



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 04-01-168-25-58

Podgorica, 08.06.2026. godine

Na osnovu člana 61 a u vezi sa članom 6 stav 3 Zakona o sprečavanju korupcije ("Sl. list CG", br. 54/24), nakon sprovedenog postupka pokrenutog po službenoj dužnosti Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) donosi:

MIŠLJENJE

I

Utvrđuje se da je zastupanje državnih organa koji nemaju status pravnog lica – ministarstava, pred sudovima, od strane advokata izvršen suprotno zakonskoj regulativi što je dovelo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u smislu člana 4 stav 3 tačka 2 a u vezi člana 2 Zakona o sprečavanju korupcije.

U dijelu zakonskih normi koje se odnose na mogućnost pružanja ostalih vrsta pravnih usluga od strane advokata državnim organima i javnim službama, čiji je osnivač Država, a koje nemaju svojstvo pravnog lica, postoji nepreciznost i neodređenost koja može da aktivira normativne korupcijske rizike, iz kojeg razloga je neophodno razmotriti dodatno normiranje ove oblasti radi jačanja pravne sigurnosti i dosljedne primjene propisa.

II

U skladu sa zakonskim ovlašćenjima, Agencija svim državnim organima i javnim službama, čiji je osnivač Država, koje nemaju svojstvo pravnog lica, daje sljedeću preporuku:

Da se postupak zastupanja pred sudovima i državnim organima, vrši uz puno poštovanje pozitivno-pravnih propisa koji regulišu predmetnu stvar, na način koji neće ugroziti integritet institucija i dovesti do narušavanja etičkih standarda i principa.

Obavezuju se Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo saobraćaja u Crnoj Gori da roku od 60 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostave izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na navedenu preporuku.

Obrazloženje

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je dana 09.12.2025. godine, po službenoj dužnosti u smislu člana 61 a u vezi sa članom 6 stav 3 Zakona o sprečavanju korupcije, pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, a vezano za postupak angažovanja advokatskih kancelarija od strane državnih organa – ministarstava, radi zastupanja pred sudovima. Postupak je pokrenut na osnovu medijskog pitanja koje je Agenciji upućeno 26.11.2025. godine.

ISPITNI POSTUPAK

Za potrebe utvrđivanja tačnog i potpunog činjeničnog stanja, Agencija je dana 24.12.2025. godine, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, uputila zahtjev za dostavljanje izjašnjenja sa pratećom dokumentacijom na adresu svih ministarstava. Zahtjevom je zatraženo izjašnjenje u odnosu na to da li je ministarstvo u periodu od 01.01.2024. godine pa do 01.12.2025. godine angažovalo advokatsku kancelariju/advokata za navedeni vremenski period radi zastupanja pred sudovima, kao i iznos budžetskih sredstava koji je utrošen za tu namjenu.

Uvidom u dostavljeno izjašnjenje Ministarstva turizma Crne Gore br. 01-011/25-1572/2, Agencija je utvrdila da je ovo Ministarstvo formirano rekonstrukcijom 44. Vlade CG 23.07.2024. godine, shodno Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 71/24), te da od perioda formiranja do 31.12.2025. godine nije angažovalo advokatsku kancelariju za zastupanje organa, ali jeste za pružanje konsultantskih usluga u vezi sa izradom zakona i primjenom materijalnog prava. Dodatna dokumentacija nije dostavljena Agenciji.

Uvidom u izjašnjenje Ministarstva ekonomskog razvoja br. 11-102/25-6723/2 sa pratećom dokumentacijom: ugovor o pružanju pravnih usluga br. 016102/24-250/1 zaključen sa advokatskom kancelarijom T&R, sporazum o raskidu ugovora o pružanju pravnih usluga br. 016-102/24-2740/1, izvještaj IS SAP o realizovanim isplatama po osnovu dostavljenih faktura, zahtjev za plaćanje br. 40043561, zahtjev za plaćanje br. 40067828, zahtjev za plaćanje br. 40097469, zahtjev za plaćanje br. 40118992, zahtjev za plaćanje br. 40143821, Agencija je zaključila da je dana 24.01.2024. godine Ministarstvo ekonomskog razvoja zaključilo jedan pravni posao i to Ugovor o pružanju pravnih usluga br. 016-102/24-250/1 i to radi zastupanja u upravnim sporovima pred Upravnim sudom, kao i po vanrednim pravnim lijekovima pred Vrhovnim sudom. Predmetni ugovor je bio na snazi do 21.06.2024. godine, kada je zaključen Sporazum o raskidu ugovora br. 016-102/24-2740/1. U ovom periodu advokatskoj kancelariji je

