



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

Broj: 03-04-~~1714~~ - 22  
24.5.2022. godine

Datum: 31-05-2022

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA PRAVILNIK O PROGRAMU I NAČINU POLAGANJA ISPITA  
PROVJERE ZNANJA STEČAJNOG UPRAVNIKA („SLUŽBENI LIST CG“, BR.  
30/22)**

Analizom člana 25 d i 25 dž Zakona o stečaju, kao i Pravilnika o programu i načinu polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika koji se odnosi na uslove na osnovu kojih se rješenjem obrazuje Komisija za polaganje ispita provjere znanja stečajnog upravnika, uočava se da isti ne sadrže jasne kriterijume za izbor članova Komisije, kako nije precizirano na osnovu kojih kriterijuma će se cijeliti koja lica su „istaknuti stručnjaci iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta“, čime se ostavlja prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljavaju pojavu trgovine uticajem, te nedostatak istih „baca sijenu“ na izbor stečajnih upravnika, kao organa stečajnog postupka koji vodi poslove i zastupa stečajnog dužnika.

Imajući u vidu navedeno Agencija je mišljenja da je u Pravilniku o programu i načinu polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika, neohodno dodatno precizirati kriterijume za izbor Komisije iz člana 4 Pravilnika, na način kojim se otklanja svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanje neizvjesnosti učesnika postupka u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

Dodatno, posebno je značajno preduzeti mjere koje su potrebne da se poveća, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja, te je u konkretnom slučaju objavljivanje rješenja o obrazovanju Komisije za polaganje ispita provjere znanja, koje sadrži kriterijume na osnovu kojih je vršen izbor predsjednika i članova Komisije, odnosno njihovih zamjenika, značajno jer se na ovaj način smanjuje prostor za eventualne zloupotrebe, a zainteresovanoj, odnosno stručnoj javnosti daje mogućnost uvida u poštovanje procedura i kriterijuma na osnovu kojih je izbor ove Komisije izvršen.

Agencija je i mišljenja da bi trebalo predvidjeti svojevrsnu antikorupcijsku klauzilu ili mjeru za upravljanje sukobom interesa, kako bi se u najvećoj mjeri preventivno djelovalo na situacije u kojima bi privatni interes gore navedenih nosilaca ovlašćenja mogao biti u sukobu sa dužnostima koje im predmetni zakon utvrđuje. Iako sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, on, ako se ne tretira na odgovarajući način može dovesti do zloupotrebe službenog položaja, odnosno pojave korupcije, a samim tim i do urušavanja integriteta javne uprave.

## OBRAZLOŽENJE

### I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona:

- "...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;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja 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 sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Agencija za sprječavanje korupcije je 22. februara ove godine na osnovu člana 54 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl.list CG", br.53/14 i br.42/2017) donijela Odluku o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa, koje upućuje na postojanje korupcije zbog potencijalnog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije

od strane Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore. Naime, Ministarstvo je 16. marta ove godine donijelo Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika, a potom u skladu sa članom 4 citiranog Pravilnika obrazovalo Komisiju za polaganje ispita, na način koji dovodi u sumnju transparentnost i zakonitost čitavog procesa ocjenjivanja.

S tim u vezi, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije te sagleda razrađenost pravnih procedura predviđenih samim Pravilnikom, sa namjerom da detektuje norme koje uzrokuju netransparentne i nejasne procedure koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba i diskriminacija, a time i stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika.

**II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA ČLANOVA PRAVILNIKA O PROGRAMU I NAČINU POLAGANJA ISPITA PROVJERE ZNANJA STEČAJNOG UPRAVNIKA I ČLANA 25d i 25dž ZAKONA O STEČAJU ("SL. LIST CG", BR. 1/11, 53/16, 32/18 - ODLUKA US CG, 62/18 - ODLUKA US CG I 1/22.)**

Ovim Pravilnikom propisuje se program i način polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika i visina troškova polaganja ispita. Isti je donijet na osnovu član 25d stav 7 i člana 25 dž stav 2 Zakona o stečaju ("Sl. list CG", br. 1/11, 53/16, 32/18 - Odluka US CG, 62/18 - Odluka US CG i 1/22.), u kojima se kaže:

**„Ispit provjere znanja  
Član 25d**

- (1) Ispit provjere znanja stečajnog upravnika polaže se pred akoju obrazuje Ministarstvo.
- (2) Komisija iz stava 1 ovog člana ima predsjednika, četiri člana i sekretara.
- (3) Predsjednik i članovi Komisije iz stava 1 ovog člana imaju zamjenike.
- (4) Predsjednik, članovi Komisije iz stava 1 ovog člana i njihovi zamjenici imenuju se iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta na period od dvije godine i mogu biti ponovo imenovani.
- (5) Sekretar Komisije iz stava 1 ovog člana imenuje se iz reda službenika Ministarstva.
- (6) Predsjednik, članovi Komisije, njihovi zamjenici i sekretar Komisije iz stava 1 ovog člana imaju pravo na naknadu za rad u visini koju propisuje Ministarstvo.
- (7) Program i način polaganja ispita provjere znanja propisuje Ministarstvo.

