



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-02-59-22-4

Podgorica, 28.04.2021. godine

Na osnovu člana 54 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl. list CG", br. 53/14 i 42/2017), Agencija za sprječavanje korupcije je dana 12.04.2022. godine pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, te shodno navedenom donosi:

MIŠLJENJE

Na osnovu sprovedenog postupka po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije je utvrdila da postupak angažovanja nezavisnog revizora suprotno Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, predstavlja ugrožavanje javnog interesa u smislu člana 44 stav 2 i člana 72 Zakona o sprječavanju korupcije i može uticati na narušavanje integriteta Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore i JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ u Podgorici.

Obrazloženje

Agencija za sprječavanje korupcije je dana 12.04.2022. godine, po službenoj dužnosti pokrenula postupak utvrđivanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije prilikom angažovanja nezavisnog revizora u JU Gimnaziji „Slobodan Škerović“ u Podgorici suprotno Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru.

ISPITNI POSTUPAK

Postupajući po službenoj dužnosti Agencija za sprječavanje korupcije je dana 12.04.2022. godine uputila zahtjev br.03-02-59-22-2 za dostavljanje izjašnjenja i prateće dokumentacije JU Gimnaziji „Slobodan Škerović“, vezano za angažovanje nezavisnog revizora M.P.

Postupajući po navedenom zahtjevu iz JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ je dopisom br.1029 od 19.04.2022. godine dostavila izjašnjenje u odnosu na predmet postupka i sljedeću dokumentaciju:

- Statut JU Gimnazije „Slobodan Škerović“,
- Korespondenciju sa Ministarstvom prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore i zahtjev za revizijom finansijskog stanja i saglasnost Ministarstva za izradu istog,
- Odluku Školskog odbora za izradu Analize poslovanja JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ u periodu od 2016-2021.godine,
- Saglasnost Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore od 10.11.2021.godine,
- Potražnje i ponude revizora,
- Zapisnik o radu komisije,
- Odluka o angažmanu revizora,
- Ugovor o djelu br.1188 od 10.11.2021.godine,
- Analizu poslovanja JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ za period od 2016-2021.godine izrađenu od strane M.P.,
- Zahtjev Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore za dostavljanje Analize poslovanja.

Radi pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, Agencija je u ispitnom postupku provela kao dokaze gore navedenu dokumentaciju dostavljenu od strane JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice.

U izjašnjenju se u bitnom navodi da je Biljana Vučurović stupila na funkciju vršioca dužnosti direktorice JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice

12.jula 2021.godine po odluci Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore br.04-601/21-5660/2, te da su na adresu Gimnazije pristizale tužbe javnih izvršitelja i tužbe raznih komitenata radi naplate duga. Dalje se navodi, da spisak svih dugovanja nastalih tokom rada prethodne uprave na primopredaji dužnosti nije dobila kao ni službenu zabilješku o stanju u školi. Zatražena je pomoć od ekperata iz Ministarstva da urade reviziju finansija ali odgovoreno je da nema mogućnosti prije marta sljedeće godine, nakon čega je na sastanku Školskog odbora v.d. direktorica iznijela stanje finansija i tada je donešena odluka da se uradi nezavisna analiza – revizija finansijeskog rada u školi u prethodnom periodu od 2016-2021.godine. Navodi se da je za isto data saglasnost od strane resornog ministarstva.

Uvidom u dostavljenu mail korespodenciju sa Ministarstvom prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore, utvrđuje se da je JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ iz Podgorice zatražila od Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore revizorsku analizu stanja u školi, te da ukoliko ne postoji mogućnost sprovođenja revizije u što kraćem roku u tom slučaju traže saglasnost za angažovanje nezavisne revizijske kuće, koju bi finansirali iz sredstava javne ustanove - škole. Iz odgovora, dostavljenog od strane Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore slijedi da u planu za 2021.godinu nije uvrštena unutrašnja revizija gimnazije pa daju saglasnost za angažovanje nezavisnog revizora, radi dobijanja nezavisnog mišljenja.