isplaćen iznos od 7.050,00€ na iznos naknade i 1.480,50€ na ime PDV-a. Pored navedene dokumentacije dostavljena je i presuda Vrhovnog suda Crne Gore UVP.br. 660/24, zatim presuda UVP br. 680/24 i presuda UVP br.662/24 od 29.05.2025. godine.

Ministarstvo javne uprave se dopisom br. 01-402/25-5645/2 izjasnilo da u navedenom periodu od 01.01.2024. godine do 24.12.2025. godine nije angažovalo advokatsku kancelariju/advokata za zastupanje.

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije je dopisom br. 17-037/25-8305/2 takođe izvijestilo da u pomenutom periodu ministarstvo nije angažovalo advokatsku kancelariju/advokata za zastupanje.

Dopisom br. 01-011/25-13449/2 Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija nas je obavijestilo da je dana 25.07.2025. godine uputilo upite ka dvije advokatske kancelarije specijalizovane za oblast privrednog prava i korporativnog upravljanja, u cilju pribavljanja stručnog pravnog mišljenja koje se odnosi na način implementacije i alokacije sredstava obezbijeđenih posredstvom Programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore, kao značajnog dodatnog izvora za finansiranje inovacione politike u Crnoj Gori. U tom cilju zaključena su dva odvojena ugovora sa advokatskim kancelarijama specijalizovanim za oblast privrednog prava i to: advokatskom kancelarijom PXX iz Podgorice, koju zastupa advokat S. L. uz ugovorenu fiksnu nakandu u iznosu od 3.150,00 € i PDV i advokatskom kancelarijom L. V. M., uz ugovorenu fiksnu naknadu u iznosu od 3.300,00 € i PDV. Uvidom u potpisane ugovore Agencija konstatuje da je sa advokatskom kancelarijom L. V. M., Ugovor br. 27-011/25-9801/2 zaključen dana 31.07.2025. godine, gdje se kao predmet Ugovora navodi pružanje pravnih usluga za potrebe ministarstva, a koje se odnose na izradu pravnog mišljenja u vezi sprovođenja Programa podrške za jačanje vještina u sektoru informaciono-komunikacionih tehnologija u Crnoj Gori „Iskra“. Sa advokatskom kancelarijom PXX, Ugovor br. 01-011/25-8478/1 zaključen 04.08.2025. godine, a kao predmet Ugovora se navodi pružanje pravnih usluga za potrebe ministarstva, a koje se odnose na izradu pravnog mišljenja u vezi sprovođenja Programa podrške za jačanje vještina u sektoru informaciono-komunikacionih tehnologija u Crnoj Gori „Iskra“.

Uvidom u ugovor potpisan između Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i advokata D.T. br. 01-033/25-2482/1, klijent se obavezao da će advokatu za izvršene pravne usluge platiti ukupan iznos od 7.900,00 € bez uračunatog poreza na dodatu vrijednost. Ugovor je zaključen na period od 09.01.2025. godine do 01.09.2025. godine. Predmet Ugovora jeste pružanje advokatskih usluga i vršenje svih pravnih radnji u skladu sa zahtjevima Ministarstva. U Članu 2 ovog ugovora navode se advokatske usluge u smislu pružanja pravnih savjeta i to:

- Stručne savjete, mišljenja i predloge koji se odnose na konkretne pravne slučajeve i situacije;
- Stručne savjete, mišljenja i predloge koji se odnose na rad Klijenta, pravno tumačenje zakonskih propisa, podzakonskih propisa, opštih akata i ugovora;
- Analizu poslovne dokumentacije;
- Pravne savjete za klijenta i pripremu pozicije u pregovorima sa državnim organima, organima lokalne uprave, organima lokalne samouprave i drugim fizičkim i pravnim licima;
- Procjenu pravne situacije i izgleda za uspjeh u sporu;
- Davanje usmenih pravnih savjeta, izrada pisanih pravnih mišljenja;
- Izradu opštih i pojedinačnih pravnih akata i ugovora.

