



Broj:01-702/24-UPII-1/2

Podgorica, 15.04.2024.god

Ministarstvo finansija na osnovu čl.40 st.2 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list RCG", br.39/03 i "Sl. list CG" br.76/09...i br.52/16)) i čl.5 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl.list CG", br.98/23, 102/23, 113/23), rješavajući po žalbi Jelene Perović, direktorice Agencije za sprječavanje korupcije br.01-702/24-UPII-1/1 od 11.04.2024.godine i dopuni žalbe br.UPII-01-702/24-1/2 od 12.04.2024.godine, radi poništaja Rješenja glavne budžetske inspektorke br. UPIN-13-702/24-41/15 od 02.04.2024.godine, donosi

RJEŠENJE

1.ODBIJA se žalba kao neosnovana.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem naređeno je [REDACTED] 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 [REDACTED] (direktorica) donijela direktorica Agencije, kao neovlašćeno lice. Istim rješenjem određen je rok za otklanjanje nepravilnosti, kao i obaveza obavještanja od strane subjekta nadzora da li su naređene mjere izvršene.

U obrazloženju rješenja se u bitnom navodi da je povodom inicijative Predsjednika Sindikalne organizacije Agencije za sprječavanje konkurencije, Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore izvršen inspekcijski 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 sama sebi gotovo svakomjesečno dodjeljuje varijabilni dio zarade, te 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. U postupku inspekcijskog nadzora, između ostalog je utvrđeno, da je [REDACTED] direktorica Agencije za sprječavanje korupcije kao neovlašćeno lice za sebe samu donijela 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, koja je u konkretnoj upravnoj stvari izabrano odnosno imenovano lice od strane Savjeta Agencije, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, te da nijesu primijenjene odredbe čl.31 st.6 i čl.41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u vezi čl.96, čl.91 i čl.88 st.1 tč.1 Zakona o sprječavanju korupcije.

Žaliteljka u žalbi u bitnom ističe da je rješenje donijeto uz bitne povrede pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Kao povrede pravila postupka navodi da nije odlučeno o izuzeću glavne budžetske inspektorke koje je zatraženo podneskom od 29.03.2024.godine, da se nijesu saglasili sa datim ukazivanjem u smislu čl.36 Zakona o inspekcijском nadzoru, da joj nije dat rok za otklanjanje nepravilnosti, da je ukazivanje s tim u vezi nezakonito jer nema roka ni saglasnosti subjekta nadzora da postoje nepravilnosti. Dalje se ističe da je povrijeđeno načelo zakonitosti propisano čl.145 Ustava Crne Gore, kada su budžetske inspektorke sačinile zapisnik o kontrolnom inspekcijском nadzoru jer pozitivni propisi ne poznaju institut kontrolnog inspekcijского nadzora niti radnju sačinjavanja zapisnika o takvom nadzoru. Takođe, kao povredu pravila postupka navodi da su predmet kontrole bila rješenja donijeta u periodu od 01.01.2023. do 31.12.2023.godine, a da se naređuje otklanjanje nepravilnosti u odnosu na rješenje iz marta 2024.godine koje je dostavljeno od strane Direktorata za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada, što znači da predmetna dokumentacija nije bila predmet nadzora, kao i da izreka rješenja ne sadrži način na koji može da se izvrši nareda o otklanjanju navodnih nepravilnosti. U odnosu na pogrešnu primjenu materijalnog prava navodi da je Zakon o sprječavanju korupcije lex specialis u odnosu na Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, pozivajući se na presudu Višeg suda u Podgorici Gž.br.4780/22 od 11.10.2023.godine koja tretira usklađivanje koeficjenata u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, kao da Savjet Agencije u skladu sa Statutom i Poslovníkom o radu mogu donijeti jedino odluku o izboru i razrješenju direktora, a ostale forme odlučivanja su u nadležnosti direktora, što između ostalog proizilazi iz čl.92 i čl.95 Zakona o sprječavanju korupcije.

