

Broj: 02-23-2780/2-26

Podgorica, 19.10. 2026.

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl. list Crne Gore“, br. 54/24, 41/26, 98/26, 114/26 i 117/26) (u daljem tekstu: Zakon), postupajući po zahtjevu Javne zdravstvene ustanove Opšta bolnica „B. Orlandić“ Bar broj 10027 od 23.09.2026. godine, Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) donosi:

MIŠLJENJE

na zahtjev JZU Opšta bolnica „B. Orlandić“ Bar u vezi sa ostvarivanjem prava direktora ustanove na dodatak na osnovnu zaradu po osnovu obavljanja poslova rukovodioca odjeljenja.

Postupajući po navedenom zahtjevu, u okviru preventivnog djelovanja u oblasti antikorupcijske politike i u skladu sa nadležnošću davanja mišljenja radi unapređenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, izvršena je analiza odredaba propisa kojima se uređuje dodatak na osnovnu zaradu u javnim zdravstvenim ustanovama, kao i pitanja sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija u slučaju direktora koji istovremeno obavlja i poslove rukovodioca odjeljenja, te se daje sljedeće mišljenje:

Agencija za sprečavanje korupcije cijeni da je potrebno dodatno precizirati odnos odredaba o dodatku za rukovodioca odjeljenja prema funkciji direktora ustanove, kao i način odlučivanja o dodatku imenovanog lica, jer postojeća rješenja ostavljaju prostor za različita tumačenja i za odlučivanje u situaciji sukoba interesa. Navedene okolnosti ukazuju na potrebu unapređenja normativne jasnoće i smanjenja prostora za diskreciono odlučivanje, pri čemu same po sebi ne predstavljaju zaključak o postojanju korupcije niti o povredi Zakona. Agencija ne ocjenjuje pravo konkretnog lica na dodatak niti visinu koeficijenata.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom je propisana nadležnost Agencije da:

- shodno članu 82 stav 1 utvrđuje postojanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije i preduzima mjere za njegovo sprečavanje, kontroliše ograničenja u vršenju javnih funkcija, daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- shodno članu 83 stav 1 može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unapređenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprečavanje korupcije.

Agenciji se aktom broj 10027 od 23.09.2026. godine obratila Javna zdravstvena ustanova Opšta bolnica „B. Orlandić“ Bar, tražeći mišljenje o dva pitanja: (1) da li direktor javne zdravstvene ustanove, koji istovremeno obavlja poslove načelnika, odnosno rukovodioca odjeljenja u istoj ustanovi, ima pravo na dodatak na osnovnu zaradu propisan za rukovodioca odjeljenja, u skladu sa članom 5 tačka 2 Odluke o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima u oblasti zdravstva i članom 11 Granskog kolektivnog ugovora za zdravstvenu djelatnost; i (2) da li istovremeno obavljanje funkcije direktora i poslova rukovodioca odjeljenja predstavlja okolnost koja, sa aspekta Zakona, može biti od uticaja na ostvarivanje prava na navedeni dodatak, odnosno da li u takvoj situaciji postoje sukob interesa, ograničenja ili druge obaveze propisane Zakonom.

Agencija je, u skladu sa članom 83 stav 3 Zakona, cijenila da li postoje razlozi za nepostupanje po zahtjevu i utvrdila da takvi razlozi nijesu postojali.

Agencija je analizirala tekst zahtjeva i propise na koje se podnosilac poziva. Predmet analize nijesu bili pojedinačni akti ustanove (akt o imenovanju direktora, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, rješenja o zaradi).

Izvori: ¹(1) Zakon o sprečavanju korupcije („Sl. list Crne Gore“, br. 054/24, 041/26, 098/26, 114/26 i 117/26); (2) Metodologija za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Metodologija); ²(3) Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list Crne Gore“, br. 016/16 ... 026/26 i 145/26) (u daljem tekstu:

¹ https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_spre%C4%8Davanju_korupcije.pdf

² https://www.antikorupcija.me/media/documents/Inovirana_Metodologija_za_procjenu_rizika_od_korupcije_u_propisima_CG_oifS50k.pdf



Broj:

Podgorica, 19.10. 2026.

Zakon o zaradama); (4) Odluka o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima u oblasti zdravstva („Sl. list Crne Gore“, br. 010/26) (u daljem tekstu: Odluka); (5) Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu djelatnost („Sl. list Crne Gore“, br. 162/25) (u daljem tekstu: Granski kolektivni ugovor).

Imajući u vidu sadržaj zahtjeva, Agencija je relevantne odredbe analizirala sa aspekta jasnoće i određenosti normi, objektivnosti kriterijuma za ostvarivanje materijalnih prava, ograničavanja diskrecionog odlučivanja, međusobne usklađenosti odredaba i usklađenosti sa Zakonom, kao i mogućnosti različitog postupanja prema zaposlenima koji se nalaze u uporedivom pravnom i činjeničnom položaju.

