

U. br. 3910/24



Gina Gora  
MINISTARSTVO FINANSIJA  
Podgorica

Podnesak	24. 06. 2024
Broj	01-702/24-UPII-1/2
Datum	15. 04. 2024

U IME CRNE GORE

UPRAVNI SUD CRNE GORE, Prvo vijeće, u sastavu od sudija [redacted] - predsjednice vijeća, [redacted] - članice vijeća i [redacted] sudije izvjestioca, uz učešće samostalne referentkinje-zapisničarke [redacted] rješavajući upravni spor po tužbi Agencije za sprečavanje korupcije – Podgorica, Kralja Nikole 27/V, koju zastupa zakonska zastupnica – direktorica [redacted] protiv Ministarstva finansija – Podgorica, Stanka Dragojevića 2, radi poništaja Rješenja, broj 01-702/24-UPII-1/2 od 15. aprila 2024. godine, na nejavnoj sjednici održanoj 13. juna 2024. godine, donio je;

## PRESUDA

I. Tužba se usvaja.

II. Poništava se Rješenje Ministarstva finansija, broj 01-702/24-UPII-1/2 od 15. aprila 2024. godine.

## Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva finansija, broj 01-702/24-UPII-1/2 od 15. aprila 2024. godine (dalje: osporeno/pobijano rješenje), odbijena je žalba tužioca, izjavljena protiv Rješenja glavne budžetske inspektorske, broj UPIN-13-702/24-41/15 od 2. aprila 2024. godine, kojim je naređeno [redacted] direktorici Agencije za sprečavanje korupcije da otkloni konstatovane nepravilnosti u odnosu na Rješenje o zaradi kojim je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade, broj 01-627/2 od 20. marta 2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad), broj 01-34/6 od 20. marta 2024. godine, koje je za direktoricu [redacted] donijela ona sama, kao neovlašćeno lice. Istim rješenjem je određen rok za otklanjanje nepravilnosti, kao i obaveza obavještanja od strane subjekta nadzora da li su naređene mjere izvršene.

Osporavajući pobijano rješenje iz svih zakonom predviđenih razloga, tužilac je u tužbu u bitnom istakao: da je glavna budžetska inspektorica Peručića donijela prvostepeno rješenje, a da prethodno o njenom izuzeću, koje je zatraženo Podneskom od 29. marta 2024. godine, nije odlučeno; da se u konkretnom, u smislu odredbe člana 36 Zakona o inspeksijskom nadzoru, tužilac, kao subjekt nadzora, nije saglasio sa utvrđenim nepravilnostima, nije mu dat rok za iste otkloni, te je nejasno odakle zakonsko uporište inspektorke da tvrde da tužilac nije postupio „po ukazivanju“. Nadalje, budžetske inspektorke su, nakon Dodatka zapisnika od 20. marta 2024. godine, donijele novi Zapisnik o kontrolnom inspeksijskom nadzoru od 26. marta 2024. godine i Dodatku zapisnika o izvršenom kontrolnom inspeksijskom nadzoru od 26. marta 2024. godine, iako nijedan pozitivni zakonski akt ne prepoznaje institut „kontrolnog inspeksijskog nadzora“, pa je donošenjem takvog Zapisnika, povrijeđeno



materijalno pravo. Dalje navodi da se povreda postupka oglada i u tome da su inspektorke tvrdile da je predmet nadzora period od 1. januara 2023. godine do 31. decembra 2024. godine, pa je nejasno kako je glavna budžetska inspektorica donijela prvostepeno rješenje i naložila da se otklone nepravilnosti navodno učinjene u martu 2024. godine. Istrajavanje Budžetske inspekcije da direktorica Agencije nije ovlašćeno lice za donošenje rješenja, nije osnovan, iz razloga što se u članu 88 Zakona o sprečavanju korupcije, kao i u odredbama Statuta Agencije i Poslovnika o radu Savjeta, izričito navodi da Savjet jedino može donijeti odluku o izboru i razrješenju direktora. Dodao je i da je sama izreka (prvostepenog) rješenja ne sadrži način na koji Agencije je bilo određeno da predsjednik Savjeta donosi rješenje o zaradi za direktora Agencije, međutim, kako tu nadležnost Savjetu ne daje Zakon o sprečavanju korupcije, ta odredba je brisana Odlukom o izmjenama i dopunama Statuta Agencije za sprečavanje korupcije, koja je objavljena u „Službenom listu Crne Gore“, broj 30/21 od 19. marta 2021. godine. Konačno je predložio da Sud tužbu usvoji i poništi osporeno rješenje.

