



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

UPI 02-03-256/19-21

AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE, postupajući po nalogima iz presude Upravnog suda U.br.3974/23 od 10.05.2023. godine na osnovu članova na osnovu članova 34, 38, 39, 41 i 97 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 54/24), a u vezi sa članom 56 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16 i br. 1/24) u postupku odlučivanja o dostavljanju Izvještaja o prihodima i imovini za 2020. godinu sa tačnim i potpunim podacima javnog funkcionera M. H. nakon sprovedenog postupka, a u skladu sa nalogima i stavovima iznijetim u presudi Upravnog suda gornji broj, donijela je dana 03.10. 2025. godine

ODLUKU

UTVRĐUJE SE da M. H. kao javni funkcioner nije prekršio član 25 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije jer u izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu nije prijavio tačne i potpune podatke, iz razloga što je u skladu sa članom 33 istog Zakona podnio Izvještaj na zahtjev Agencije u kome je prijavio dopunu prihoda u iznosu od 825,72 eura i 389 akcija kod emitera „HLT Fond“ a.d. Podgorica, a čija ukupna vrijednost ne prelazi iznos od 1000 eura.

Obrazloženje

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) je u vršenju prava i dužnosti utvrđenih odredbama Zakona o sprečavanju korupcije, po službenoj dužnosti pokrenula postupak utvrđivanja kršenja člana 25 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije, od strane H. M. koji je u vrijeme donošenja Odluke br. UPI 02-03-256/12-21 od 17.06.2022. godine, kao javni funkcioner – dostavljajući Izvještaj o prihodima i imovini za 2020. godinu br.02-02-4-3350 od 24.03.2021. godine naveo netačne i nepotpune podatke, na način što je prijavio prihod manji za 825,72 eura i broj akcija manji za 389 kod emitera „HLT Fond“ a.d. Podgorica, a što je imenovani bio dužan da prijavi u skladu sa odredbama Zakona o sprečavanju korupcije.

Saglasno članu 34 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl. list CG“, br.53/14 i 42/2017), M. H. je istakao da mu je predmetni izvještaj sačinio službenik u Sudu po podacima koje mu je on dostavio, kao i da je tačno da je prilikom popunjavanja popadataka napravio tehničku grešku prilikom unosa zarade za svaki mjesec i to na način što je umjesto konačnog neto iznosa upisao isplate, tako da se za svaki mjesec pojavljuje razlika zbog članirane za sindikat i

Udruženje sudija. Po osnovu članarine za Udruženje sudija odbijeno je 55,00 eura, a po osnovu članarine u sindikatu 198,54 eura, te iz navedenog proizilazi da je napravljena tehnička greška, te u tom smislu nije postojao bilo kakav umišljaj ili namjera da prikrije podatke. U odnosu na zaradu za mjesec maj je istakao da je takođe napravljena „tehnička greška“ te je prikazan iznos od 400,00 eura, umjesto iznosa od 972,17 eura, tako da se pojavljuje 572,17 eura razlike, što zajedno sa razlikom koja se odnosi na sindikat i Udruženje sudija daje iznos od 825,72 eura, koliko mu se stavlja na teret. Zarada za mjesec maj je prikazana greškom u iznosu od 400,00 eura iz razloga što je za isti mjesec od Uprave za kadrove primio iznos od 400,00 eura koji je prikazan u odgovarajućoj rubrici, tako da je službenik suda pri popunjavanju, greškom dva puta prikazao isti iznos, te je umjesto iznosa plate, unio iznos naknade dobijene od Uprave za kadrove. U vezi nalaza Agencije koji se odnose na neprijavljene akcije istakao je da je u postupku masovne vaučerske privatizacije besplatno, kao i ostali građani, dobio vaučer u iznosu od 5.000 poena. Dalje je istakao, da je taj broj akcija svake godine prijavljivao, što se može vidjeti iz podnijetih izvještaja, a kako je došlo do uvećanja akcija nije upoznat od strane „HLT Fond“-a, a provjerom je utvrdio da je vrijednost tih akcija nula eura, iz kojih razloga smatra da nije povrijeđen zakon.

