

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2025. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 3 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24) koju je podnijela Bojana Nikčević, stečajna upravnica iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnositeljka u inicijativi u bitnom navodi da je odredba člana 3 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/2024), kojom se stečajni upravnici smatraju javnim funkcionerima, u suprotnosti sa odredbama Ustava Crne Gore i drugim važećim zakonima – konkretno sa Zakonom o sprečavanju korupcije i Zakonom o stečaju. Posebno se osporava dio koji predviđa da stečajni upravnici podliježu obavezi podnošenja Izvještaja o prihodima i imovini Agenciji za sprečavanje korupcije, u skladu sa članom 25 pomenutog zakona. Takođe, podnositeljka ukazuje da se stečajni upravnik ne može smatrati javnim funkcionerom jer ne obavlja javnu funkciju, već ima pravni položaj zakonskog zastupnika privrednog subjekta – bilo stečajnog dužnika, bilo stečajne mase. Navodi da stečajni upravnici djeluju na osnovu licence, koju stiču nakon položenog stručnog ispita i upisa u Registar licenciranih stečajnih upravnika – na sopstveni zahtjev, a ne izborom, imenovanjem ili postavljenjem od strane organa vlasti, kako je to definisano za javne funkcionere članom 3 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije. Dalje se ukazuje na razliku između stečajnih upravnika i drugih lica iz člana 3 stav 2 Zakona - notara i javnih izvršitelja, jer za razliku od njih, stečajni upravnici ne vrše javna ovlašćenja, već postupaju kao zastupnici u stečajnim postupcima. Naime, u skladu sa Zakonom o stečaju, stečajni upravnik je organ stečajnog postupka koji djeluje kao zakonski zastupnik pravnog lica, bez vršenja bilo kakvih javnih ovlašćenja, te ukazuje da su njegova ovlašćenja identična ili slična onima koja imaju izvršni direktori privrednih društava. Podnositeljka ističe da se već u okviru Zakona o stečaju obezbjeđuje detaljan sistem kontrole i nadzora nad radom stečajnog upravnika, uključujući i obavezu redovnog izvještavanja prema stečajnom sudiji i odboru povjerenika, kao i nadzor od strane Komore licenciranih stečajnih upravnika, čime je, po njenom stavu, već osigurana transparentnost rada. Takođe, podnositeljka se poziva na uporednu praksu iz regiona (Republike Srbije i Republike Hrvatske), gdje stečajni upravnici nijesu kvalifikovani kao javni funkcioneri. Tvrdi da je osporena norma u suprotnosti sa članom 40 Ustava Crne Gore kojim se garantuje pravo na privatnost, kao i sa članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jer ne daje razlog za zadiranje države u privatni život ovih lica. Dalje, podnositeljka ukazuje da primjena sporne norme dovodi do ograničavanja prava stečajnih upravnika – posebno u dijelu zabrane obavljanja drugih djelatnosti, što u praksi znači da su mnogi od njih primorani da napuste Registar licenciranih stečajnih upravnika, čime se direktno ugrožava funkcionisanje sistema stečaja u državi. Smatra da se pomenuto već

odražava na nedostatak kadra i otežano sprovođenje stečajnih postupaka, što nije u interesu efikasnog pravosuđa. Ova odredba, po mišljenju podnositeljke, dodatno ograničava mogućnost obavljanja djelatnosti stečajnog upravnika, posebno za lica koja su vlasnici privrednih društava, čime se utiče i na efikasnost vođenja stečajnih postupaka. U konačnom podnositeljka inicijative predlaže Ustavnom sudu Crne Gore da, nakon sprovedenog postupka, proglasi neustavnom i nezakonitom odredbu člana 3 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije, u dijelu u kojem se navodi „i stečajni upravnici“.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 3 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24) propisano je da je javni funkcioner, u smislu ovog zakona, izabrano, imenovano odnosno postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, privrednom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu (u daljem tekstu: organ vlasti), kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu. Stavom 2 osporene odredbe propisano je da se javnim funkcionerom, u smislu stava 1 ovog člana, smatraju i notari, javni izvršitelji i stečajni upravnici.

Pored toga, član 25 Zakona o sprečavanju korupcije propisuje obavezu javnog funkcionera da podnese Agenciji za sprečavanje korupcije Izvještaj o prihodima i imovini. Stavom 1 navedenog člana propisano je da je javni funkcioner dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, u skladu sa posebnim propisima, podnese Agenciji Izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog, odnosno vanbračnog supružnika, partnera u zajednici života lica istog pola i djece ako žive u zajedničkom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja. Stavom 2 istog člana dalje je propisano da je javni funkcioner dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke. U nastavku člana 25, propisane su dodatne obaveze javnih funkcionera u vezi sa podnošenjem Izvještaja, i to: jednom godišnje, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu; u slučaju promjena iz Izvještaja koje se odnose na uvećanje imovine preko 10.000 eura, u roku od 30 dana od dana nastanka promjene; na zahtjev Agencije, u slučaju pokretanja postupka iz člana 33 stav 2 ovog zakona, u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Takođe, propisano je da, u slučaju prestanka javne funkcije, javni funkcioner mora, u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije, obavijestiti Agenciju i podnijeti Izvještaj, kao i da je dužan da jednom godišnje u naredne dvije godine po prestanku funkcije, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu, podnese Izvještaj Agenciji. Pored toga, prilikom prelaska na drugu javnu funkciju ili preuzimanja još jedne funkcije, javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od nastanka promjene, o tome obavijesti Agenciju. Na kraju, stavom 8 ovog člana propisano je da se obaveza podnošenja Izvještaja i postupak provjere podataka iz Izvještaja odnosi i na državnog službenika koji ima propisanu obavezu podnošenja Izvještaja u skladu sa posebnim zakonom.