Tuženi organ je ostajući pri navodima iz osporenog rješenja, predložio da Sud odbije tužbu kao neosnovanu, dodajući da je o izuzeću i dopuni zahtjeva za izuzeće budžetskih inspektorke odlučeno Rješenjem ministra br. 01-074/24-1886/2 od 20. marta 2024. godine i br. 01-074/24-1886/4 od 22. marta 2024. godine. Podnesak od 29. marta 2024. godine, koji je podniet sedam dana nakon odlučivanja o izuzeću se odnosi na primjedbe na Zapisnik o kontrolnom inspekcijском pregledu u kojima je ponovo istaknut zahtjev za izuzeće zbog sumnje u nepristrasnost, dakle, riječ je o zahtjevima o kojima je već odlučeno. U konkretnom slučaju, budžetski inspektori su cijenili da se preventivnim mjerama, s obzirom na profesionalni i lični ugled odgovornog lica u subjektu nadzora, može ostvariti cilj i svrha inspekcijского nadzora. Slaganje, odnosno neslaganje da se nepravilnost otkloni ukazivanjem u tačno određenom roku, odnosno da se zahtjeva donošenje rješenja u kontekstu tako utvrđenog činjeničnog stanja je bespredmetno, jer se u toj fazi inspekcijского nadzora nije moglo donijeti rješenje o naredbi za otklanjanje nepravilnosti, budući da su kontrolisana rješenja izvršena i pravosnažna, te je ostvarena imovinska korist, a ista se mogu osporiti jedino u upravnom postupku u skladu sa članom 139 Zakona o upravnom postupku, zbog čega su spisi predmeta upućeni nadležnom tužilaštvu, kako bi se utvrdilo da li postoje razlozi za obavezno poništavanje rješenja. Nadalje, odredbom člana 36 stav 4 Zakona o inspekcijском nadzoru je regulisan „naknadni pregled“, pa je ispravan stav prvostepenog organa da se radi o kontrolnom inspekcijском pregledu, a sam naziv inspekcijского pregleda nije od uticaja na zakonitost postupka, iako isti proizilazi iz sadržine naknadnog inspekcijского pregleda. Naknadnim pregledom, a uvidom u dokumentaciju tužioca, utvrđeno je da nije postupljeno po ukazivanju budžetske inspekcije, odnosno da se direktorica nije uzdržala od preduzimanja radnji koje su u postupku inspekcijского nadzora utvrđene kao nepravilnosti na način što je donijela Rješenje o varijabilnom dijelu zarade za mart 2024. godine, broj 01-34/6 od 20. marta 2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad), broj 01-34/6 od 20. marta 2024. godine, kao neovlašćeno lice u smislu odredbe člana 31 stav 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, pa su se tek u ovoj fazi stekli uslovi za donošenje rješenja. Konačno je predložio da Sud odbije tužbu kao neosnovanu.

Tužba je osnovana.