U izjašnjenju se takođe navodi da shodno Zakonu o budžetu za 2025. godinu („Sl. list CG“, br. 126/24), Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija kao budžetska jedinica ima planirana sredstva na aktivnosti 15 037 002 005(SAP A0699), izdatak 414-6 advokatske, notarske i pravne usluge za ove namjene i na aktivnosti 19 044 001 001 Upravljanje i administracija MPNI, izdatak 414-6 advokatske, notarske i pravne usluge. U sklopu dostavljene dokumentacije nalaze se: Kopije ugovora zaključenih sa advokatskim kancelarijama PXX, L.V.M. i D.T.; kopije faktura/obračuna ugovorenih naknada; pravna mišljenja dostavljena od strane advokatskih kancelarija; izvještaje o radu advokata D.T.

Uvidom u dopis Ministarstva kulture i medija br. 13-082/25-4919/2 konstatovano je da je u periodu od 01.01.2024. godine do 29.12.2025. godine ovo ministarstvo angažovalo advokatsku kancelariju A&M za predmete u kojima je bilo neophodno mišljenje, pa je u ovu svrhu isplatilo iznos od 1.048,71 € u januaru 2025. godine i iznos od 4.023,86 € sa PDV-om u oktobru mjesecu 2024. godine.

Ministarstvo vanjskih poslova je dopisom br. 17/1-041/25-5561-2 obavijestilo Agenciju da u naznačenom periodu od 01.01.2024. godine pa do 30.12.2025. godine nije angažovalo advokatsku kancelariju/advokata za zastupanje.

Takođe, Ministarstvo evropskih poslova nas je dopisom br. 03-082/25-4404/2 izvijestilo da u naznačenom periodu nijesu zaključivali ugovore, niti na drugi način angažovali advokatske kancelarije/advokate radi zastupanja organa, pružanja pravne pomoći ili obavljanja drugih pravnih poslova.

Uvidom u dopis Ministarstva dijaspore br. 01-910/25-2168/2 Agencija je konstatovala da u traženom periodu nijesu angažovali advokatsku kancelariju/advokata te da ne postoji zaključen ugovor niti saradnja sa advokatskim kancelarijama/advokatima.

Istovremeno nas je i Ministarstvo odbrane aktom broj 04-239/25-12255/2 obavijestilo da to ministarstvo nije angažovalo advokatsku kancelariju niti advokata za zastupanje pred nadležnim organima, budući da Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore shodno Zakonu o državnoj imovini.

Ministarstvo pomorstva je dopisom br. 01-011/25-2211/2 Agenciju za sprečavanje korupcije obavijestilo da je u periodu od 01.01.2024. godine do 24.12.2025. godine zaključilo dva ugovora i to:

- Sa advokatsko ortačkim društvom „M., V. i partneri“ iz Beograda, u cilju pružanja pravnih usluga koje se odnose na zastupanje u postupcima pred sudovima za prekršaje u Crnoj Gori,
- I sa advokatsko ortačkim društvom „Š., D. i Ž“ iz Podgorice, za pravne usluge u vidu davanja pravnih savjeta i mišljenja, izrade nacrtu podnesaka, inicijalnih akata, pravnih lijekova, ugovora i internih akata, kao i pravnog savjetovanja.

Iznos budžetskih sredstava koji je utrošen za zastupanje Ministarstva pomorstva za period od 01.01.2024-31.12.2025. godine, za advokatsko ortačko društvo M., V. i partneri iz Beograda iznosi 3.088,33 €. Iznos budžetskih sredstava koji je utrošen za zastupanje Ministarstva pomorstva za period od 01.01.2024-31.12.2025. godine, za advokatsko ortačko društvo Š., D. i Ž. iz Podgorice iznosi 8.470,00 €.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je dopisom br. 03-402/25-31138/2 informisalo Agenciju za sprečavanje korupcije da je za potrebe izrade Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, ruralnog razvoja i politike ribarstva, a shodno Ugovoru o pružanju konsultantskih usluga br. 16-142/25-18996/1 angažovan advokat Đ. K. iz Podgorice u periodu od 01.03.2025. godine do momenta usvajanja Zakona odnosno do 31.07.2025. godine. Po osnovu navedenog ugovora Ministarstvo je advokatu isplatilo iznos od 4.000,00 €, odnosno 4.840,00€ sa uračunatim PDV-om. Predmet ugovora između Ministarstva i advokata Đ. K. u članu 1 navodi da će konsultant (advokat) pružiti konsultantske usluge koje se odnose na stručno savjetovanje i podršku u izradi Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, sa ciljem formiranja Agencije za plaćanje. Konsultantske usluge posebno obuhvataju: pružanje svih vrsta usluga vezano za pripremu nacrtu zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, kao i komunikaciju sa svim nadležnim organima koji imaju određenu ulogu u postupku pripreme i donošenja zakona. Ministarstvo je istaklo da je angažovanje domaćeg eksperta bilo nužno i opravdano iz razloga što je Zakon o

sprovedenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, bio uslov za zatvaranje Poglavlja 11, te da su u okviru pregovaračkog procesa bili utvrđeni kratki i obavezujući rokovi.

Dopisom br. 01-082/25-2209/2 Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama je upoznalo Agenciju da u naznačenom periodu nijesu angažovali advokatske kancelarije/advokate za zastupanje.

Uvidom u dopis Ministarstva pravde br. 04-012/25-14323/1 Agencija je konstatovala da u period od 01.01.2024. godine pa do 13.01.2026. godine ovo ministarstvo nije angažovao ni jednu advokatsku kancelariju odnosno advokata za zastupanje organa.

Takođe, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga je obavijestilo Agenciju, dopisom br. 03-011/25-4250/2 da u period od 01.01.2024. do 13.01.2026. godine nije angažovalo advokatsku kancelariju ili advokata za zastupanje organa.

Dodatno, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera je dopisom br. 01-011/26-68/1 izvijestilo Agenciju da u naznačenom periodu nijesu angažovali advokatsku kancelariju/advokata za potrebe zastupanja ovog organa.

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava je dopisom br. 01-011/25-1488/2 obavijestilo Agenciju da je sa advokatom N. M. zaključilo Ugovor o advokatsko-pravnim uslugama br. 01-011/25-99, za potrebe davanja usmenih i pisanih pravnih savjeta i sačinjavanje akata radi pripreme za postupke pred pravosudnim organima države Crne Gore. Predmetni ugovor zaključen je na period od 01.02-31.12.2025. godine. Uvidom u priloženi dokazni materijal, Agencija je utvrdila da je izvršiocu posla pripadala mjesečna naknada u iznosu od 450,00 € u bruto iznosu.

Ministarstvo finansija je dopisom br. 19-02-430/26-546/2 je obavijestilo Agenciju da u periodu od 01.01.2024. godine pa do 24.12.2025. godine nije angažovalo advokatske kancelarije/advokate za potrebe zastupanja organa, ali da je angažovalo strane advokatske kancelarije koje su obavljale aktivnosti savjetovanja za potrebe Eurobonda i kredita. Dodatna dokumentacija nije dostavljena Agenciji.

Ministarstvo javnih radova je dopisom br. 01-067/26-199/1 informisalo Agenciju da Ministarstvo javnih radova, ka oni pravni prethodnik Uprava za kapitalne projekte, u navedenom periodu nije zaključivala ugovore sa advokatskim kancelarijama niti advokatima.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je takođe informisalo Agenciju da u naznačenom periodu nije angažovalo advokatsku kancelariju ili advokata za zastupanje, dopisom br. 02-070/26-1816/1.

Ministarstvo sporta i mladih, dopisom br. 01-10-015/26-19/2, ističe da nije angažovalo advokatsku kancelariju/advokata u naznačenom periodu.

Dopisom broj 12-402/26-5/1 Ministarstvo saobraćaja je izvijestilo Agenciju da je u periodu od 01.01.2024. godine pa do 24.12.2025. godine sa advokatom M. Ž. zaključilo dva ugovora i to Ugovor br. 01-011/24-1798/1 i Ugovor broj 01-341/25-1338/1. Ukupan iznos sredstava utrošenih za navedeni period iznosi 19.118,00€. Ugovorom br. 01-011/24-1798/1 predviđeno je da Ministarstvo saobraćaja zastupniku isplaćuje mjesečnu naknadu u iznosu od 800,00€ bez PDV-a. Ugovorom br. 01-341/25-1338/1 predviđena je mjesečna naknada u iznosu od 1.020,00€. Predmet oba ugovora je pravno zastupanje Direktorata za drumski saobraćaj i motorna vozila Ministarstva saobraćaja i pomorstva Crne Gore pred sudovima u Crnoj Gori, kao izdavaoca prekršajnih naloga, u prekršajnim postupcima i u vezi istih, kao i sastav i predaja dokumentacije za prinudnu naplatu prekršajnih naloga, kao i pravno savjetovanje za Direktorat za drumski saobraćaj i motorna vozila.