II ANALIZA PROPISA I PRAKSE POSTUPANJA

1. Predmet i pravni osnov

Predmet mišljenja su odredbe kojima se uređuju: (1) dodatak na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima (čl. 17 i 19 Zakona o zaradama, čl. 3 do 5 Odluke i član 11 Granskog kolektivnog ugovora); (2) odlučivanje o zaradi imenovanih lica (član 31 Zakona o zaradama i član 4 Odluke); i (3) sukob interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija u slučaju direktora javne ustanove (čl. 3, 4, 9, 10 i 13 do 15 Zakona).

Pravni osnov za davanje mišljenja čine čl. 82 i 83 Zakona, a mjerilo za ocjenu rizika je Metodologija. Agencija nije nadležna da tumači propise o zaradama zaposlenih u javnom sektoru niti da odlučuje o pravu pojedinca na dodatak. Ta pitanja su u nadležnosti organa nadležnih za primjenu tih propisa, odnosno ministarstva nadležnog za poslove finansija i ministarstva nadležnog za poslove zdravlja. Agencija takođe ne ocjenjuje visinu koeficijenata niti ekonomsku opravdanost pojedinih rješenja, jer bi to, prema Metodologiji, predstavljalo miješanje u opštu politiku.

2. Pravni okvir dodatka na osnovnu zaradu

Članom 17 stav 1 Zakona o zaradama propisano je da dodatak na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima može biti određen u visini do 30% osnovne zarade. Prema stavu 2, radna mjesta, način ostvarivanja prava i iznos dodatka za zaposlene u ustanovi čiji je osnivač država utvrđuju se propisom Vlade.

Članom 19 stav 1 propisan je najviši iznos dodataka po osnovu čl. 17 i 18 od 45% osnovne zarade.

Odlukom, donesenom na osnovu člana 17 stav 2 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, članom 3 propisano je da se dodatak na zaradu zaposlenima u javnim zdravstvenim ustanovama može utvrditi u visini do 30% osnovne zarade, u skladu sa kriterijumima propisanim tim članom. Istovremeno, članom 5 Odluke propisani su dodaci za pojedina radna mjesta, između ostalog za rukovodioca odjeljenja u visini od 90% obračunske vrijednosti koeficijenta (tačka 2) i pomoćnika direktora opšte bolnice u visini od 170% obračunske vrijednosti koeficijenta (tačka 9). Istovjetno rješenje u pogledu navedenih dodataka sadrži član 11 stav 1 Granskog kolektivnog ugovora za zdravstvenu djelatnost.

3. Odnos dodatka za rukovodioca odjeljenja i funkcije direktora (prvo pitanje)

Odluka i Granski kolektivni ugovor vezuju dodatak za radno mjesto, odnosno za poslove rukovodioca odjeljenja. Ne uređuju izričito situaciju u kojoj lice imenovano na funkciju direktora ustanove istovremeno obavlja i te poslove. Zbog toga ostaje otvoreno da li se dodatak vezuje za obavljanje poslova ili za radno mjesto na koje je lice raspoređeno, kao i da li se može ostvariti uz funkciju direktora.

Zakon o zaradama u članu 2 stav 2 propisuje da se zaposlenim smatra i lice izabrano, imenovano ili postavljeno u skladu sa propisima, a članom 17 stav 5 da dodatak iz stava 1 tog člana ne mogu ostvariti lica izabrana, imenovana ili postavljena kod pravnih lica, organa i službi iz člana 2 stav 1 tač. 2, 3, 4, 5, 6 i 8. Tačka 4 odnosi se na zaposlene u ustanovi čiji je osnivač država. Zahtjev se poziva na tekst Zakona o zaradama do izmjene objavljene u „Sl. listu Crne Gore“, br. 26/26 i ne pominje navedenu odredbu niti izmjenu iz broja 145/26. Da li se, i od kada, ova odredba primjenjuje na direktora javne zdravstvene ustanove, cijeni organ nadležan za primjenu propisa o zaradama.

U pogledu odlučivanja, članom 31 stav 6 Zakona o zaradama propisano je da rješenje o zaradi lica koja su izabrana, imenovana ili postavljena donosi organ, odnosno radno tijelo koje ih je izabralo, imenovalo ili postavilo, dok član 4 Odluke propisuje da rješenje o iznosu dodatka donosi direktor ustanove. Tekst ne daje jasan odgovor ko odlučuje o dodatku kada je njegov korisnik sâm direktor, što je, prema Metodologiji (kategorija I – dvosmislenost), indikator regulatornog rizika.

Dodatno, dodatak se u Odluci i Granskom kolektivnom ugovoru izražava u procentu obračunske vrijednosti koeficijenta, dok su gornje granice iz čl. 17 stav 1 i 19 stav 1 Zakona o zaradama izražene u procentu osnovne zarade. Iz teksta nije jasno kako se provjerava poštovanje tih granica kod radnih mjesta sa nižim koeficijentom, što Agencija ukazuje kao indikator, bez zaključka o postojanju povrede propisa.

4. Sukob interesa i ograničenja u vršenju javne funkcije (drugo pitanje)



Broj:

Podgorica, 19.10. 2026.