Nakon sprovedenog postupka pred Agencijom donijeta je Odluka Agencije br. UPI 02-03-256/12-2022 od 17.06.2022. godine da je imenovani javni funkcioner prekršio član 23 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije na način što u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu nije naveo tačne i potpune podatke, koja odluka je poništena presudom Upravnog suda U.br.3974/23 od 10.05.2023. godine.

Dana 10.05.2023. godine Upravni sud je rješavajući upravni spor po tužbi donio Presudu broj U.br.3974/23 kojom je tužbu usvojio i poništio Odluku Agencije za sprječavanje korupcije broj UPI 02-03-256/12-2022 od 17.06.2022. godine, te naložio da Agencija donese novu, zakonitu Odluku u ovoj upravnoj stvari u skladu sa odredbama člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16).

Naime, Upravni sud je u citiranoj presudi u bitnom naveo sljedeće: „iz zapisnika o raspravi održanoj dana 25.02.2022. godine se utvrđuje da je tužilac obrazloženim zahtjevom tražio izuzeće ovlašćenog službenika za vođenje postupka i donosioca odluke zbog sumnje u nepristrasno postupanje. Rješenjem broj 02-03-256/11-2021 od 26.05.2022. godine, direktorica tuženog organa je odbila kao neosnovan zahtjev tužioca za izuzeće ovlašćenog službenog lica za postupanja u predmetu koji se vodi pod poslovnom oznakom broj 02-03-256-2021.

Postupajući na navedeni način, počinjena je povreda pravila postupka jer je tuženi organ prethodno, zahtjev za izuzeće direktorice trebalo da dostavi organu koji vrši nadzor nad radom tuženog organa, kao nadležnom organu, radi donošenja odluke o predmetnom zahtjevu za izuzeće. Tek nakon toga, ukoliko bi eventualno zahtjev bio odbijen, stekli bi se uslovi da direktorica odluči o zahtjevu za izuzeće ovlašćene

službenice za vođenje postupka. Dakle, u konkretnom slučaju, direktorica tuženog organa je donijela odluku, a da prethodno nije odlučeno o njenom izuzeću, što osporenu odluku čini nezakonitom.

Iako je navedeno dovoljno za poništaj osporenog akta, ovaj Sud ukazuje da je osporena odluka nezakonita i iz sljedećih razloga.

Prilikom donošenja odluke da li je javni funkcioner prekršio neku Zakonom ustanovljenu obavezu, neophodno je cijeliti prije svega o kakvoj se obavezi radi, prirodi i težini radnje, odnosno činjenja ili nečinjenja javnog funkcionera, pa u zavisnosti od odgovora na to pitanje poći od cilja i svrhe, odnosno intencije zakonodavca koja ga je opredijelila za donošenje Zakona o sprječavanju korupcije. Naime članom 2 Zakona o sprječavanju korupcije definisan je pojam korupcije na način da je korupcija svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju stvaranja lične koristi ili koristi za drugog. Takva definicija je preuzeta, odnosno svojim sadržajem usaglašena sa krovnim međunarodnim aktima donijetim u cilju borbe protiv korupcije, Krivično-pravne i Građansko pravne konvencije Savjeta Evrope protiv korupcije, kao i drugih relevantnih konvencija.

Upravo sistemskim i ciljnim tumačenjem, citiranih odredaba Zakona o sprječavanju korupcije, proizilazi da se radi o mehanizmima kojima kroz postupak provjere podataka o imovini javnog funkcionera se nastoji utvrditi postojanje okolnosti koje bi upućivale na postojanje korupcije u obavljanju funkcije, što je u skladu sa principima i standardima međunarodnih akata. Dakle, odredbu člana 23 Zakona o sprječavanju korupcije ne treba tumačiti izolovano i odvojeno, u odnosu na temeljna načela zakona, već kao povezanu cijelinu kroz koju se ostvaruje svrha i cilj donošenja zakona.