U dopuni žalbe žaliteljka je istakla zahtjev za odlaganja izvršenja rješenja do konačne odluke po žalbi i ukazala na koliziju čl.35 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru sa čl.2 istog Zakona.

Cijeneći zakonitost ožalbenog rješenja, ovaj organ nalazi da je postupak koji je prethodio njegovom donošenju sproveden u skladu sa pravilima postupka inspekcijского nadzora, Zakonom o upravnom postupku, dok je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno i na isto je primijenjen odgovarajući materijalni propis, o čemu su u obrazloženju ožalbenog rješenja dati jasni razlozi koje i drugostepeni organ prihvata, a koji navodima podnijete žalbe nijesu dovedeni u sumnju.

Ovo iz razloga što je o zahtjevu za izuzeće i dopuni zatjeva za izuzeće budžetskih inspektorke zbog sumnje u nepristrasnost odlučeno 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, kojim su odbijeni kao neosnovani jer žaliteljka nije priložila dokaze koji ukazuju da postoje razlozi za obavezno i fakultativno izuzeće u smislu čl.48 ZUP-a.

Podnesak od 29.03.2024.godine (podnijet sedam dana nakon odlučivanja o izuzeću rješenjem ministra), na koji se poziva žaliteljka u žalbi su primjedbe na Zapisnik o kontrolnom inspekcijском pregledu u kojima je ponovo istakla zahtjev za izuzeće zbog sumnje u nepristrasnost jer je sačinjen zapisnik o kontrolnom inspekcijском nadzoru, a navodno pod medijskim pritiskom, po kom zahtjevu je u toj upravnoj stvari već ranije

odlučivano upravnim aktima, jer nijesu priloženi dokazi kojima se utvrđuju činjenice na kojima se zasniva postojanje razloga za izuzeće iz čl.48 ZUP-a.

Iz navedenog proizilazi da je ranije odlučivano o zahtjevima za izuzeće budžetskih inspektorki rješenjem ministra kojima su zahtjevi odbijeni kao neosnovani (res iudicata), da ta rješenja nijesu osporavana žalbom na rješenje o glavnoj stvari od strane žaliteljke, niti je prema stanju u spisima predmeta pokrenut upravni spor protiv istih, te da zahtjev istaknut u primjedbama na zapisnik o kontrolnom inspekcijskom pregledu sedam dana nakon donošenja rješenja o izuzeću ponovo, kao i prethodna dva zahtjeva, ne sadrži niti jedan dokaz na kojem se zasniva postojanje razloga za izuzeće iz čl.48 ZUP-a, što jasno ukazuje na okolnost da je u pitanju pokušaj odugovlačenja postupka inspekcijskog nadzora od strane žaliteljke.

Bitno je za istaći da radnje koje su preduzete od strane budžetskih inspektorki u postupku inspekcijskog nadzora nakon isticanja ovog zahtjeva, a to je donošenje rješenja o naredbi, nijesu trpjele odlaganje jer su kontrolisana rješenja u kojima je utvrđena nepravilnost dostavljena Ministarstvu finansija u martu 2024.godine radi otpuštanja sredstava za zarade zaposlenih u Agenciji i žaliteljku kao direktoricu, koje se zaključuju do određenog datuma u mjesecu kada se zatvara državni trezor (29 i 30 dan u mjesecu), pa prevagu treba dati institutu javnog interesa i zakonitom trošenju javnih budžetskih sredstava, u odnosu na istaknuti zahtjev o izuzeću o kojem je već ranije odlučivano dva puta u kratkim vremenskim intervalima, na osnovu istog činjeničnog stanja koje se nije promijenilo (res iudicata), a uz koji nijesu priloženi dokazi koji upućuju na razloge za izuzeće. Sve prednje navedeno po ocjeni drugostepenog organa ukazuje da se ne radi o bitnoj povredi pravila upravnog postupka koja utiče na drugačiji ishod, pravilnost i zakonitost ožalbenog prvostepenog rješenja.