**Troškovi polaganja ispita provjere znanja  
Član 25dž**

- (1) Troškove polaganja ispita provjere znanja iz člana 25d ovog zakona snosi stečajni upravnik.

(2) Visinu troškova polaganja ispita provjere znanja iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.“

Po važećem Zakonu o stečaju postojećim članom 25 Zakona definisano je da se za stečajnog upravnika može imenovati fizičko lice koje je državljanin Crne Gore, koje ima visoku stručnu spremu, položen stručni ispit za stečajnog upravnika i koje se nalazi na listi stečajnih upravnika. Na osnovu Odluke Ustavnog suda Crne Gore, koja je objavljena u "Službenom listu CG", br. 32/2018 od 11.5.2018. godine član 25. stav 2. Zakona, u kome se kaže da će se prilikom imenovanja stečajnog upravnika posebno voditi računa o potrebnoj stručnosti i poslovnom iskustvu potrebnim za vođenje stečajnog postupka, prestao je da važi. Navedeno, kako je ocijenio Ustavni sud zaključeno je imajući u vidu da navedena odredba "u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna i sadrži niz nejasnoća, posebno u postupku njene primjene...".

Tako je razradom Zakona o stečaju u dijelu koji se odnosi na licenciranje stečajnih upravnika, a nakon člana 25 ovaj Zakon dopunjen sa 12 novih članova, koji osim člana 25 d i 25 dž imaju odloženu primjenu godinu dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona, odnosno primjenjivaće se od 18. januara 2023. godine.

Pomenuti članovu Zakona 25 d i 25 dž na kojima se bazira predmetni Pravilnik predviđaju, osim troškova polaganja, da se ispit provjere znanja stečajnog upravnika polaže pred Komisijom za polaganje ispita koju obrazuje Ministarstvo, da Komisija ima predsjednika, 4 člana, sekretara, te zamjenike predsjednika i članova Komisije. Dodatno, kaže se da Ministarstvo pobrojana lica imenuje iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta na period od dvije godine i da mogu biti ponovo imenovani. U članu 4 Pravilnika, kod određivanja ispitivača navodi se da se ista obrazuje rješenjem, te da se rješenjem o obrazovanju Komisije za polaganje ispita određuje koje će predmete ispitivati predsjednik, odnosno pojedini članovi Komisije. Program ispita provjere znanja stečajnog upravnika dat je kao prilog predmetnog Pravilnika.

Analizom predmetnih članova Zakona o stečaju, kao i dijela Pravilnika koji se odnosi na uslove na osnovu kojih se rješenjem obrazuje Komisija za polaganje ispita provjere znanja uočava se da isti ne sadrže jasne kriterijume za izbor članova Komisije, kako nije precizirano na osnovu kojih kriterijuma će se cijeliti koja lica su „istaknuti stručnjaci iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta“. Na ovaj način, u nedostatku potrebnih kriterijuma ostavlja se prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljavaju pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klijentelizma, te „baca sijenka“ na izbor stečajnog upravnika kao organa stečajnog postupka koji vodi poslove i zastupa stečajnog dužnika. Dodatno, precizniji kriterijumi za izbor predsjednika, članova komisije, kao i njihovih zamjenika učinili bi cijelu proceduru licenciranja stečajnih upravnika

transparentnijom, a samim tim smanjio bi se prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba.

Konkretno, imajući u vidu da se u članu 25d stav 4 kaže da se predsjednik, članovi Komisije i njihovi zamjenici imenuju se iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta na period od dvije godine i mogu biti ponovo imenovani... Agencija je mišljenja da je navedeni kriterijum neophodno precizirati, na način kojim se otklanja svaka arbitrnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanje neizvjesnosti učesnika postupka u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Na taj način daje se i na značaju članovima same Komisije za polaganje ispita provjere znanja, te cijeli postupak dobija na kredibilitetu.

Takođe, u cilju jačanja kredibiliteta cijelog postupka, a na liniji člana 29č stav 1 tačka 6 Zakona o stečaju ("Sl. list CG", br. 1/11, 53/16, 32/18 - Odluka US CG, 62/18 - Odluka US CG i 1/22.)<sup>1</sup> Agencija je mišljenja da bi trebalo predvidi svojevrsnu antikorupcijsku klauzulu ili mjeru za upravljanje sukobom interesa, kako bi se u najvećoj mjeri preventivno djelovalo na situacije u kojima bi privatni interes gore navedenih nosilaca ovlašćenja mogao biti u sukobu sa dužnostima koje im predmetni zakon utvrđuje. Iako sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, on, ako se ne tretira na odgovarajući način može dovesti do zloupotrebe službenog položaja, odnosno pojave korupcije, a samim tim i do urušavanja integriteta javne uprave.

