



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj:UPI 03-01-13/13-22

AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE, postupajući po nalogima iz presude Upravnog suda U.br.3311/23 od 12.03.2026. godine, na osnovu člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br. 54/16, 11/24 i 53/25), članova 34, 38, 39 i 41 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl.list CG“ br. 54/24 i 41/26), u postupku odlučivanja o dostavljanju Izveštaja o prihodima i imovini za 2020.godinu sa tačnim i potpunim podacima, S [REDACTED] M [REDACTED] kao javne funkcionerke, nakon sprovedenog postupka, donijela je dana 29.06.2026. godine

O D L U K U

UTVRĐUJE SE da S [REDACTED] M [REDACTED] kao javna funkcionerka, nije prekršila član 23, stav 2, Zakona o sprečavanju korupcije, tada važećeg zakona, odnosno član 25, stav 2, Zakona o sprečavanju korupcije, na način što je u Izveštaju o prihodima i imovini za 2020.godinu dostavljenom Agenciji za sprečavanje korupcije nije prijavila dio nepokretnosti evidentirane u [REDACTED] KO Doljani, podbroj [REDACTED]

UTVRĐUJE SE da S [REDACTED] M [REDACTED] kao javna funkcionerka, nije prekršila član 23, stav 2, Zakona o sprečavanju korupcije, tada važećeg zakona, odnosno član 25, stav 2, Zakona o sprečavanju korupcije, na način što je prijavila prihod na godišnjem nivou manji za iznos od 73,83 eura, a koji iznos je predstavljao prihod/povraćaj sredstava, koji je ostvaren od ranije umanjene osnovne zarade u iznosu od 1%.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) je u vršenju prava i dužnosti utvrđenih odredbama Zakona o sprečavanju korupcije pokrenula postupak utvrđivanja kršenja člana 23, stav 2, tada važećeg zakona od strane S [REDACTED] M [REDACTED] koja je kao javna funkcionerka tačnije [REDACTED] Vlade Crne Gore, dostavljajući Izveštaj o prihodima i imovini za 2020. godinu, prijavila netačne i nepotpune podatke, odnosno da u dostavljenom Izveštaju o prihodima i imovini za 2020.godinu br. 02-02-4-179 od 15.01.2021. godine, nije prijavila tačne i potpune podatke, a koji podaci se odnose na dio nepokretnosti– dvorište površine 265m2, bliže opisano u LN [REDACTED] KO Doljani, pod br [REDACTED] kao i prihod manji za 73,83 eura, na godišnjem nivou.

Saglasno odredbama Zakona o sprečavanju korupcije koji je važio u trenutku

sprovedenja usmene rasprave i nastalih predmetnih okolnosti, javna funkcionerka S██████ M██████ je pristupila usmenoj raspravi i prilikom izjašnjenja od dana 21.02.2022.godine, u bitnom istakla da je dvorište površine 265 m2 zaboravila da prijavi, te da nije imala namjeru da bilo šta prikrije.

Saglasno članu 34 tada važećeg Zakona o sprječavanju korupcije, javna funkcionerka je u svom Izvještaju o prihodima i imovini prijavila manji prihod za 73,83 eura, a što takodje proizilazi iz izjašnjenja u kome je navela da je zaboravila prijaviti uvećanu zaradu, te da se u konkretnom radi o povraćaju sredstava, a zbog umanjenja osnovne zarade u iznosu od 1%, u periodu 2017 i 2018.godine, sa čime se imenovana upoznala na usmenoj raspravi i shvatila da se radi o uvećanoj zaradi za jun 2020.godine.

Ustavom Crne Gore ("Službeni list CG" br.1/2007 od 25.10.2007. godine, Amandmani I do XVI – 38/2013-1), u članu 34 propisano je da se krivična i druga kažnjiva djela utvrđuju i kazne za njih izriču po zakonu koji je važio u vrijeme izvršenja djela, osim ako je novi zakon blaži za učinioca, što znači da se navedeno odnosi na slučajeve do stupanja na snagu Zakona o sprečavanju korupcije iz 2024.godine.

Agencija je uputila S██████ M██████ i rezultate ispitnog postupka, koje je uredno primila dana 21.07.2022. godine.

