglašavamo da ministarstva, kao državni organi, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi nemaju svojstvo pravnog lica, već samo obavljaju poslove u okviru nadležnosti koja su im odredbama relevantnih propisa određena. Polazeći od toga, pravni

prethodnik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije mogao zaključivati pravne poslove kojima bi bilo kom licu povjerio poslove iz svoje nadležnosti, jer za to apsolutno nema zakonskog ovlaštenja, a tek da ne govorimo o povjeravanju poslova koje nema u svojoj nadležnosti (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*).

Prema tome, takvi akti pravnog prethodnika ne mogu konstituisati Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede pravo i obavezu da obavlja poslove van svojih nadležnosti, posebno kod činjenice da je Vlada svojim zaključkom od 22.06.2017. godine jasno utvrdila u čijoj je nadležnosti sprovođenje ADMAS projekta. U prilog toj odluci najbolje govori i član 10 stav 2 tačka 4 Zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu kojim je propisano da će Vlada će u 2015. godini izdati garancije u ukupnom iznosu do 208.600.000,00 eura, uz obavezu obezbjeđivanja kolaterala Državi Crnoj Gori i to: **za projekat Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore sa Abu Dabi Fondom**, Razvoj poljoprivrede kroz podršku Abu Dabi Fonda (ADMAS), u visini do 50.000.000,00 eura.

Sve navedeno nesumnjivo potvrđuje da se ovdje radi o poslovima iz izvorne nadležnosti IRF-a. Navedeno utvrđenje ne može da dovede u pitanje to što je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, bez pravnog osnova određeno vrijeme samoinicijativno sprovodilo predmetni projekat i zaključilo ugovore o kreditu. Zbog čega je očigledno Vlada i reagovala tokom 2017.godine i sve poslove, koji se odnose na predmetni projekat, povjerila IRF-u, kako bi ubuduće propisi koji uređuju dodjelu kredita bili poštovani, a što nije bio slučaj, kako je to već i rečeno.

Imajući u vidu da IRF, nije u svemu postupio po zaključku Vlade i preuzeo poslove, već je samo preuzeo dokumentaciju, a poslove nastavio da obavlja kao posrednik i zastupnik, a ne u punom kapacitetu, u skladu sa svojim nadležnostima, a kako je to i Vlada odredila, jasno je da su se stekli uslovi za ponovnu reakciju Vlade i donošenje novog zaključka kojim će se IRF zadužiti da izvrši potpuno preuzimanje poslova koji se odnose na realizaciju ADMAS projekta i pokrene odgovarajuće postupke za procesnu sukcesiju (promjena subjekata nekog pravnog odnosa) u postupcima koje je provelo ili započelo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, budući da je materijalno-pravna sukcesija nastala donošenjem Zaključka Vlade broj 07-1800 od 22.06.2017.godine. Navedena procesna sukcesija je nužna u odnosu na zaključene ugovore o kreditu, upisane hipoteke, zaloge, izvršne postupke i dr, ovo iz razloga što preuzimanjem poslova, na pravnog sljedbenika, u ovom slučaju IRF, prelaze potraživanja, a sa njima na sljedbenika prelaze i sporedna prava (pravo prvenstvene naplate, hipoteka, zaloga, prava iz ugovora sa jemcem, prava na kamatu, ugovornu kaznu i sl.).

Navedeno postupanje Vlade je neophodno kako bi se uspostavilo zakonito obavljanje poslova i kako bi se u mjeri mogućeg spriječila šteta po državu, a ovo posebno zbog brojnih naslijeđenih problema iz prethodnog perioda. Ilustracije radi, u jednom slučaju u izvršnom postupku, koji IRF pokrenuo protiv lica kojima su dodijeljena kreditna sredstva iz predmetnog projekta, u skladu sa ugovorom koji je Fond zaključio nakon preuzimanja poslova, nepravdano je vratio sredstva iz prinudne naplate javnom izvršitelju, jer je IRF insistirao da budu uplaćena na devizni račun koji se vodi na Ministarstvo poljoprivrede i

ruralnog razvoja, a što sve proizilazi iz Zaključka Javnog izvršitelja Snežane Pavličić iz Podgorice, koji je dat u prilogu ove informacije. Pravna nelogičnost koja proizilazi iz tog zaključka je još očiglednija kod činjenice da je javni izvršitelj u svom zaključku na insistiranje IRF-a nalažio izvršnom povjeriocu IRF-u da dostavi žiro račun izvršnog povjerioca Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. S tim u vezi, IRF svojim aktom od 26.01.2021.godine od Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, pored ostalog, traži i da otvori poseban žiro-račun u nacionalnom platnom prometu za ove namjene, što je pravno neodrživo i samim tim za Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede apsolutno neprihvatljivo.

Ovo kod nesporne činjenice da je članom 2 stav 1 Zakona o kreditnim institucijama (Sl. list CG, br. 72/19, 82/20 i 8/21) propisano da je kreditna institucija privredno društvo čija je djelatnost primanje depozita ili drugih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za svoj račun. Slično zakonsko rješenje bilo je sadržano i u Zakonu o bankama („Sl. list CG“, br. 17/08 i 44/10) koji je važio u vrijeme kada je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja zaključilo ugovore o kreditu kojim je određeno da pravna i fizička lica ne smiju, bez potrebne dozvole Centralne banke, da se, u vidu djelatnosti ili zanimanja, u Crnoj Gori bave bankarskim poslovima, a da su bankarski poslovi primanje novčanih depozita i odobravanja kredita za sopstveni račun.

Zbog svega izloženog naglašavamo da je potrebna urgentna reakcija Vlade kako bi se spriječilo da se u narednom periodu nastavlja sa praksom uspostavljenom prije konstituisanja ovog saziva Vlade, a koja apsolutno nema pravno utemeljenje u bilo kom propisu. Isto tako, očekujemo da novo rukovodstvo IRF-a, za razliku od dosadašnjeg, ne ulaže napor da stvori privid da obavljaju poslove davanja kredita iz sredstva ADMAS projekata za Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, već da obavlja poslove iz svoje izvorne nadležnosti, pa i one poslove koji predstavljaju naslijeđeni problem stvoren postupanjem Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao pravnog prethodnika Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Svakako, IRF je imao pravo na usmene i pisane konsultacije radi realizacije ADMAS projekta, a posebno u vezi sa oblastima poljoprivredne proizvodnje u kojima su se kreditna sredstva plasirala, budući da ministarstva kreiraju politiku u resorima za koje su nadležni što i proizilazi i iz ugovora koji je zaključen sa Abu Dabi Fondom, a što ne znači da je Ministarstvo moglo i trebalo obavljati poslove kreditnih institucija, već to samo mogao IRF kao što je gore navedeno.

Prema tome, IRF je dužan da preduzme mjere i radnje kako bi se konačno ovaj projekat počeo sprovoditi u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom i pozitivnim pravom.