Uvidom u Odluku br.1021/2 od 26.10.2021.godine konstatuje se da je Školski odbor na sjednici održanoj dana 26.10.2021.godine odlučio da se angažuje nezavisni stručnjak finansijske struke radi finansijske kontrole JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice. Takođe su dana 28.10.2021.godine upućeni zahtjevi za dostavljanje ponuda društvu za reviziju „R.M.“ i „I.“, kao i sudskom vještaku M.P. dana 05.11.2021.godine.

Dalje, Rješenjem br.1157 od 09.11.2021.godine formirana je Komisija za izbor najpovoljnije ponude za nezavisnog stručnjaka finansijske struke u sastavu: M.B.,

M.P. i M.J. sa zadatkom da ista izvrši izbor najpovoljnije ponude za angažovanje nezavisnog stručnjaka finansijske struke koji će obaviti detaljnu analizu poslovanja Gimnazije.

Dana 09.11.2021.godine JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ iz Podgorice se ponovo obratila Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore radi dobijanja mišljenja u vezi odluke Školskog odbora od 26.10.2021.godine, povodom čega je Ministarstvo dalo saglasnost za angažovanje nezavisnog revizora.

Uvidom u Zapisnik br.1185 od 10.11.2021.godine proizilazi da je tročlana Komisija koja je formirana Rješenjem br.1157 od 09.11.2021.godine razmotrila pristigle ponude i konstatovala da su pristigle tri: „R.M.“, „I.“ i nezavisnog stručnjaka za oblast finansija M.P. koji je ponudio najnižu cijenu u iznosu od 2.000,00 eura te se iz tog razloga Komisija opredijelila za istu.

Odlukom br.1186 od istoga dana v.d. direktorica B.V. je angažovala M.P., nezavisnog stručnjaka za oblast finansija radi izrade detaljne analize poslovanja JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice za period od 2016-2021.godine, nakon čega je sa navedenim licem zaključen Ugovor o djelu br.1188 dana 10.11.2021.godine

Uvidom u akt br. 226 od 31.01.2022.godine može se konstatovati da je M.P. izradio Analizu poslovanja JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice.

Dana 07.02.2022.godine Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore je uputilo zahtjev JU Gimnaziji „Slobodan Škerović“ iz Podgorice za dostavu Analize poslovanja zbog potreba vođenja sudskog postupka pred Osnovnim sudom u Podgorici po tužbi bivše direktorice Gimnazije.

RELEVANTNI PROPISI

Ustavom Crne Gore (“Sl. list CG“ br.1/2007) je propisano:

„Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih“. - član 6

„Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu“. - član 8 stav 1

“Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda”. – član 19

Zakonom o sprječavanju korupcije (“Sl. list CG “, br.53/14 i br.42/17) je propisano:

“Javni interes je materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima” – član 6 stav 1 tačka 1

“Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, 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” – član 44 stav 2

“Ovlašćeni službenik dužan je da, po službenoj dužnosti, pribavi podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, o kojima službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna i fizička lica.“ – član 35 stav 2

“Organi, pravna i fizička lica iz stava 2 ovog člana dužni su da, u roku i na način koji odredi Agencija, dostave tražene podatke i obavještenja, odnosno stave na uvid traženu dokumentaciju u skladu sa zakonom”. – član 35 stav 3

“Zviždač koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, može podnijeti prijavu u skladu sa ovim zakonom” – član 44 stav 1

“Na osnovu sprovedenog postupka po prijavi iz člana 51 ovog zakona, Agencija sačinjava mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije” – član 52 stav 1

“Agencija pokreće postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, po službenoj dužnosti na osnovu sopstvenih saznanja.” – član 54

„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 vršenje javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.“ – član 72

Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 96/21) je propisano:

„Ovom uredbom utvrđuje se način i kriterijumi za uspostavljanje unutrašnje revizije u javnom sektoru iz člana 2 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru” – član 1

“Posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju uspostavljaju:

- 1) Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore,*
- 2) Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava,*
- 3) Ministarstvo unutrašnjih poslova,*
- 4) Ministarstvo odbrane,*
- 5) Ministarstvo finansija i socijalnog staranja,*
- 6) Ministarstvo vanjskih poslova,*
- 7) Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija,*
- 8) **Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta,***
- 9) Ministarstvo zdravlja,*
- 10) Ministarstvo ekonomskog razvoja,*
- 11) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,*
- 12) Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma,*
- 13) Ministarstvo kapitalnih investicija,*

- 14) Uprava javnih radova,
- 15) Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore,
- 16) Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore,
- 17) Zavod za zapošljavanje Crne Gore.

Posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju:

- 1) informacionih sistema u upotrebi u javnom sektoru, uspostavlja Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, i
- 2) fondova Evropske unije u javnom sektoru, uspostavlja Ministarstvo finansija i socijalnog staranja.” - član 2

“Unutrašnju reviziju nad subjektom javnog sektora vrši jedinica za unutrašnju reviziju:

7) Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta nad:

- Zavodom za školstvo,
- Upravom za zaštitu kulturnih dobara,
- Državnim arhivom,
- Upravom za sport i mlade,
- Crnogorskom akademijom nauka i umjetnosti,
- Javnom ustanovom Ispitni centar,
- Javnom ustanovom Centar za stručno obrazovanje,
- Agencijom za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja,
- Zavodom za udžbenike i nastavna sredstva,
- Javnom ustanovom Viša stručna škola “Polijska akademija“ Danilovgrad,
- Fakultet za crnogorski jezik i književnost,
- **javnim ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja,**
- javnim ustanovama za smještaj učenika i studenata,
- Javnom ustanovom Crnogorsko narodno pozorište,
- Javnom ustanovom Kraljevsko pozorište Zetski dom,
- Javnom ustanovom Nacionalna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“,
- Javnom ustanovom Prirodnjački muzej Crne Gore,
- Javnom ustanovom Crnogorska kinoteka,
- Javnom ustanovom Muzički centar Crne Gore,
- Javnom ustanovom Biblioteka za slijepe Crne Gore,
- Javnom ustanovom Pomorski muzej Crne Gore,
- Javnom ustanovom Centar savremene umjetnosti Crne Gore,
- Javnom ustanovom Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore,
- Javnom ustanovom Narodni muzej Crne Gore,

- Javnom ustanovom Filmski centar Crne Gore,
 - Centrom za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore;
- ” – član 3 tačka 7

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 75/18) je propisano:

„Javnim sektorom, u smislu ovog zakona, smatraju se: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio (u daljem tekstu: subjekat).“ – član 2

„Rukovodilac subjekta odgovoran je za uspostavljanje jedinice za unutrašnju reviziju koja je funkcionalno nezavisna i organizaciono odvojena od drugih organizacionih jedinica subjekta.

Funkcionalna nezavisnost iz stava 1 ovog člana ostvaruje se objektivnim, stručnim, nezavisnim obavljanjem pojedinačnih revizija i neposrednim izvještavanjem rukovodioca subjekta od strane rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju.

Državni i drugi organi, organizacije i druga lica ne smiju vršiti uticaj na rad i odlučivanje rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnjih revizora.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizor mogu obavljati samo poslove unutrašnje revizije.

“ – član 30

Statutom JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice br.378 od 26.04.2011.godine je popisano:

„Gimnaziju zastupa i predstavlja direktor, bez ograničenja.

Direktor je ovlašćen da, u ime Gimnazije, zaključuje ugovore i vrši druge pravne radnje kao i da zastupa Gimnaziju pred sudovima i drugim organima,“ – član 9 st.1 i 2

Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003 godine (UNCAC)

“Ciljevi ove Konvencije su:

c. Da se unaprijedi integritet, odgovornost i pravilno upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom.” – član 1

“Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, priprema i sprovodi ili vodi djelotvornu i koordiniranu politiku protiv korupcije kojom se unapređuje učešće društva i održavanju načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost.” – član 5

“Svaka država ugovornica, u skladu s osnovnim načelima svog zakonodavstva, nastojeće da ustanovi, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa.” – član 7 tačka 4

Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

(Usvojeni od strane Komiteta ministara 6. novembra 1997. na 101. zasijedanju Komiteta ministara), razrađenih od strane Multidisciplinarne grupe za korupciju (GMC), između ostalih, navodi i sljedeće usvojene principe:

- preduzeti efikasne mjere za prevenciju korupcije i, u vezi sa ovim, uzdići javnu svijest i promociju etickog ponašanja;
- obezbijediti da pravila koja regulišu prava i obaveze državnih službenika uzmu u obzir potrebe borbe protiv korupcije i da predvide adekvatne i efikasne disciplinske mjere; promovisati dalju specifikaciju ponašanja koje se očekuje od državnih službenika na odgovarajući način, kao što je kodeks ponašanja;
- osigurati da sistem javne odgovornosti uzme u obzir posljedice korupcionškog ponašanja državnih službenika.

