



Ministarstvo
finansija

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

DIREKCIJA ZA BUDŽETSKU INSPEKCIJU

Br.UPIN 13-702/24-41/

Podgorica, 02.04.2024.god

Glavna budžetska inspektorka Ministarstva finansija na osnovu člana 36 st.5, u vezi člana 39 stav 1 Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl.list RCG", br.39/03 i "Sl.list CG", br.76/09, 57/11, 18/14, 011/15, 052/16), u postupku inspeksijskog nadzora kod Agencije za sprječavanje korupcije, **donosi**

RJEŠENJE

- NAREĐUJE SE** [REDAKTIRANO] direktorici Agencije za sprječavanje korupcije, da otkloni konstatovane nepravilnosti u odnosu na Rješenje o zaradi kojim je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade br. 01-627-2 od 20.03.2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad) br. 01-34/6 od 20.03.2024. godine, koje je za [REDAKTIRANO] (direktorica) donijela direktorica Agencije, kao neovlašćeno lice.
- Rok za otklanjanje nepravilnosti iz tč.1 dispozitiva Rješenja je tri dana od dana prijema istog.
- Odgovorno lice kome je naređeno otklanjanje nepravilnosti je dužno da pisano obavijesti inspektorku da li su naređene mjere izvršene, u roku od tri dana od dana isteka roka određenog za izvršenje mjere.
- Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Obrazloženje

Povodom inicijative Predsjednika Sindikalne organizacije Agencije za sprječavanje konkurencije, Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore, evidentirane u Ministarstvu finansija pod brojem 01-430/23-8374/1 od 20. novembra 2023. godine, a koja je obuhvaćena Planom nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu, izvršen je inspeksijski nadzor po službenoj dužnosti u Agenciji za sprječavanje korupcije dana od 12.02.2024. godine do 29.02.2024.godine, od strane budžetske inspekcije. U podnijetoj inicijativi je u bitnom navedeno da direktorica sebi gotovo svakomjesečno dodjeljuje varijabilni dio zarade. Navodi se takođe da direktorica Agencije donosi odluke i rješenja za rad duži od punog radnog vremena u toku više mjeseci tokom 2023. godine kojim su obuhvaćeni direktorica i pomoćnici direktorice, bez evidencije prisutnosti.

Inspeksijski nadzor je izvršen u predmetima obračuna zarada u dijelu usklađenosti koeficijenata zaposlenih i donijetih rješenja o zaradi, varijabilnog dijela zarade, dodatka na osnovnu zaradu i ostalih ličnih primanja zaposlenih u Agenciji, o čemu je sačinjen Zapisnik o izvršenom inspeksijskom nadzoru br. UPIN 13702/24-41/1 od 13.03.2024. godine i Dodatak Zapisniku br. UPIN 13702/24-41/4 od 20.03.2024.

godine u kom su konstatovane primjedbe ogovornog lica, kako i izjašnjenje odgovornog lica na utvrđeno činjenično stanje.

██████████, kao odgovorno lice u subjektu nadzora je upoznata sa sadržinom navoda iz inicijative i negirala je osnovanost istih, što je konstatovano u Zapisniku.

Inspekcijski nadzor je izvršen uvidom u: dokumentaciju koja je dostavljena od strane Agencije aktima br.13-702/23-8747/1 od 12.01.2024.godine, br.13-702/24-25/1 od 21.02.2024.godine i br.13-702/24-31/1 od 26.02.2024.godine, dokumentaciju koja je izuzeta u toku vršenja inspekcijskog pregleda i uvidom u SAP sistem, kao i dokumentaciju dostavljenu od strane Direktorata za državni budžet Ministarstva finansija aktom br.02-702/24-971/1 od 29.02.2024. godine, te Direktorata državnog trezora, aktom br.03-402/24-444/2 od 20.02.2024. godine.

Uvidom u dokumentaciju koja je formirana u postupku inspekcijskog nadzora, a u odnosu na varijabilni dio zarade i prekovremeni rad, utvrđeno je činjenično stanje kako slijedi:

Iz kontrolisanih rješenja o varijabilnom dijelu zarade, utvrđeno je da su ista donijeta zbirno, navođenjem imena i prezimena službenika, sa podatkom o bruto iznosu varijabilnog dijela zarade, bez navoda zvanja ili identifikacionog broja službenika. Rješenja o varijabilnom dijelu zarade za zaposlene donijela je direktorica Agencije. Utvrđeno je da u rješenjima o varijabilnom dijelu zarade, koje je donijela direktorica Agencije, među ostalim zaposlenima, nalazi se direktorica ██████████

Iz kontrolisanih rješenja za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad), utvrđeno je da su donijeta zbirno, navođenjem imena i prezimena službenika kao i podataka o trajanju prekovremenog rada, bez navoda zvanja ili identifikacionog broja službenika. Rješenja za sve zaposlene, kao i za ██████████ (direktorica Agencije), donosila je direktorica Agencije.