Imenovana se dana 25.07.2022. godine izjasnila pisanim putem i u bitnom istakla sve kao u prednje navedenom, odnosno da se ne radi o dodatnom prihodu, već o povraćaju sredstava koja su joj oduzeta isplatom umanjene zarade.

Nadalje, što se tiče nepokretnosti istakla je da su sve nepokretnosti koje su u njenom vlasništvu zabilježene u LN██████ KO Doljani i pored stambenog objekta ima i 265 m2 dvorišta. Imenovana je istakla da je tačno da nije prijavila dio nepokretnosti, ali iz previda da postoji rubrika za zemljište, te da se podrazumijeva da ako ima kuću, mora postojati i određeno zemljište na kojem se kuća nalazi.

Nakon sprovedenog postupka pred Agencijom donijeta je Odluka Agencije br. UPI-02-03-13/7-2022 od 26.10.2022. godine, da je imenovana prekršila odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, jer u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu nije prijavila tačne i potpune podatke na način što je na godišnjem nivou prijavila prihod manji za 73,83 eura kao i da nije prijavila dio nepokretnosti – dvorište površine 265m2, bliže opisano u LN██████ KO Doljani.

Upravni sud je rješavajući upravni spor po tužbi javne funkcionerke S██████ M██████ donio Presudu broj U.br.3311/23 od 12.03.2026. godine kojom je tužbu imenovane usvojio i poništio Odluku Agencije broj UPI-02-03-13/7-2022 od 26.10.2022. godine, te naložio da Agencija po primjedbama iz ove presude, donese novu, zakonitu Odluku u ovoj upravnoj stvari u skladu sa odredbama člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br. 54/16, 11/24 i 53/25).

Naime, Upravni sud je u presudi u bitnom naveo da prilikom donošenja Odluke da li je javni funkcioner prekršio neku od zakonom ustanovljenu obavezu, neophodno 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 sprečavanju korupcije. Upravo sistemskim i ciljnim tumačenjem citiranih odredbi Zakona, 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 ne treba tumačiti izolovano i odvojeno u odnosu na temeljna načela zakona. Ukoliko bi se ostalo na stanovištu da neprijavljivanje ili prijavljivanje pogrešnog podatka rezultira povredom Zakona o sprečavanju korupcije bez ocjene o kakvim se podacima radi i opravdanost datog objašnjenja stranke, navedeno bi značilo afirmaciju formalne istine, koja je suprotna načelu materijalne istine, važećoj u upravnom postupku, kako je 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 o pravnoj stvari.

Sa tim u vezi je i istražna funkcija Agencije, determinisana članom 30 Zakona, da kroz postupak provjere podataka iz Izvještaja sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koja 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, ocijeni postojanje stanja stvari koji bi ukazivali na eventualnu korupciju u obavljanju funkcije od strane javnog funkcionera.

U presudi se navodi da Agencija nije adekvatno cijnila pojašnjenje tužilje o razlozima zbog kojih u Izvještaju nije prijavila predmetne prihode i imovinu.

Navodi se da je organ u osporenoj Odluci cijenio izvedene dokaze iz dijela baze podataka Uprave za katastar i državnu imovinu, dio baze podataka Uprave prihoda i carina Crne Gore, dio baze podataka javnih funkcionera Agencije i Izvještaj o prihodima i imovini za 2020. godinu, kao jasne i istinite, te da je Agencija imala u vidu i navode tužilje, da je u odnosu na manje prijavljeni prihod prevashodno riječ o povraćaju sredstava, a ne o dodatnom prihodu, ali je našao da su isti bez uticaja na drugačije odlučivanje, a sve iz razloga što je članom 23 Zakona o sprečavanju korupcije propisano da je javni funkcioner dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke.

Ovakav zaključak Agencije, sud ističe kao nejasan a iz razloga što je ispitni postupak normiran odredbama člana 36 Zakona o sprečavanju korupcije, a članom 107 stav 1 Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da se u upravnom postupku mogu koristiti sva sredstva pogodna za utvrđivanje činjeničnog stanja, a

koja odgovaraju konkretnom slučaju, kao što su isprave, iskazi svjedoka, izjave stranaka, nalazi i mišljenja vještaka, tumača i uviđaj, dok je stavom 3 zakonskog člana propisano da se na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno primjenjuju pravila o dokaznim sredstvima u parničnom postupku.