Ukoliko bi se stalo na stanovište da neprijavljivanje ili prijavljivanje pogrešnog podatka rezultira povredom Zakona o sprječavanju korupcije bez ocjene o kakvim podacima se radi i opravdanost datog objašnjenja stranke, navedeno bi značilo afirmaciju formalne istine, koja je suprotna načelu materijalne istine, važećoj u upravnom postupku, kako je to ustanovljeno i članom 11 Zakona o upravnom postupku koji obavezuje da se u upravnom postupku moraju pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje u upravnoj stvari.

S tim u vezi je i istražna funkcija tuženog organa, determinisana članom 30 Zakona o sprječavanju korupcije, da kroz postupak provjere podataka iz izvještaja sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima, ukoliko utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u odnosu na realne prihode, cijeneći pritom i izjašnjenje javnog funkcionera, ocjeni postojanja

svari koji bi ukazivali na eventualnu korupciju u obavljanju funkcije od strane javnog funkcionera.

U presudi se na kraju navodi „Po ocjeni Suda, prijavljivanje od strane tužioca prihoda manjeg za 825,72 eura, ne mogu se podvesti pod smisao i svrhu odredbe člana 23 Zakona o sprječavanju korupcije. Ovo iz razloga što se radi o primanjima po osnovu radnog mjesta tužioca, koji podaci se uredno dostavljaju Poreskoj Upravi i evidentiraju, odnosno isplaćuju preko računa banke u skladu sa članom 5 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja. To upućuje da su u pitanju opšte poznati i dostupni podaci, što bi isključivalo postojanje namjere tužioca da se sakriju navedeni podaci, već bi ukazivalo na zaključak da se radi o propustu tehničke prirode za koji je tužilac pružio objašnjenje u postupku pred tuženim organom na koji način je došlo do propusta da se isti prijave. U odnosu na podatke koji se tiču činjenice da je u izvještaju prijavio broj akcija manji za 389 kod emitenta HLT Fond, tužilac je takođe pružio objašnjenje, a koje tuženi nijednom riječju nije cijenio od kakvog je značaja za konkretnu stvar i da li kod takvog objašnjenja u kojem je decidno navedeno iz kojih razloga je došlo do neprijavljivanja podataka o broju akcija, pritom se pozivajući na akte nadležnog organa, ima okolnosti koji bi zbog neprijavljivanja upućivali na povredu člana 23, a konačno sumnje u postojanje korupcije.“

Agencija je postupajući po ukidnim razlozima iz navedene presude, sprovela ponovni postupak i u cilju utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za donošenje pravilne i zakonite odluke, izvela dokaze i to:

- Izvršila uvid u bazu podataka javnih funkcionera Agencije;
- Izvršila uvid u presudu U.br.3974/23 od 10.05.2023. godine.
- Izvještaj o prihodima i imovini za 2020. godinu br.02-02-4-3350 od 24.03.2021. godine;
- Izvršila uvid u Zapisnik o saslušanju stranke - javnog funkcionera Muzafera Hajdžajlića br. UPI 02-03-256/10-2021 od 25.02.2022. godine;
- Izvršila uvid u bazu podataka Poreske uprave Crne Gore;
- Izvršila uvid u bazu podataka Centralnog depozitarne Agencije
- Izvršila uvid u dopis „HLT Fond-a“ a.d. Podgorica.

Članom 25 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije, propisano je da je *javni funkcioner dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke*, dok član 26 propisuje sadržinu Izvještaja.

Uvidom u bazu podataka javnih funkcionera Agencije utvrđeno je da se u istoj nalazi M [REDACTED] H [REDACTED] koji je obavljao javnu funkciju [REDACTED] u periodu od 01.12.2014. do 07. 08. 2023. godine.