Budžetska inspekcija je kao nepravilnosti konstatovala da je direktorica Agencije, ██████████ kao neovlašćeno lice donijela rješenje o zaradi kojim je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade i rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad) za sebe, koja je u konkretnoj upravnoj stvari izabrano odnosno imenovano lice od strane Savjeta Agencije, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije.

Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja i ocjene istog proizilazi da nijesu primijenjene odredbe čl.31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kojim je propisano da rješenje o zaradi za lica koja su izabrana, imenovana ili postavljena u skladu sa propisima, osim za lica iz stava 2 ovog člana, donosi organ odnosno radno tijelo koje ih je izabralo, imenovalo ili postavilo. Ovo, posebno imajući u vidu odredbu čl.41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kojim Agencija za sprječavanje korupcije nije izuzeta od primjene ovog zakona.

Takođe, ovlašćenje iz člana 96 Zakona o sprječavanju korupcije odnosi se na zaposlene u Agenciji u odnosu na čija prava i obaveze se primjenju propisi o državnim službenicima i namještenicima, dok je direktor Agencije izabrano lice po javnom konkursu od strane Savjeta Agencije, na mandat od pet godina, u smislu čl.91 Zakona o sprječavanju korupcije i čl.88 st.1 tč.1 istog Zakona, pa se s tim u vezi ovo ovlašćenje ne odnosi njega, već to ovlašćenje ima Savjet Agencije u smislu čl.31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kada su u pitanju prava direktora Agencija, iz ovog Zakona.

Direktorica Agencije, kao odgovorno lice u subjektu nadzora se izjasnila na utvrđeno činjenično stanje te s tim u vezi u bitnom istakla da je ona zaposleno lice u Agenciji u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, te da je imala zakonsko ovlaštenje da sebi utvrdi ova prava, koja primjedba je odbijena kao neosnovana iz razloga jer se Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru uređuje način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava. Zaposleni u javnom sektoru je između ostalog i zaposleni u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom (čl.2 st.1 tač.3 Zakona). Takođe, odredbe ovog zakona ne odnose se na zaposlene u Centralnoj banci Crne Gore, nezavisnom pravnom licu čiji je osnivač država ili vrši javna ovlaštenja, a koje se pretežno finansira iz sredstava međunarodnih organizacija, Crvenom krstu Crne Gore, zaposlene u privrednom društvu kod kojih je ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravnim licem uređeno pitanje zarada, zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore i zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država odnosno lokalna samouprava ili je u većinskom vlasništvu države odnosno lokalne samouprave a ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze (čl.41 Zakona).

S obzirom na prednje navedeno, a polazeći od načela prevencije iz člana 6 Zakona o inspekcijskom nadzoru, a imajući u vidu činjenicu da su rješenja izvršena, kao i da je ostvarena imovinska korist subjektu nadzora je ukazano na utvrđene nepravilnosti za budući rad i postupanje.

Nakon datog ukazivanja, iz dokumentacije koju je ASK dostavio Ministarstvu finansija, a koja je prosljeđena od strane Direktorata za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada konstatovano je da je direktorica Agencije za sprječavanje korupcije donijela Odluku o varijabilnom dijelu zarade za mjesec mart 2024. godine br. 01-627 od 20.03.2024. godine, Rješenje o varijabilnom dijelu zarade za mjesec mart 2024. godine br. 01-627-2 od 20.03.2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad) broj 01-34/6 od 20.03.2024. godine. Pomenuta rješenja i odluka osim ostalih zaposlenih donijeta su i za direktoricu Agencije [REDACTED]

Naknadnim kontrolnim inspekcijskim pregledom, a uvidom u dostavljenu dokumentaciju od strane ASK-a Ministarstvu finansija je utvrđeno je da se direktorica Agencije nije uzdržala od preduzimanja radnji koje su u postupku inspekcijskog nadzora utvrđene kao nepravilnosti.

U zapisniku o kontrolnom inspekcijskom nadzoru br.UPIN-13-702/24-41/10 od 26.03.2024.godine je utvrđeno da je odgovorno lice u subjektu nadzora nastavilo da ponavlja nepravilnosti, te da nije postupljeno po datom ukazivanju, na koji Zapisnik je odgovorno lice u subjektu nadzora dalo primjedbe i izjasnilo se na utvrđeno činjenično stanje što je konstatovano Dodatkom br. UPIN 13-702/24-41/14 od 01.04.2024. godine.