Kada je u pitanju ukazivanje pravilno je prvostepeni organ primijenio ovaj institut kada je ukazao na utvrđene nepravilnosti za budući rad i postupanje, iz razloga što su odluke i rješenja u kojima su utvrđene nepravilnosti u kontrolisanoj upravnoj stvari pravosnažna i izvršena, te je stečena imovinska korist koja se ne može vratiti u postupku inspekcijskog nadzora, a kontrolisana rješenja se ne mogu ukinuti ili obavezno poništiti u postupku inspekcijskog nadzora.

Takođe, u smislu čl.6 Zakona o inspekcijskom nadzoru 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 korektivnih i 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 preventivnim mjerama, s obzirom na profesionalni i lični ugled odgovornog lica u subjektu nadzora, može ostvariti cilj i svrha inspekcijskog nadzora ukazujući subjektu nadzora na njegove obaveze iz zakona i drugih propisa za budući rad i postupanje, s obzirom na prirodu utvrđenih nepravilnosti. (Ne)slaganje 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 postupka inspekcijskog nadzora nije moglo donijeti rješenje o naredbi za otklanjanje nepravilnosti kako su kontrolisanja rješenja izvršena i pravosnažna, te ostvarena je. imovinska korist, a ista se mogu jedino preispitivati u upravnom postupku u skladu sa čl.139 ZUP-a, zbog čega su spisi predmeta proslijeđeni nadležnom državnom tužilaštvu, kako bi se utvrdilo da li postoje razlozi za obavezno poništavanje rješenja (npr.krivično djelo, nedozvoljene radnje i td.).

Član 36 st.4 Zakona o inspekcijskom nadzoru propisuje naknadni pregled u dijelu izvršavanja mjera, pa je ispravan stav prvostepenog organa da se radi o kontrolnom inspekcijskom pregledu, a sam naziv inspekcijskog pregleda nije od uticaja na zakonitost postupka, iako isti proizilazi iz sadržine naknadnog inspekcijskog pregleda i vrlo je prisutan u pravnoj praksi inspekcijskog nadzora.

Stavom 4 ovog člana uređuje se obaveza inspektora da rješenjem naredi otklanjanje nepravilnosti ako naknadnim pregledom utvrdi da subjekat nadzora nije u ostavljenom roku otklonio nepravilnosti, u konkretnom slučaju rok se odnosio na budući rad i postupanje s obzirom na prirodu utvrđene nepravilnosti. Upravo ovaj stav jasno ukazuje u kojoj fazi postupka se donosi rješenje kao korektivna upravna mjera. Bitno je napomenuti da kontrolni inspekcijski pregled ne predstavlja novi postupak, već je samo jedna od faza u postupku inspekcijskog nadzora do otklanjanja nepravilnosti (naknadni pregled). Nepostupanje po ukazivanju je razlog za donošenje rješenja i preduzimanje korektivnih i represivnih mjera prema nadziranom subjektu.

Naknadnim pregledom, a uvidom u dostavljenu dokumentaciju od strane ASK-a Ministarstvu finansija je utvrđeno da nije postupljeno po ukazivanju budžetske inspekcije odnosno da se direktorica Agencije nije uzdržala od preduzimanja radnji koje su u postupku inspekcijskog nadzora utvrđene kao nepravilnosti na način da je donijela Rješenje o varijabilnom dijelu zarade za mjesec mart 2024. godine br. 01-34/6 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 kao neovlašćeno lice u smislu čl.31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (rješenje nije izvršeno), pa su se tek u ovoj fazi stekli uslovi za donošenje rješenja.

Kada je u pitanju žalbeni navod koji se odnosi na predmet inspekcijskog nadzora isti je neosnovan iz razloga što je predmet inspekcijskog nadzora bio obračun 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, a kontrolisani period zavisi od faze postupka inspekcijskog nadzora (rješenje iz marta 2024.godine je predmet naknadnog/kontrolnog pregleda).