Uvidom u izvještaj o prihodima i imovini za 2020. godinu br.02-02-4-5891 od 01.04.2021. godine, a upoređujući isti sa bazom podataka Poreske uprave Crne Gore, utvrđeno je da je M. H. kao javni funkcioner prekršio član 25 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije jer u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu nije prijavio tačne i potpune podatke, na način što je prijavio manji prihod za 825,72 eura, a što javni funkcioner u Zapisniku o saslušanju stranke br. UPI 02-03-256/10-2021 od 25.02.2022. godine i ne spori, već navodi da se radi o tehničkoj grešci, budući da je predmetni izvještaj sačinio službenik u Sudu po podacima koje mu je on dostavio, kao i da je tačno da je prilikom popunjavanja popodataka napravio tehničku grešku prilikom unosa zarade. U vezi nalaza Agencije koji se odnose na neprijavljene akcije istakao je da je u postupku masovne vaučerske privatizacije besplatno, kao i ostali građani, dobio vaučer u iznosu od 5.000 poena. Dalje je istakao, da je taj broj akcija svake godine prijavljivao, što se može vidjeti iz podnijetih izvještaja, a kako je došlo do uvećanja akcija nije upoznat od strane „HLT Fond“-a, a provjerom je utvrdio da je vrijednost tih akcija nula eura, iz kojih razloga smatra da nije povrijeđen zakon.

Agencija je poklonila punu pažnju izjašnjenju javnog funkcionera u kojem on i ne spori da je prijavio netačne podatke pravdajući ih tehničkom greškom i neznanjem. Agencija je takođe stava da javni funkcioneri moraju poklanjati dužnu pažnju na svoje zakonske obaveze propisane Zakonom o sprečavanju korupcije, poštujući međunarodno poznate i priznate preventivne antikorupcijske mehanizme propisane citiranim zakonom. Agencija ukazuje da kako to član 25 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije nalaže, javni funkcioner mora prijaviti tačne i potpune podatke, što znači da je dužan da u izvještaju o prihodima i imovini prijavi punu visinu zarade, bez obzira na to, da li zarada ima kreditne odbitke, odbitke po osnovu sindikalnih članstava, članstava u udruženjima, i sl. Agencija je cijenila i navode javnog funkcionera koji se odnose na manji broj prijavljenih akcija, koje javni funkcioner pravda neznanjem, navodeći da nije upoznat o uvećanju akcija od strane „HLT Fond“-a, a provjerom je utvrdio da je vrijednost tih akcija nula eura. Agencija nalazi da je na istovjetan način na koji je provjerio vrijednost akcija, javni funkcioner je mogao provjeriti i njihovu količinu, prostom pretragom javno dostupnog registra, ali kako vrijednost tih akcija je manja od 1000 eura, Agencija je primijenila u konkretnom slučaju obavezu iz člana 33 Zakona o sprečavanju korupcije, obzirom da je javni funkcioner izvršio korekciju, prijavljenih podataka koji su predmet ovog upravnog postupka.

Naime, članom 25 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 54/24) je propisano da: „Javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, u skladu sa posebnim propisima, podnese Agenciji izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog, odnosno vanbračnog supružnika, partnera u zajednici života lica istog pola i djece ako žive u zajedničkom domaćinstvu prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja.

Javni funkcioner je dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke".

Napominjemo i na odredbe člana 33 stav 3 i 4 Zakona o sprečavanju korupcije, u kojem se jasno navodi:

„Ako Agencija u postupku provjere utvrdi da dostavljeni podaci nijesu u skladu sa podacima koji su dostupni Agenciji odnosno ako postoji razlika u prijavljenom novčanom iznosu u vrijednosti do 1.000 eura ili se radi o greškama tehničke prirode, pisanim putem će obavijestiti javnog funkcionera da podnese dopunu ili izmjenu Izvještaja.

U slučaju iz stava 3 ovog člana, javni funkcioner je dužan da izvrši dopunu ili izmjenu Izvještaja u skladu sa članom 25 stav 3 alineja 3 ovog zakona, a u slučaju nepostupanja Agencija je dužna da pokrene postupak."

Agencija je cijenila i zahtjev za izuzeće direktorice Agencije i postupajuće ovlašćenje službenice, i s tim u vezi smatra da kako ne postoje više okolnosti oko kojih bi se po predmetnom zahtjevu odlučivalo, sprovede dalji postupak po presudi Upravnog suda, bez donošenja posebnog rješenja.