U primjedbama je u bitnom navedeno da budžetske inspektorke nijesu donijele rješenje ili zaključak u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, kako bi se odgovornom licu dalo pravo na pravni lijek koje im je nezakonito uskraćeno, te da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru utvrđuje nadležnost, obaveze i ovlaštenja budžetskog inspektora, kao i da u tom zakonu nigdje nije predviđen kontrolni inspekcijski pregled, te da se nijesu saglasile sa datim ukazivanjem u smislu člana 36 Zakona o inspekcijskom pregledu. Takođe, je istakla da su na ovaj način inspektorke prekoračile svoja ovlaštenja,

suspendovale pravosnažno rješenje, preuzele ulogu suda, izazvale medijske pritiske stvarajući senzaciju kod građana.

Primjedbe nijesu uvažene iz sljedećih razloga što u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora (čl.6 ZIN-a). Inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju ukazujući nadziranom subjektu na nedostatke i predlažući mu njihovo otklanjanje, odnosno ukazujući na uzdržavanje od takvih postupanja kako bi spriječio nastanak štetnih posljedica. Preduzimanje represivnih upravnih mjera i radnji se koristi samo kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora.

U konkretnom slučaju budžetski inspektori su cijenili da se može ostvariti cilj i svrha inspekcijskog nadzora preventivnim mjerama ukazujući subjektu nadzora na njegove obaveze iz zakona i drugih propisa za budući rad i postupanje, a ne korektivnim i represivnim mjerama tj. donošenjem rješenja o naredbi. Član 36 st.4 Zakona o inspekcijskom nadzoru propisuje naknadni pregled u dijelu kontrole izvršavanja mjera, iz čega proizilazi da se radi o kontrolnom inspekcijskom pregledu. Stavom 4 ovog člana uređuje se obaveza inspektora da rješenjem naredi otklanjanje nepravilnosti ako naknadnim pregledom utvrdi da subjekat nadzora nije se uzdržao o ponavljanja istih, u budućem radu. Dakle, upravo ovaj stav jasno ukazuje u kojoj fazi postupka se donosi rješenje kao korektivna upravna mjera. Ukazivanje nema snagu klasične "autoritativnosti" kao što to imaju rješenja ili zaključci, ali je nepostupanje po ukazivanju razlog za donošenje rješenja i preduzimanje korektivnih i represivnih mjera prema nadziranom subjektu. Ovo posebno iz razloga što su rješenja i odluke u kojima su utvrđene nepravilnosti u ovoj upravnoj stvari pravosnažne i izvršene, te je stečena imovinska korist, što će biti predmet posebnog postupka pred drugim nadležnim državnim organom-nadležno državno tužilaštvo.

Odgovorno lice je istaklo zahtjeve za izuzeće budžetskih inspektorki zbog sumnje u pristrasnost, koji su rješenjem ministra br. 01-074/24-1886/2 od 20.03.2024. godine i br.01-074/24-1886/4 od 22.03.2024. godine i odbijeni kao neosnovani.

Zapisnikom o kontrolnom pregledu br. UPIN 13-702/24-41/10 od 26.03.2024. godine konstatovano je da je Rješenje o zaradi kojim je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade br. 01-627-2 od 20.03.2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad) br. 01-34/6 od 20.03.2024. godine, za [REDACTED] donijela direktorica Agencije kao neovlašćeno lice o čemu se izjasnila kroz Primjedbe na zapisnik o kontrolnom inspekcijskom pregledu u Agenciji za sprječavanje korupcije broj UPIN 13-702/24-41/13 od 29.03.2024.godine, što je konstatovanu Dodatkom br. UPIN 13-702/24-41/14 od 01.04.2024. godine.

Na utvrđeno činjenično stanje primijenjene su relevantne odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru, u vezi Zakona o upravnom postupku, Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o sprječavanju korupcije.

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Sl.list CG“, br.016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18, 034/19, 130/21, 146/21, 092/22, 152/22, 152/22)- relevantni članovi kojim se uređuje način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava.

Zakon o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG", br. 53/14; 42/17; 73/23) kojim su između ostalog regulisana ovlašćenja direktora Agencije i Savjeta Agencije, nadležnosti, postupak izbora.

Članom 39 stav 1 Zakona o inspekcijskom nadzoru je propisano da nakon inspekcijskog pregleda, inspektor donosi rješenje o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti.

Usmislu člana 40 stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Članom 23 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru je propisano da je odgovorno lice u subjektu nadzora dužno, da u roku od tri dana od dana isteka roka određenog za izvršenje mjere, da pisano obavijesti inspektora da li su naređene mjere izvršene.

Shodno utvrđenom činjeničnom stanju, a uz primjenu citiranih odredbi Zakona o inspekcijskom nadzoru riješeno je kao u dispozitivu.

UPUSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Ministarstvu finansija, preko prvostepenog organa, u roku od 8 dana od dana prijema rješenja.

Žalba se podnosi ovom organu u tri istovjetna primjerka.



Jelena Perucića

mr Jelena Perucića

GLAVNA BUDŽETSKA INSEKTORKA