Kada je u pitanju žalbeni navod koji se tiče naredbe iz dispozitiva rješenja, po ocjeni drugostepenog organa dispozitiv je jasan jer inspektor nema ovlašćenje da naredi odgovornom licu u subjektu nadzora na koji način će otkloniti nepravilnosti, ukoliko subjekat nadzora ima na raspolaganju više načina da otkloni utvrđenu nepravilnost. U konkretnom direktorica Agencije treba da postupi u okvirima ovlašćenja iz zakona kojim se uređuju zarade državnih službenika i namještenika u smislu čl.96 Zakona o sprječavanju korupcije, a to je da kao direktorica odlučuje o zaradi i drugim naknadama

zaposlenih u Agenciji, dok o pravima imenovanog lica odnosno izabranog lica tj. pravima direktorice odlučuje organ odnosno radno tijelo koje ih je izabralo, imenovalo ili postavilo. S tim u vezi direktorica je izašla iz okvira ovlaštenja iz čl.96 Zakona o sprječavanju korupcije, kada je odlučivala o svojim pravima i obavezama i tako supstituisla ovlaštenje koje pripada Savjetu Agencije u skladu sa odredbom čl.31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Isto znači da 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 donijela direktorica treba da sadrži odluku samo za zaposlene u Agenciji, dok se o pravima direktorice može odlučivati jedino od strane Savjeta Agencije kao kolegijalnog organa.

Rješenje potpisuje službeno lice koje ga donosi, dok rješenje kolegijalnog organa potpisuje predsjedavajući, odnosno po ovlaštenju kolegijalnog organa jedan od članova tog kolegijalnog organa (čl.46 i čl.47 ZUP-a), što u smislu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru znači da rješenje o zaradama za zaposlene u Agenciji potpisuje direktorica, dok za direktoricu rješenje o zaradi potpisuje predsjednik Savjeta Agencije, tj. neki drugi član po ovlaštenju.

Nesporno je da je Zakon o sprječavanju korupcije lex specialis u odnosu na Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, ali samo ukoliko određeni odnos reguliše na drugačiji i specifičan način u odnosu na opšti propis, što u konkretnom nije slučaj, a priložena presuda Višeg suda ne pokriva nastalu pravnu situaciju. Žalbeni navod da Savjet Agencije u skladu sa Statutom i Poslovnikom o radu može donijeti jedino odluku o izboru i razrješenju direktora, a ostale forme odlučivanja su u nadležnosti direktora je bez uticaja, jer je ovo ovlaštenje Savjetu dao Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, a ne pravni akti niže pravne snage od zakona kao što je Statut i Poslovnik, što između ostalog proizilazi i iz odredbi čl.96, čl.91 i čl.88 st.1 tč.1 Zakona o sprječavanju korupcije.

Članom 31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisano je 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, a odredbom čl.41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru Agencija za sprječavanje korupcije nije izuzeta od primjene ovog zakona, već se isti direktno primjenjuje i na Agenciju. Ovlaštenje 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 ovlaštenje ne odnosi njega, već to ovlaštenje ima Savjet Agencije u smislu čl.31 st.6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kada su u pitanju prava direktora Agencija, iz Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Uvidom u spise predmeta je utvrđeno i da je budžetska inspektorka odbila predlog za odlaganje izvršenja rješenja istaknut u dopuni žalbe, kao neosnovan (dokaz: Zaključak br.UPIN-13-702/24-41/22 od 11.04.2024.godine.

Drugostepeni organ je cijenio i ostale žalbene navode, ali je našao da su bez uticaja u odnosu na drugačije rješavanje.

Po ocjeni drugostepenog organa, budžetska inspektorica je pravilno i potpuno utvrdila činjenično stanje i pravilno primijenila materijalni propis, koji nije povrijeđen na štetu žaliteljke.

Na osnovu izloženog riješeno je kao u dispozitivu, a u skladu sa odredbama čl.120, čl.126 ZUP-a, u vezi čl.31 st.6, čl.41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i čl.96, čl.91 i čl.88 st.1 tč.1 Zakona o sprječavanju korupcije.

UPUSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom sudu Crne Gore, u roku od 20 dana od dana prijema ovog rješenja.



MINISTAR

Novica Vuković