Iz Zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru, broj UP IN 13-702/24-41/1 od 3. marta 2024. godine, proizilazi da je predmet nadzora bio primjena odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2023. godine u dijelu koji se tiče: obračuna zarada, varijabilnog dijela zarade, dodatka na osnovnu zaradu i ostalih ličnih primanja. Utvrđene su sljedeće nepravilnosti: Kada u u pitanju rješenja o zaradi, konstatovano je da je izvršna rješenja o zaradi, bliže navedena na strani 26 Zapisnika, kojima je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade u iznosu od 7.698,80 eura za [REDACTED] donijela upravo direktorica Agencije; da je izvršna rješenja za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad) u iznosu od 212,10 eura, 268,39 eura i 268,39 eura, za [REDACTED] potpisala upravo ona, iako nije bila nadležna da to uradi, shodno odredbi člana 31 stav 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Takođe je uočeno da je Odlukom o utvrđivanju visine naknade za rad predsjednika i članova Savjeta Agencije, izvršeno privremeno usklađivanje naknada, bez saglasnosti Vlade, kako je propisano članom 45 stav 2 tačka 3 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, shodno čemu su utvrđene naknade od 648,48 eura za članove Savjeta i 926,41 eura za predsjednika Savjeta. Nadalje je konstatovano da je izvršena privremena rješenja kojima je utvrđeno pravo na naknadu predsjedniku i članovima Savjeta, pojedinačno navedena na strani 27 Zapisnika, donijela direktorica Agencije, iako, shodno članu 35 stav 6 Zakona o zaradama za to nije bila nadležna. Konstatovano je i da je izvršna rješenja o utvrđenoj naknadi za radnu grupu za utvrđivanje i sačinjavanje liste javnih funkcija na lokalnom nivou „Javni funkcioneri 1“ i „Javni funkcioneri 2“, kao i Rješenja o isplati naknade za rad koordinatoru i članovima „Tima za kvalitet“, donijela direktorica Agencije, iako Statut Agencije nije usklađen sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u dijelu odredbi kojima se definišu prava na naknade i način ostvarivanja naknada za članove radnih tijela. Uz to, u Rješenjima o utvrđenoj naknadi za radnu grupu za utvrđivanje i sačinjavanje liste javnih funkcija na lokalnom nivou radne grupe – Javni funkcioneri 1 i 2, koja su donijeta zbirno, pored ostalih članova, navedena je [REDACTED] – direktorica Agencije, iako je utvrđeno da nije primijenjena odredba člana 35 stav 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. U Napomeni je navedeno da će budžetski inspektori, naknadno, nakon što budu izabrani članovi Savjeta Agencije, ukazati na obavezu usklađivanja odredbi Statuta Agencije kojima su definisana prava, visina i način ostvarivanja naknada za članove privremenih ili stručnih tijela, sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Navedeno je i da će rok za otklanjenje nepravilnosti biti naknadno utvrđen.

Agencija je ministru i glavnoj budžetskoj inspektorici, podnijela Prigovor na prethodno citirani Zapisnik od 18. marta 2024. godine, u kome se između ostalog traži izuzeće glavne budžetske inspektorke Jelene Perućice i budžetske inspektorke Iordane Janjić, budući da njihovo postupanje dovodi u sumnju njihovu nepristrasnost. Nakon toga je uslijedilo donošenje akta naslovljenog kao „Dodatak Zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru, br. UPIN-13-702/24-41/1 od 13.03.2024“, br. UPIN 13-702/24-41/4 od 20. marta 2024. godine, u kojem se Dirkecija za budžetsku inspekciju izjasnila na Prigovore tužioca od 18. marta 2024. godine, u bitnom ukazujući da se odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odnose na zaposlene u Agenciji, a ovlašćenje iz člana 96 Zakona o sprečavanju korupcije se odnosi na zaposlene u Agenciji, stoga, donošenje rješenja o zaradama i naknadama za izabrana lica, u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u nadležnosti je organa odnosno radnog tijela koje ih je izabralo. Kada je u pitanju neusaglašenost Statuta Agencije sa Zakonom, budžetke inspektorke nijesu postavile nalog za



otklanjanje nepravilnosti koje se odnose na neusaglašenost Statuta sa Zakonom. Što se tiče zahtjeva za izuzeće, konstatovano je da isti nije konkretizovan, pa se ova primjedba ne može ni smatrati zahtjevom za izuzeće. Kako su kontrolisana rješenja izvršena, te kako je ostvarena imovinska korist od strane odgovornih lica u subjektu nadzora, budžetske inspektorke su, na osnovu člana 36 Zakona o inspekcijskom nadzoru, ukazale predsjedniku i članovima Savjeta Agencije i direktorici Agenciji na utvrđene nepravilnosti konstatovane zapisnikom za budući rad i postupanje, dok će se u posebnom postupku utvrditi da li postoje razlozi za obavezno poništavanje rješenja u smislu člana 139 ZUP-a.