Ustavom je propisano da svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 40).

Članom 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, regulisano je pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, na način da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog života, doma i prepiske, a s tim da se javne vlasti ne smiju miješati u ostvarivanje ovog prava ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

U pravnom sistemu zasnovanom na načelima vladavine prava, svi zakoni moraju biti opšti, jasni, predvidljivi i jednako primjenjivi na sve subjekte na koje se odnose. Na temelju tog ustavnog principa, zakonodavac ima ovlašćenje da uređuje organizaciju vlasti, pravila javne odgovornosti i mjere za sprečavanje korupcije, kako bi se osigurala zaštita javnog interesa i očuvala ustavna načela. Član 16 stav 1 tač. 3 i 5 Ustava jasno ovlašćuje zakonodavca da zakonima reguliše način vršenja javne funkcije, obaveze javnih funkcionera, pravila o sprečavanju sukoba interesa, kao i mjere zaštite integriteta i transparentnosti u javnoj sferi. Na tim osnovama, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o sprečavanju korupcije, kao sistemski pravni akt u oblasti borbe protiv korupcije, čija svrha je jasno određena članom 1: stvaranje uslova za prevenciju i sprečavanje korupcije, povećanje povjerenja građana u institucije, te zaštitu javnog interesa kroz mehanizme kontrole i transparentnosti. Uvođenje stečajnih upravnika u kategoriju javnih funkcionera u smislu Zakona o sprečavanju korupcije rezultat je legitimnog nastojanja države da proširi mehanizme kontrole u oblastima gdje postoje realni rizici od postojanja korupcije. U tom kontekstu, normativno rješenje kojim se stečajni upravnici izjednačavaju sa javnim funkcionerima ima za cilj obezbjeđivanje dodatnog stepena transparentnosti, jačanje odgovornosti i integriteta u postupcima stečaja.

Ukazujemo da tumačenje podnositeljke inicijative zanemaruje činjenicu da stečajni upravnici, iako nisu formalno imenovani od strane državnog organa, oni svoja ovlašćenja stižu od strane suda prilikom otvaranja stečajnog postupka, te njihovo djelovanje ima direktne pravne posljedice na treća lica i širu javnost. Njihov izbor vrši se po precizno definisanim procedurama koje uključuju slučajni odabir iz Registra licenciranih upravnika, a sud nadzire njihov rad i može ih u određenim okolnostima i razlozima izuzeti ili zamijeniti. Takva imenovanja i kontrola potvrđuju da njihovo djelovanje nije autonomno niti proizilazi iz privatnog ugovora, već je usmjereno na zaštitu interesa povjerilaca, radnika, države i drugih zainteresovanih lica. Stečajni upravnici upravljaju imovinom stečajnog dužnika kao zakonski ovlašćeni predstavnici, imaju diskreciona prava koja uključuju široka ovlašćenja propisana Zakonom o stečaju, kroz pitanja imovine, zastupanje u sudskim postupcima, vođenje poslovanja u toku stečaja, zaključivanje ugovora i raspodjelu sredstava povjeriocima. Stečajna masa uključuje i javne prihode, odnosno poreze i doprinose, čime se jasno ostvaruje i javni interes. Ove radnje imaju pravne i ekonomske posljedice koje nadilaze privatne odnose i imaju značajan uticaj na širu ekonomsku stabilnost, zbog čega je nužno da njihovo postupanje bude podvrgnuto odgovarajućim mehanizmima kontrole. Podnošenje izvještaja o prihodima i imovini Agenciji za sprečavanje korupcije je jedan od osnovnih alata za očuvanje transparentnosti, te služi ne samo kao mehanizam provjere, već i kao sredstvo za

prevenciju i sprečavanje korupcije kao i jačanje povjerenja u pravnu valjanost stečajnog postupka.

U inicijativi se ističe da se stečajni upravnici razlikuju od notara i javnih izvršitelja, jer ne vrše javna ovlašćenja. Ipak, to poređenje nije potpuno, budući da i stečajni upravnici odlučuju o raspolaganju imovinom, o zaključenju ugovora sa trećim licima, o razduženju i raspodjeli imovine povjeriocima, što sve ima elemente diskrecione vlasti i utiče na prava više zainteresovanih strana. Upravo ta diskreciona moć, ukoliko nije podložna antikorupcijskim mehanizmima, može postati prostor za zloupotrebu. U tom smislu, uključivanje stečajnih upravnika u sistem prijave imovine i prihoda pred Agencijom za sprečavanje korupcije jeste opravdano, korisno i ustavno održivo.