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija je naknadno dostavilo presudu U.br. 6885/22 Upravnog suda gdje Sud nalazi neosnovanim navode tužilje da je postupljeno suprotno odredbi člana 56 Zakona o državnoj imovini, imajući u vidu da se navedena odredba odnosi na obavezu institucije Zaštitnika imovinsko pravnih interesa da zastupa državu. Dalje navode da u upravnom sporu, Sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, što je bio razlog da se državnom organu, kao donosiocu akta, samim tim nosiocu prava i obaveza, prizna pravo stranke u postupku, bez obaveze zastupanja od strane Zaštitnika imovinsko pravnih interesa. Takođe se navodi da u pozitivnom zakonodavstvu Crne Gore ne postoji niti jedan propis koji ograničava mogućnost angažovanja kvalifikovanog punomoćnika od strane javnopravnog organa koji nema status pravnog lica, ali ima status stranke u upravnom sporu, kao donosioca upravnog akta ili druge upravne aktivnosti koja se tužbom osporava.

U ovom dopisu ističu da ni jedan pravni propis ne zabranjuje Ministarstvu da zaključuje pravne poslove sa advokatima, u situacijama kada je ministarstvo stranka u postupku, advokat može da zastupa ministarstvo pred sudovima jer ne postoji ni jedan propis koji zabranjuje njegovo angažovanje. Nadalje navode da Ministarstvo ima procesnu sposobnost da zaključuje ugovore sa fizičkim i pravnim licima i stupa u različite

obligacione pravne odnose shodno Zakonu o obligacionim odnosima, Zakonu o javnim nabavkama i Zakonu o advokaturi. Dodatno ukazuju na Zakon o budžetu koji usvojen od strane Vlade CG a potom izglasan u Skupštini CG, ističući da Ministarstvo finansija zadržava pravo da organu otvori, kreira ili ukine određenu budžetsku liniju. Kreiranje navedene budžetske linije predstavlja odobrenje zakonodavca za trošenje sredstava za tu vrstu rashoda, zaključuju u ministarstvu.

Dopisom br. 1-040/26-344/2 Ministarstvo zdravlja je izvijestilo Agenciju da u periodu od 01.01.2024. do 12.02.2026. godine nije angažovalo advokatsku kancelariju/advokata za zastupanje organa.

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine nas je dopisom br. 12-043/25-16785/3 izvijestilo da je za potrebe arbitražnog postupka pred Sudom u Londonu angažovana strana advokatska kancelarija, o čemu je dostavljan dokaz.

Tokom ispitnog postupka, Agencija za sprečavanje korupcije je dana 26.02.2026. godine zatražila mišljenje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Dopisom br. 372/26 se ističe stav Zaštitnika, koji kako se navodi proizilazi isključivo iz zakonske regulative, da državni organ, nije i ne može biti ovlašćen da za potrebe svog procesa rada angažuje advokata, odnosno advokatsku kancelariju, kako za potrebe zastupanja pred sudovima tako ni u slučaju konsultantskih poslova.

U svom izjašnjenju Zaštitnik pojašnjava da u upravnom postupku državni organ ima stranačku legitimaciju odnosno stranačku sposobnost, koja se razlikuje od procesne sposobnosti. Naime, procesna sposobnost se izjednačava sa poslovnom sposobnošću, a procesno nesposobno lice zastupa zakonski zaštitnik, pri čemu organ koji nema svojstvo pravnog lica u upravnom sporu vrši radnje u postupku preko propisom ovlašćenog predstavnika.