Rješenjem Ministra finansija, broj 01-074/24-1886/2 od 20. marta 2024. godine, odbijen je zahtjev za izuzeće glavne budžetske inspektorke mr Jelen Perućice i budžetske inspektorke I – Gordane Janjić, kao neosnovan. Aktom, broj 01-244/10 od 21. marta 2024. godine, Agencija je podnijela dopunu zahtjeva za izuzeće imenovanih budžetskih inspektorki, koji je takođe odbijen Rješenjem Ministra, broj 01-074/24-1886/4 od 22. marta 2024. godine.

Dalje se utvrđuje da su budžetske inspektorke, 26. marta 2024. godine, sačinile Zapisnik o kontrolnom inspekcijskom pregledu u Agenciji za sprečavanje korupcije, broj UPIN 13-702/24-41/10, iz kog proizilazi da je direktorica Agencije donijela Odluku o varijabilnom dijelu zarade za mart 2024. godine, Rješenje o varijabilnom dijelu zarade od 20. marta 2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena od 20. marta 2024. godine, koja su rješenja donijeta i za samu direktoricu. To je bio razlog da budžetske inspektorke zaključe da nije postupljeno po ukazivanju Budžetske inspekcije, jer se direktorica Agencije nije uzdržala od preduzimanja radnji koje su u postupku inspekcijskog nadzora utvrđene kao nepravilnosti. Slijedom toga, budžetske inspektorke su konstatovale da je odgovorno lice nastavilo da ponavlja nepravilnosti, te da nije postupljeno po datom ukazivanju. Agencija je podnijela primjedbe i na ovaj zapisnik, ponovo tražeći izuzeće budžetskih inspektorki. Usliljedilo je donošenje Dodatka Zapisniku o izvršenom kontrolnom inspekcijskom pregledu, broj UPIN 13-702/24-41/14 od 1. aprila 2024. godine, iz kog proizilazi da su se naknadnim (kontrolnim) inspekcijskim pregledom utvrđeno da nije postupljeno po ukazivanju Budžetske inspekcije, odnosno da se direktorica Agencije nije uzdržala od preduzimanja radnji koje su u postupku inspekcijskog pregleda utvrđene kao nepravilnosti, pa su se tek u fazi kontrolnog inspekcijskog pregleda, stekli uslovi za donošenje rješenja.

Rješenjem, broj UPIN 13-702/24-41/ od 2. aprila 2024. godine, naređeno je [REDAKCIJA] direktorici Agencije da otkloni konstatovane nepravilnosti u odnosu na Rješenje o zaradi kojim je utvrđeno pravo na varijabilni dio zarade, broj 01-627-2 od 20. marta 2024. godine i Rješenje za rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad), broj 01-34/6 od 20. marta 2024. godine, koje je za imenovanu, donijela ona sam, kao neovlašćeno lice. Rok za otklanjanje nepravilnosti je tri dana od dana prijema istog. Protiv ovog rješenja, tužilac je izjavio žalbu 8. aprila 2024. godine. Istog tog dana, Agencija je dostavila akt naslovljen kao „Obavještenje o naredbi iz Rješenja UPIN 13-702/24-41/15 od 02.04.2024. godine“, u kojem se navodi da nije moguće postupiti po Naredbi, jer izreka ne sadrži način na koji Naredba može da se izvrši, na šta se Budžetska inspekcija izjasnila Aktom, broj UPIN-13-702/24-41/19 od 9. aprila 2024. godine. Na kraju, osporenim rješenjem je odbijena žalba tužioca izjavljena protiv Rješenja, UPIN 13-702/24-41/ od 2. aprila 2024. godine.