Shodno izloženom, Agencija je bila u obavezi cijeniti izjavu tužilje na način što će istu dovesti u vezu sa ostalim provedenim dokazima i jasno obrazložiti kojim dokazima su utvrđene odlučne činjenice za donošenje odluke, a što podrazumijeva i obrazloženje zbog čega su isprave imale prednost u odnosu na izjavu stranke uzetu tokom ispitnog postupka.

U presudi se nadalje navodi da samo ovakvo postupanje može voditi potpuno i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju i donošenju zakonite odluke, jer sva upotrijebljena dokazna sredstva za utvrđivanje činjenica moraju se dovesti u vezu sa ciljem Zakona o sprječavanju korupcije normiranim u članu 1 i 2, te članom 23 istog zakona.

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 dio baze podataka Poreske uprave Crne Gore, izvršila uvid u dio baze podataka Uprave za nekretnine i izvršila uvid u bazu podataka Agencije – registar javnih funkcionera.

Uvidom u bazu podataka Agencije – registar javnih funkcionera, utvrđeno je da se u istoj nalazi S. M. kao javna funkcionerka tačnije Vlade Crne Gore, u periodu od 25.10.2018. – 25.10.2023.godine.

Uvidom u bazu podataka Poreske uprave Crne Gore, a koja je upoređivana sa Izvještajem o prihodima i imovini za 2020. godinu, utvrđeno je da je imenovana S. M. prijavila ukupan godišnji prihod na ime zarade u iznosu od 13.285,68 eura, dok je uvidom u bazu podataka utvrđeno da je imenovana prihodovala ukupno 13.359,51 euro, odnosno da je prijavila prihod od zarade manji za 73,83 eura, te da je navedeni iznos ustvari prihod od umanjenih zarada iz prethodnih godina (2017 i 2018. godina).

Nakon ocjene izvedenih dokaza i to: baze podataka javnih funkcionera Agencije, baze podataka Uprave za nekretnine, baze podataka Poreske uprave Crne Gore, izjašnjenja S. M. kao i presude Upravnog suda U.br.3311/23 od 12.03.2026. godine, kako pojedinačno tako i u njihovoj međusobnoj povezanosti, Agencija je utvrdila da je S. M. kao javna funkcionerka u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020.godinu dostavljenom Agenciji za sprečavanje korupcije nije prijavila tačne i potpune podatke, a koji podaci se odnose dio nepokretnosti evidentirane u LN Doljani podbroj kao i prihod na godišnjem nivou manji za 73,83 eura., ali da time nije prekršila član 23, stav 2, Zakona o sprječavanju korupcije tada važećeg zakona, odnosno član 25, stav 2, Zakona o sprečavanju korupcije, imajući u vidu da se radilo o čistom previdu.

Prednje navedeno upućuje da kada je u pitanju manje prijavljeni prihod, da se isključivo radi o prihodu/povraćaju sredstava, koji je ostvaren od ranije umanjene osnovne zarade u iznosu od 1%, te je iz svih provedenih dokaza jasno da se radi o greškama tehničke prirode, posebno uzimajući u obzir da su ostali novčani iznosi uredno i cjelokupno prijavljeni u predmetnom Izvještaju, kao i činjenici da se radi o novčanom iznosu manjem od 1.000,00 eura, a što je imenovana istakla u postupku svojim izjašnjenjima, koje je dokaze Agencija cijnila kao vjerodostojne i istinite za donošenje ove Odluke.

Agencija je pri odlučivanju u ponovnom postupku uzela u obzir navode S [REDACTED] M [REDACTED] da se prilikom popunjavanja podataka u predmetnom Izvještaju radilo o previdu, odnosno da nije prijavila dio nepokretnosti iz LN [REDACTED] KO Doljani, a koji se odnose na dvorište površine 265m², imajući u vidu da je javna funkcionerka navela da posjeduje nepokretnosti iz navedenog LN [REDACTED] KO Doljani, te da posjeduje kuću i pomoćne objekte, a da zemljište koje se nalazi ispod i oko predmetnih nepokretnosti, čini sastavni dio upisan u LN [REDACTED] KO Doljani evidentiranim podbrojem 1322/1.