Odredbom člana 53 Zakona o državnoj imovini („Sl.list CG“, br. 21/09, 40/11) propisano je da Crnu Goru, njene organe i javne službe, čiji je osnivač Država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, a da u vršenju navedenih funkcija Zaštitnik ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica, pri čemu je djelokrug Zaštitnika procesnog karaktera, jer svi poslovi iz nadležnosti Zaštitnika vezuju se za zaštitu imovinsko-pravnih interesa, ali ne i sudsku zaštitu upravnih akata, koje pravo pripada isključivo donosiocu upravnog akta, te da ove poslove organ vrši preko ovlašćenih državnih službenika. Naime, odredbom iz člana 2 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, br. 02/18, 34/19, 08/21, 37/22 i 82/25), propisano je da je državni službenik lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu za vršenje poslova kojima se ostvaruju

Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost tog organa. Činjenica da je donosilac odluke javnopravni organ u drugom stepenu preko ovlašćenog službenika daje mu puni pravni kapacitet za preduzimanje svih procesno-pravnih radnji u upravnom sporu preko ovlašćenog državnog zastupnika i na taj način obezbjeđuje zaštitu interesa javnopravnog organa u punom obimu.

U mišljenju se zaključuje da državni organi, kod činjenice postojanja njihovog zakonskog zastupnika-Zaštitnika, obzirom da nemaju svojstvo pravnog lica, a samim tim nemaju procesnu sposobnost neophodnu za ugovaranje i preuzimanje obaveza, u kojem pravcu jedino mogu biti ovlašćeni od strane Vlade Crne Gore, nemaju pravo da angažuju advokata za zastupanje odnosno konsultovanje.

Agencija je Vrhovnom sudu Crne Gore uputila zahtjev za davanje mišljenja povodom predmetnog pitanja, koji je dopisom br. 192/26 odgovorio da Vrhovni sud Crne Gore ne daje mišljenja u postupcima pred drugim državnim organima, jer bilo koje preliminarno ili konačno mišljenje o određenom pravnom pitanju, sačinjeno od strane Vrhovnog suda može biti predmet preispitivanja pred Vrhovnim sudom u sudskom postupku, koji može uslijediti.

Ministarstvo energetike i rudarstva Crne Gore nije odgovorilo na zahtjev Agencije za sprečavanje korupcije usljed čega je pokrenut prekršajni postupak pred Sudom za prekršaje u Podgorici.

ZAKLJUČAK

Nakon sprovedenog ispitnog postupka, te ocjene činjenica i okolnosti, Agencija za sprečavanje korupcije u konkretnom slučaju zaključuje da je zastupanje državnih organa koji nemaju status pravnog lica – ministarstava, pred sudovima, od strane advokata izvršen suprotno zakonskoj regulativi što je dovelo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u smislu člana 4 stav 3 tačka 2 a u vezi člana 2 Zakona o sprečavanju korupcije.

Agencija je takođe utvrdila da u dijelu zakonskih normi koje se odnose na mogućnost pružanja ostalih vrsta pravnih usluga od strane advokata državnim organima i javnim službama, čiji je osnivač Država, a koje nemaju svojstvo pravnog lica, postoji nepreciznost i neodređenost koja može da aktivira normativne korupcijske rizike, te ujedno ostavlja prostor za različita tumačenja i primjenu u praksi. Iz navedenih razloga, opravdano je razmotriti dodatno normativno preciziranje ove oblasti radi jačanja pravne sigurnosti i dosljedne primjene propisa.

Naime, Zakon o državnoj imovini („Službeni list Crne Gore“, br.21/09, 40/11) u članu 53 predviđa da Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, te da u vršenju ovih funkcija Zaštitnik ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica. Poslovi iz nadležnosti Zaštitnika vezuju se za zaštitu imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, koji zahtijevaju zaštitu u sudskom ili drugom odgovarajućem postupku, ali ne i sudsku zaštitu upravnih akata, koje pravo pripada isključivo donosiocu upravnog akta, čiji se poništaj traži u upravnom sporu.

Dakle, u upravnom sporu se raspravlja o zakonitosti upravnog akta ili preduzetim odnosno nepreduzetim drugim upravnim aktivnostima tuženog organa, gdje je tuženom javnopravnom organu i zainteresovanim licima ukoliko ih ima, data stranačka sposobnost. Odredbom iz člana 2 Zakona od državnoj upravi („Sl. List CG“, br. 78/18, 70/21, 52/22) uređeno je da poslove državne uprave vrše ministarstva, dok je stavom 3 istog člana predviđeno da pojedine poslove državne uprave vrše pravna lica kojima su ti poslovi preneseni zakonom, a pojedine poslove državne uprave mogu vršiti i pravna lica kada im se ti poslovi povjere aktom Vlade.