Antikorupcijski standard nije prenormiranost oblasti ili procedure već je standard i cilj Agencije da se njenim preporukama gradi pravni sistem koji karakterišu precizne i jasne norme kojima se garantuje zaštita od arbitrnog odlučivanja, proizvoljnosti u tumačenju, odnosno smanjenje prostora za razne vrste zloupotreba.

Takođe, a kako je pomenuto ranije u ovom Mišljenju, Agencija je 22.03.2022. godine, shodno članu 54 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl.list CG“, br.53/14 i br.42/2017), po službenoj dužnosti, pokrenula postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, zbog potencijalnog ugrožavanja javnog interesa od strane Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore. Tim povodom, a tada Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore, upućena su dva zahtjeva za dostavljanje Rješenja o obrazovanju Komisije za polaganje ispita provjere znanja (naš broj 03-0-48-22-2) 22. marta i 5. aprila o.g, na koja nije odgovoreno. Agencija i u ovom Mišljenju podvlači značaj transparentnosti rada državnih organa, prepoznat u članu 10 stav 1 UNCAC-a, gdje se navodi da: „Imajući u vidu potrebu borbe protiv korupcije, svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim

<sup>1</sup> 29č stav 1 tačka 6 Zakona o stečaju ("Sl. list CG", br. 1/11, 53/16, 32/18 - Odluka US CG, 62/18 - Odluka US CG i 1/22.): „Stečajni upravnik ne može da vodi poslove i zastupa stečajnog dužnika ako je imenovanjem za stečajnog upravnika došao u sukob interesa u odnosu na stečajnog dužnika...”

načelima svog domaćeg prava, preduzme mjere koje su potrebne da se poveća, gdje to odgovara, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja.“ Osnovni postulati rada javne uprave treba da budu 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, kao što je navedeno i u članu 72 Zakona o sprječavanju korupcije.

Tako je iz ugla antikorupcije, transparentnost samog postupka značajna kako uvijek doprinosi svođenju na minimum prostora za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa, a konkretno objavljivanjem rješenja o obrazovanju Komisije za polaganje ispita provjere znanja, koje sadrži kriterijume na osnovu kojih je vršen izbor predsjednika i članova Komisije, odnosno njihovih zamjenika, čime bi prostor za eventualne zloupotrebe bio sveden na minimum, a zainteresovana, odnosno stručna javnost imala bi mogućnost uvida u poštovanje procedura i kriterijuma na osnovu kojih je izbor ove komisije izvršen.

### III ZAKLJUČNE OCJENE

Analizom člana 25 d i 25 dž Zakona o stečaju, kao i Pravilnika o programu i načinu polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika koji se odnosi na uslove na osnovu kojih se rješenjem obrazuje Komisija za polaganje ispita provjere znanja stečajnog upravnika, uočava se da isti ne sadrže jasne kriterijume za izbor članova Komisije, kako nije precizirano na osnovu kojih kriterijuma će se cijeliti koja lica su „istaknuti stručnjaci iz oblasti privrednog i stečajnog prava i menadžmenta“, čime se ostavlja prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljavaju pojavu trgovine uticajem, te nedostatak istih „baca sijenku“ na izbor stečajnih upravnika, kao organa stečajnog postupka koji vodi poslove i zastupa stečajnog dužnika.

Imajući u vidu navedeno Agencija je mišljenja da je u Pravilniku o programu i načinu polaganja ispita provjere znanja stečajnog upravnika, neohodno dodatno precizirati kriterijume za izbor Komisije iz člana 4 Pravilnika, na način kojim se otklanja svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanja neizvjesnost učesnika postupka u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

Dodatno, posebno je značajno preduzeti mjere koje su potrebne da se poveća, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja, te je u konkretnom slučaju objavljivanje rješenja o obrazovanju Komisije za polaganje ispita provjere znanja, koje sadrži kriterijume na osnovu kojih je vršen izbor predsjednika i članova Komisije, odnosno njihovih zamjenika, značajno jer se na ovaj način smanjuje prostor za eventualne zloupotrebe, a zainteresovanoj, odnosno stručnoj javnosti daje mogućnost uvida u poštovanje procedura i kriterijuma na osnovu kojih je izbor ove komisije izvršen.

Agencija je i mišljenja da bi trebalo predvidjeti svojevrsnu antikorupcijsku klauzulu ili mjeru za upravljanje sukobom interesa, kako bi se u najvećoj mjeri preventivno djelovalo na situacije u kojima bi privatni interes gore navedenih nosilaca ovlašćenja mogao biti u sukobu sa dužnostima koje im predmetni zakon utvrđuje. Iako sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, on, ako se ne tretira na odgovarajući način može dovesti do zloupotrebe službenog položaja, odnosno pojave korupcije, a samim tim i do urušavanja integriteta javne uprave.

  
DIREKTORICA  
Jelena Perović