Standardi antikorupcijskih tijela (ACA standardi)

Standard 4 – integritet i objektivnost

“Integritet se može definisati kao djelovanje ili postojanje u skladu sa moralnim vrijednostima, normama i pravilima, važećim u kontekstu okvira u kojem se djeluje. U javnoj upravi, integritet se odnosi na poštenje i pouzdanost pri obavljanju službenih dužnosti, i predstavlja suprotnost korupciji ili zloupotrebi funkcije za privatne svrhe. “

ZAKLJUČAK

Nakon sprovedenog ispitnog postupka, te ocjene svih činjenica i okolnosti, Agencija za sprječavanje korupcije konstatuje da je utvrđeno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u postupku angažovanja nezavisnog revizora suprotno Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru i da ono može uticati na narušavanje integriteta Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore i JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice.

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.

Uvidom u cjelokupnu dostavljenu dokumentaciju kao i izjašnjenje, te važeću zakonsku regulativu, nesporno je da je Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru definisano da je rukovodilac subjekta odgovoran za uspostavljanje jedinice za unutrašnju reviziju u javnom sektoru, dok je istim zakonom određeno šta se sve smatra javnim sektorom, dok je dalje Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru utvrđen način i kriterijumi za uspostavljanje unutrašnje revizije u javnom sektoru.

Iz navedenog proizilazi da unutrašnju reviziju nad subjektom javnog sektora - javnih ustanova predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja vrši jedinica za unutrašnju reviziju Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta, za koju se, na

osnovu dostavljene dokumentacije može utvrditi da je formirana i da obavlja unutrašnje revizije shodno godišnjem planu. Važeći propisi koji uređuju vršenje unutrašnje revizije u javnom sektoru ne daju mogućnost subjektima javnog sektora da sami angažuju nezavisne revizore, pa ni to što je resorno ministarstvo u konkretnom slučaju dalo saglasnost za angažovanje nezavisnog revizora nije od uticaja za drugačije mišljenje Agencije za sprječavanje korupcije, budući da se postupalo suprotno važećoj zakonskoj regulativi.

U predmetnom postupku, JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ iz Podgorice je protivno važećim propisima, i uz saglasnost Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne angažovala nezavisnog stručnjaka za oblast finansija M.P. koji je izvršio reviziju analize poslovanja JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ iz Podgorice, a za koju uslugu mu je isplaćen iznos od 2.000,00 eura. Navedeno postupanje, protivno zakonskoj regulativi - Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru prouzrokovalo je materijalnu štetu po budžet Crne Gore, na način što je za poslove koji su u nadležnosti jedinica za unutrašnju reviziju u javnom sektoru, u konkretnom u okviru resornog ministarstva, angažovan i isplaćen nezavisni revizor M.P., iako je u resornom ministarstvu već formirana pomenuta jedinica za vršenje unutrašnje revizije.

Agencija za sprječavanje 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, te s tim u vezi daje sljedeće preporuke:

I Preporučuje se JU Gimnaziji „Slobodan Škerović“ Podgorica da prilikom postupka sprovođenja unutrašnje revizije dosljedno poštuju sve pozitivnopravne propise na način koji ne izaziva sumnju u postojanje korupcijskih rizika i ne dovodi u pitanje integritet institucije.

II Preporučuje se Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore da postupak sprovođenja unutrašnje revizije nad subjektom javnog sektora vrši jedinica za unutrašnju reviziju tog ministarstva, u skladu sa Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru.

Obavezuje se JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ Podgorica da, u skladu sa članom 53 Zakona o sprječavanju korupcije, u roku od 30 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostavi Izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na datu preporuku.

Obavezuje se Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta Crne Gore da, u skladu sa članom 53 Zakona o sprječavanju korupcije, u roku od 30 dana od dana prijema ovog Mišljenja, dostavi Izvještaj o preduzetim radnjama u odnosu na datu preporuku.

DIREKTORICA
Jelena Perović