Agencija je izvršila i uvid u presudu Upravnog suda .br.3974/23 od 10.05.2023. godine, u kojoj se između ostalog navodi da sistemskim i ciljnim tumačenjem, citiranih odredaba Zakona o sprječavanju korupcije (član 2 i član 23), proizilazi da se radi o mehanizmima kojima kroz postupak provjere podataka o imovini javnog funkcionera se nastoji utvrditi postojanje okolnosti koje bi upućivale na postojanje korupcije u obavljanju funkcije, što je u skladu sa principima i standardima međunarodnih akata. Dakle, odredbu člana 23 Zakona o sprječavanju korupcije ne treba tumačiti izolovano i odvojeno, u odnosu na temeljna načela zakona, već kao povezanu cijelinu kroz koju se ostvaruje svrha i cilj donošenja zakona.

Novim zakonom koji je stupio na snagu dana 12.06.2024. godine, propisano je da se samo sukob interesa i prijave zviždača imaju riješiti po odredbama starog zakona, iz čega nesporno proizilazi da će se svi ostali započeti postupci okončati po odredbama novog Zakona o sprečavanju korupcije.

U prilog navedenom je i akt Ministarstva pravde, kao ovlašćenog predlagača zakona, br. 06-040/24-10466/1 od dana 14.10.2024. godine, u kojem se ističe da će se započeti postupci u kojima se odlučuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe zakona koje se odnose na ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva, donacije i Izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera, okončati po odredbama važećeg Zakona o sprečavanju korupcije.

Nakon ocjene izvedenih dokaza, utvrđeno je da je [REDACTED] kao javni funkcioner dostavljanjem Izvještaja u kome je prijavio razliku u iznosu manjem od 1000. eura ispunio svoju zakonom propisanu obavezu dostavljanjem tačnih i potpunih podataka u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu, a što ni javni funkcioner nije sporio u svojim izjašnjenjima kojim dokazima je Agencija poklonila punu vjeru, cijeneći ih kao jasne i istinite.

Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da je i Međunarodnim kodeksom ponašanja za javne funkcionere, na koje standarde i upućuje u Upravni sud u svojoj presudi, a koji je sastavni dio, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i propisuje da: 4. „Javni funkcioneri ne smiju koristiti službeni položaj za nepropisno unapređenje svog ličnog ili finansijskog interesa, odnosno interesa njihove porodice. Oni ne smiju ući u sklapanje ugovora, zadobiti poziciju ili funkciju ili imati bilo koji finansijski, komercijalni ili drugi sličan interes koji je nespojiv sa njihovim položajem, funkcijom ili dužnostima ili vršenju istih.”

Primjenjujući međunarodne standarde i pravila postupanja, a da u konkretnom predmetu u postupanju javnog funkcionera nijesu prekršene zakonske odredbe, odnosno imenovani neprijavljivanjem dijela prihoda i akcija koje posjeduje nije nepropisno unaprijedio svoj lični, odnosno finansijski interes, odnosno interes svoje porodice. Agencija je cijnila sve naprijed navedeno i utvrdila da je imenovani prijavio cjelokupan iznos prihoda od zarade ostvarene tokom 2020. god, a neznatan novčani iznos razlike u broju prijavljenih akcija zaista ne može upućivati na namjeru javnog funkcionera da želi prikriti prihode, što bi moglo upućivati na sumnju da postoji mogućnost koruptivnih radnji.

Sve naprijed navedeno ukazuje da se ovdje ne može govoriti o kršenju odredbi Zakona o sprečavanju korupcije, kao i da u konačnom nije postojala, a u krajnjem nije ni ostvarena namjera da se iskažu nepotpuni podaci iz kojih razloga je odlučeno kao u dispozitivu odluke. Da imenovani nije prekršio član 25 stav 2, a u vezi sa članom 26 Zakona o sprečavanju korupcije.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu Odluke.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ove Odluke može se pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana prijema iste.