Ispitujući zakonitost pobijanog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, nevezan razlozima tužbe, u smislu odredbe člana 34 Zakona o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore”, br. 54/16 i 11/24), Sud zaključuje da je pobijano rješenje donijeto uz povrede pravila postupka iz člana 49 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore”, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), uslijed čega je isto moralo biti poništeno i vraćeno tuženom organu na ponovni postupak.

Naime, nakon dostavljanja Zapisnika o kontrolnom inspekcijskom nadzoru od 26. marta 2024. godine, Agencija je Podneskom od 29. marta 2024. godine, podnijela (novi) zahtjev za izuzeće budžetskih inspektorki o kome nije odlučeno ni na koji način. Ti prigovori su isticali i u žalbi protiv prvostepenog rješenja, međutim, Ministar je smatrao da je u pitanju *res iudicata*, jer je o zahtjevima već odlučivao, a smatrao je i da je u pitanju pokušaj Agencije da odugovlači postupak inspekcijskog nadzora.

Sud se sa izloženim ne može složiti. Naime, izuzeće ovlašćenog službenog lica je regulisano članovima 48 i 49 Zakona o upravnom postupku. Za razliku od drugih procesnih zakona, ZUP ne predviđa odbijanje zahtjeva za izuzeće ako je o njemu već odlučivano ili ako nije obrazložen. Slijedom iznijetog, postojala je obaveza Ministra da odluči i o zahtjevu za izuzeće od 29. marta 2024. godine. Tačno je i to da ako je smatrao da je u pitanju zloupotreba prava, da je i u toj situaciji drugostepeni organ trebao da reaguje primjenom odredbe člana 15 ZUP-a. Međutim, izostalo je donošenje odluke po zahtjevu.

Nadalje, ukazuje se javnopravnim organima da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta primjeni instituta „ukazivanja” iz člana 36 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 39/03, „Službeni list Crne Gore”, br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16). Naime, shodno članu 36 stav 1 ovog zakona, ako inspektor u postupku inspekcijskog pregleda utvrdi nepravilnosti, ukazaće subjektu nadzora na učinjene nepravilnosti i odrediće primjeren rok da ih otkloni. Međutim, stavom 2 istog člana je definisano pod kojim uslovima inspektor može pribjeći „ukazivanju”, a to je ako se subjekt nadzora sa tim saglasi, odnosno ako izjavi da ne zahtjeva donošenje rješenja. U svjetlu citiranih zakonskih odredbi, osnovano se tužbom tvrdi da budžetski inspektori nisu mogli ukazati Agenciji na uočene nepravilnosti, budući da se tužilac ni u jednom momentu nije saglasio sa tim da su napravljeni bilo kakvi propusti. Naprotiv, nakon dostavljanja svakog zapisnika, tužilac je podnosio prigovore, kategorički negirajući svoju odgovornost za bilo koji propust koje su identifikovale budžetske inspektorke.

Kako Sud u postupku ocjene zakonitosti upravnog akta, najprije polazi od proceduralnih povreda, potom činjeničnog stanja, a tek na kraju pravilne primjene materijalnog prava, s obzirom na konstatovanu povredu postupka, Sud se nije mogao upuštati u primjenu materijalnog prava.

Veza pravnim shvatanjem Upravnog suda Crne Gore (član 56 stav 2 ZUS-a), tuženi organ će u ponovnom postupku, a nakon što postupi po primjedbama na koje mu je ukazano ovim rješenjem, biti u prilici donijeti na zakonu zasnovanu odluku.

Na temelju izloženog, a primjenom člana 35 stav 1 ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

UPRAVNI SUD CRNE GORE  
Podgorica, 13. juna 2024. godine

Zapisničarka

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
Ljiljana Šoškić, s.r.