Direktor javne zdravstvene ustanove je javni funkcioner u smislu člana 3 Zakona, jer je imenovano lice u javnoj ustanovi čiji je osnivač država. Zakon ne uređuje pravo na dodatak na zaradu, pa ni uticaj funkcije direktora na ostvarivanje tog prava. On uređuje način vršenja javne funkcije.

Prema članu 9 stav 2 Zakona, sukob interesa postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče, može uticati ili može izgledati da utiče na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije. Pravo na dodatak na zaradu predstavlja materijalni interes lica koje ga ostvaruje. Ako bi direktor, shodno članu 4 Odluke, sam donosio rješenje o sopstvenom dodatku ili učestvovao u odlučivanju o tome, javni interes bi bio podređen privatnom. U takvom slučaju član 10 Zakona nalaže da se javni funkcioner bez odlaganja uzdrži od preduzimanja radnje, da u roku od tri dana od saznanja da pisanu izjavu o postojanju privatnog interesa i o tome obavijesti organ vlasti, koji izjavu unosi u zapisnik i traži mišljenje Agencije. Ako Agencija utvrdi sukob interesa, javni funkcioner ne može učestvovati u odlučivanju, a organ vlasti donosi odluku o njegovom izuzeću.

U pogledu ograničenja, članovi 13 i 14 Zakona ograničavaju javnog funkcionera da bude predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa, izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu, pravnom licu u državnom vlasništvu, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu, a član 15 propisuje obavezu podnošenja ostavke. Obavljanje poslova rukovodioca odjeljenja u istoj ustanovi u kojoj se vrši funkcija direktora ne predstavlja vršenje funkcije u drugom subjektu, pa Agencija ne prepoznaje da je to samo po sebi ograničenje iz čl. 13 do 15 Zakona. Da li je takvo istovremeno obavljanje poslova dopušteno sa aspekta propisa o zdravstvenoj zaštiti i radnim odnosima, nije predmet ovog mišljenja.

5. Zaključak

Analizom je utvrđeno sljedeće: (1) Odluka i Granski kolektivni ugovor ne uređuju izričito da li dodatak za rukovodioca odjeljenja pripada licu imenovanom na funkciju direktora ustanove; (2) postoji neusklađenost člana 4 Odluke i člana 31 stav 6 Zakona o zaradama u pogledu organa koji odlučuje o zaradi imenovanog lica; (3) član 17 stav 5 Zakona o zaradama može isključivati pravo na dodatak za lica imenovana kod ustanova čiji je osnivač država, a njegova primjena u konkretnom slučaju nije jasna;

(4) način izražavanja dodatka i gornjih granica nije ujednačen; (5) odlučivanje direktora o sopstvenom dodatku bi predstavljalo situaciju sukoba interesa iz člana 9 Zakona.

Pitanja prava na dodatak, visine koeficijenata i kolektivnih prava nijesu u nadležnosti Agencije.

6. Preporuke

Polazeći od nalaza iz ovog mišljenja, Agencija preporučuje sljedeće mjere:

1. **Prethodno tumačenje nadležnih organa.** Prije donošenja bilo kojeg akta o dodatku direktora, ustanova treba da zatraži tumačenje ministarstva nadležnog za poslove finansija i ministarstva nadležnog za poslove zdravlja, naročito u pogledu primjene člana 17 stav 5 Zakona o zaradama.
2. **Odlučivanje i izuzeće.** O dodatku direktora treba da odluči organ nadležan za njegovo imenovanje, odnosno organ koji je, u skladu sa propisima, nadležan za odlučivanje o zaradi imenovanog lica. Direktor ne treba da učestvuje u odlučivanju, uz postupanje u skladu sa članom 10 Zakona. Ako sumnja na sukob interesa ili ograničenje, može podnijeti zahtjev za davanje mišljenja u skladu sa članom 30 Zakona.
3. **Precizirati normativna rješenja.** Potrebno je izričito urediti da li dodatak za rukovodioca odjeljenja pripada licu imenovanom na funkciju direktora, uskladiti član 3 Odluke sa članom 5 Odluke, kako bi se jasno definisao odnos između ograničenja dodatka na zaradu do 30% osnovne zarade i konkretnih iznosa dodataka propisanih za pojedina radna mjesta, uskladiti član 4 Odluke sa članom 31 stav 6 i članom 17 stav 5 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, te jasno urediti način provjere poštovanja zakonskih gornjih granica dodataka na zaradu.
4. **Obrazložene odluke i evidencija.** Odluke o dodacima rukovodećih lica treba da sadrže primijenjene kriterijume i činjenice, a ustanova treba da vodi evidenciju koja omogućava provjeru ujednačenosti postupanja. Rizik odlučivanja rukovodioca o sopstvenim primanjima treba uvrstiti u Plan integriteta (član 75 Zakona).

Navedene preporuke usmjerene su na otklanjanje normativnih nejasnoća, ograničavanje diskrecionog odlučivanja i jačanje transparentnosti i integriteta.



DIREKTORICA

Kristina Braletić