Članom 12 citiranog zakona navedeni su poslovi državne uprave, koji pored ostalog obuhvataju i poslove izvršenja zakona i drugih propisa, te odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom. Član 15 istog zakona predviđa da izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći. Dodatno, član 16 se odnosi na odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima koje podrazumijeva donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnog ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti, u skladu sa zakonom.

Takođe, članom 27 Zakona o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore“, br. 54/14, 11/24, 53/25) Upravni sud javnopravnom organu dostavlja tužbu na odgovor. Shodno tome zaključuje se da se tužba ne dostavlja zakonskom zastupniku, upravo iz razloga jer je definisana stranačka sposobnost javnopravnog organa koji nema svojstvo pravnog lica, odnosno određeno je da je isti nosilac prava i obaveza iz određene upravne oblasti, te da ima obavezu izvršavanja zakona i drugih propisa, te odlučivanje u upravnim stvarima na način i obimu propisan prednje navedenim zakonskim odredbama.

Iz prethodno navedenog proizilazi da su u navedenom ojima pojedina ministarstva Vlade Crne Gore angažovala advokatske kancelarije, odnosno advokate za zastupanje u sudskim sporovima suprotno zakonskim odredbama, a koji su u isključivoj nadležnosti javnopravnog organa, odnosno Zaštitnika imovinsko-pravnih odnosa, zavisno od predmeta spora. Takođe se zaključuje da je većina ministarstava angažovala advokatske kancelarije/advokate za davanje stručnih mišljenja, pa Agencija smatra da bi iz tog razloga, trebalo razmotriti revidiranje, odnosno preciziranje zakonske odredbe koja se odnosi na angažman advokatskih kancelarija/advokata, od strane državnih organa koji nemaju status pravnog lica, u smislu obima i vrste pravnih poslova u ojima bi takav angažman bio moguć, čime bi se obezbijedila adekvatna primjena zakona ali i izbjeglo nepotrebno trošenje budžetskih sredstava.

Prema zakonskoj definiciji integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova kojim javni funkcioneri i drugi zaposleni u organu vlasti čuvaju svoj ugled i ugled organa vlasti, obezbjeđuju povjerenje građana u vršenju javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije dok ugrožavanje javnog interesa podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.

Pojam korupcije, definisan je u članu 2 istog zakona na način da korupcija predstavlja svaku zloupotrebu službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Agencija za sprečavanje korupcije djeluje preventivno u borbi protiv korupcije u svim oblastima i svrha davanja mišljenja o ugrožavanju javnog interesa jeste stvaranje pozitivnog uticaja na dosljednu primjenu zakona i etičkih standarda i principa, čuvanje ugleda javnih funkcionera i ugleda organa vlasti kako bi se obezbijedilo povjerenje građana u vršenje javnih funkcija i rad organa vlasti i otklonile sumnje u mogućnost nastanka i razvoja korupcije. Misija Agencije je zaštita javnog interesa i afirmacija vladavine prava neselektivnim i dosljednim sprovođenjem antikorupcijskih zakona i unapređenjem integriteta u saradnji sa građanima, medijima, civilnim društvom, državnim organima i međunarodnim partnerima.

Angažovanje advokatskih kancelarija/advokata od strane državnih organa suprotno je zakonskoj regulativi i predstavlja ugrožavanje javnog interesa, pa s tim u vezi, Agencija **svim državnim organima i javnim službama, čiji je osnivač Država, koje nemaju svojstvo pravnog lica, daje sljedeću preporuku:**

Da se postupak zastupanja pred sudovima i državnim organima vrši uz puno poštovanje pozitivno-pravnih propisa koji regulišu predmetnu stvar, na način koji neće ugroziti integritet institucija i dovesti do narušavanja etičkih standarda i principa.

Obavezuju se: Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo saobraćaja u Crnoj Gori da u roku od 60 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostave izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na navedenu preporuku.

DIREKTORICA
Kristina Braletić
Kristina Braletić