Iako je tačno da stečajni upravnici podnose izvještaje sudu, odboru povjerilaca, a da Komora vrši stručnu kontrolu nad njihovim radom, ti mehanizmi su procesni i profesionalni, ali ne ispunjavaju funkciju javne kontrole lične imovine – što jeste suština preventivnog mehanizma borbe protiv korupcije. Nijedan od tih mehanizama ne pruža uvid u imovno stanje samog stečajnog upravnika, koje može biti indikativno za eventualne nezakonite tokove prihoda ili sukob interesa. Upravo sistem prijave imovine i prihoda omogućava otkrivanje nesrazmjera i stoga je nezamjenjiv kao mehanizam prevencije. Vlada ističe da postoje brojni mehanizmi kontrole rada stečajnih upravnika, kako je navedeno u inicijativi, ali da to ne isključuje potrebu da se ovi subjekti podvrgavaju i posebnim obavezama u cilju transparentnosti. Kontrola rada nije suprotstavljena obavezi izvještavanja o imovini – naprotiv, sveobuhvatni sistem kontrole podrazumijeva i transparentnost. Upravo zbog toga je nezamjenjiv značaj systemske kontrole kroz Agenciju za sprečavanje korupcije, koja ima institucionalne kapacitete i zakonska ovlašćenja da vrši provjere, inicira postupke i izriče mjere.

Pozivanje na zakonodavstva Republike Srbije i Republike Hrvatske, iako relevantno za komparativnu analizu, ne može biti odlučujuće. Svaka država samostalno uređuje mehanizme borbe protiv korupcije u skladu sa vlastitim pravnim sistemom, stepenom institucionalne razvijenosti i ocjenom rizika u javnoj sferi. U Crnoj Gori, praksa i prethodna iskustva su ukazala na potrebu jačanja kontrole upravo nad profesijama koje upravljaju tuđom imovinom u postupcima stečaja, što opravdava poseban režim. Transparentnost u ovom kontekstu nije samo pitanje prava građana na informacije, već i pitanje zaštite integriteta sistema vlasti, koji mora biti zasnovan na načelima odgovornosti, nepristrasnosti i etičnosti. Pri tome, odredbe Zakona koje se odnose na javne funkcionere i njihove obaveze prijavljivanja imovine i prihoda pružaju jasne smjernice i za prevenciju korupcije, dok istovremeno štite ključne aspekte ličnih podataka.

Smatramo da nije povrijeđeno Ustavom zagantovano pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, te da se u ovom slučaju odredbe Zakona moraju posmatrati u kontekstu borbe protiv korupcije, koja je ključna za očuvanje povjerenja u institucije i vladavinu prava, te da nema prekomjernog narušavanja prava jer cilj je očuvanje integriteta sistema, sprečavanje nezakonitih radnji, zaštita ekonomskog interesa države, prevencija, sprečavanje korupcije i osiguravanje transparentnosti. U ovom slučaju,

intervencija zakonodavca je jasno propisana zakonom, srazmjerna cilju i legitimna u smislu zaštite javnog interesa i ekonomskog poretka. Stečajni upravnici biraju da se bave ovom djelatnošću, dobrovoljno pristupaju postupku licenciranja i time svjesno ulaze u režim pravila koja važe za njihovu profesiju. Nijesu prisiljeni na podnošenje izvještaja o imovini kao „privatna lica“, već kao profesionalci koji imaju odgovoran i javan zadatak u upravljanju stečajnim masama.

Navodi o tome da se dio stečajnih upravnika povukao iz Registra zbog uvedenih obaveza predstavljaju praktične posljedice, a ne ustavnopravne razloge za poništavanje zakonske norme. Borba protiv korupcije često podrazumijeva uvođenje viših standarda odgovornosti i transparentnosti, što ne može biti osnov za ustavnopravno osporavanje. Naprotiv, takvi standardi su oslonac pravne sigurnosti i ekonomskog poretka. Jačanje integriteta javnih funkcija neminovno nosi sa sobom veće zahtjeve i odgovornost, što ne može biti razlog da se zakon mijenja, posebno kada se radi o mjeri koja ima legitiman cilj i osigurava povjerenje u upravljanje imovinom.

Ukoliko bi se stečajni upravnici izuzeli iz obaveze podnošenja imovinskih izvještaja, mogla bi se stvoriti pravna praznina i slabija kontrola u jednoj od djelatnosti sa potencijalno visokim rizikom od zloupotreba, što bi moglo narušiti integritet stečajnog postupka i ugroziti povjerenje javnosti.

Na osnovu prethodno navedenog, smatramo da osporena odredba člana 3 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije u dijelu u kojem se navodi „i stečajni upravnici“ nije nesaglasna sa Ustavom i odredbama Zakona.

PREDSJEDNIK,
mr Milojko Spajić