Naime, površina zemljišta ispod objekata (koje je imenovana prijavila u Izvještaju o prihodima i imovini) i površina zemljišta van objekta, uz nekretnine koje su prijavljene u Izvještaju, nesporno je neophodna za korišćenje samog objekta, pristup objektu, te predstavlja zemljište pod objektom i zemljište van objekta u ukupnoj površini od 265m² u LN [REDACTED] KO Doljani, podbroj [REDACTED]

Agencija je u ponovnom postupku, a postupajući po presudi Upravnog suda gornji broj, cijnila i navode da se radi o povraćaju sredstava na ime manje isplaćene zarade u 2017 i 2018. godini, a ovo posebno iz razloga što se nesporno radi o prihodu na ime zarade, a koji je naknadno isplaćen S [REDACTED] M [REDACTED] kao javnoj funkcionerki u iznosu manjem od 1.000,00 eura, iz čega se zaključuje da se radi previdu kao to i imenovana navodi, a uzimajući u obzir da su svi ostali novčani iznosi uredno prijavljeni.

Prednje se dodatno cijnilo imajući u vidu da je S [REDACTED] M [REDACTED] u svom izjašnjenju navela da je Rješenjem br. 11-580 od 20.04.2017. godine utvrđen koeficijent 12,42, a stavom 3 dispozitiva Rješenja joj umanjena osnovna zarada za 1% u periodu od 31.03.2017. godine do 31.12.2018. godine.

U prilog prednjem je i činjenica u dijelu izjašnjenja imenovane, u kojem navodi da se saglasno članu 48a, stav 3, Zakona o zaradama u javnom sektoru i Uputstvu o isplati Ministarstva finansija, iznos od 1% umanjene osnove zarade zaposlenima kojima je zarada umanjivana 2017 i 2018. godine, drugi dio povraćaja sredstava vrši uz junsku zaradu 2020. godine u iznosu od 73,83 eura.

Član 30 istog zakona na koji se upućuje u obrazloženju presude Upravnog suda, ne propisuje obavezu utvrđivanja imovine i prihoda javnog funkcionera koji su veći

u odnosu na realne prihode, niti na postojanje stanja stvari koji bi ukazivali na eventualnu korupciju u obavljanju funkcije od strane javnog funkcionera.

Takođe, član 23, stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije, odnosno član 25, stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije, ne zahtijeva utvrđivanje postojanja namjere kod javnog funkcionera da prijavi netačne i nepotpune podatke iz kojeg razloga Agencija nema zakonska ovlašćenja da arbitrarno odlučuje koji podatak je javni funkcioner pogrešno evidentirao u Izvještaju sa namjerom, a koji bez postojanja namjere.

Agencija je stava da se član 2 Zakona o sprječavanju korupcije ne može dovoditi u vezu sa članom 23 istog, a ovo iz razloga što se jedino u glavi III Zakona pominje termin „koji upućuje na postojanje korupcije” i to u dijelu ugrožavanja javnog interesa.

Ono što Agencija, može da cijeni jeste postojanje greške tehničke prirode prilikom postupka provjere imovine i prihoda, a koju mogućnost je u konkretnom slučaju primijenila nakon naloga koji su dati u presudi Upravnog suda gornji broj, a ovo iz razloga što je javna funkcionerka u Izvještaju netačno prijavila prihode, te je uzela u obzir i iskaz imenovane, pa je jasno da stvarno prijavljeni iznosi, nakon pojašnjenja stranke tokom usmene rasprave odnosno dokaza - izjave date na zapisnik, ukazuju da se isključivo radi o previdu.

Sud u konkretnom upućuje I na primjenu odredbe člana 107, stav 1, Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da se u upravnom postupku mogu koristiti sva sredstva pogodna za utvrđivanje činjeničnog stanja, a koja odgovaraju konkretnom slučaju, kao što su isprave iskazi svjedoka, izjave stranaka, nalaz i mišljenje vještaka, tumača i uviđaj, dok je stavom 3 zakonskog člana propisano da se na pitanje koja nijesu uređena ovim zakonom shodno primjenjuju pravila o dokaznim sredstvima u parničnom postupku.

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 propisuje se 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.

Shodno svemu iznijetom Agencija je dala primat iskazu imenovane i navedeno postupanje smatrala opravdanim u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir da se radi o tehničkoj greški ili previdu što je rezultiralo donošenjem ove Odluke.

Na osnovu svega navedenog odlučeno je kao u izreci.

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.

