



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

UPI 02-03-127/7-2022

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE, na osnovu članova 31, 35, 38 i 41 Zakona o sprječavanju korupcije („Službeni list CG“ br. 53/14), postupajući po prijavi MANS-a u postupku odlučivanja o nedostavljanju Izvještaja koji se odnosi na uvećanje imovine preko 5000 eura kao i zbog kršenja člana 7 i 8 Zakona o sprječavanju korupcije javne funkcionerke Jelene Perović, nakon sprovedenog postupka, donijela je dana 12.10.2022. godine

O D L U K U

UTVRĐUJE SE da javna funkcionerka Jelena Perović nije prekršila član 7, član 8 i član 23 stav 3 tačka 2 Zakona o sprječavanju korupcije jer nije stekla imovinu veću od 5.000,00 eura prilikom zaključenja Ugovora UZZ broj 8/2018 od 11.01.2018. godine, pa nije imala obavezu da preda izvještaj koji se odnosi na uvećanje imovine preko 5.000 eura, kao i da nije imala obavezu da da izjavu o postojanju sukoba interesa prilikom zaključenja Ugovora UZZ broj 305/2019 od 17.05.2019. godine, jer u konkretnom javni interes nije podredila privatnom.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je u vršenju prava i dužnosti utvrđenih Zakonom o sprječavanju korupcije, a postupajući po prijavi MANS-a, pokrenula postupak po službenoj dužnosti zbog mogućeg kršenja člana 7, 8 i 23 stav 3 tačka 2 Zakona o sprječavanju korupcije od strane javne funkcionerke Jelene Perović.

Saglasno članu 34 Zakona o sprječavanju korupcije, javna funkcionerka Perović je istakla da prema njoj kao javnoj funkcionerki važe isti zakoni kao prema svim građanima Crne Gore, kada je u pitanju sticanje prava svojine, pa se shodno pozitivnim propisima, konkretno čl. 84 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima, svojina stiče upisom u Katastar nepokretnosti iz kojeg razloga nije bila u obavezi, niti je mogla da prijavi da je stekla pravo svojine na nepokretnosti - stan oznake D5, projektovane površine od 86,42 m² i ostavu 108, projektovane površine 7,74m², jer je momentom zaključenja Ugovora o kupovini nepokretnosti pod povoljnim uslovima sa Osnovnim sudom u Cetinju, dana 11.01.2018. godine, stekla pravo kupovine. Dakle, ugovor predstavlja samo pravni osnov – iustus titulus – dok upis u katastar predstavlja tzv. modus acquirendi – način sticanja - i tek upisom u katastarski operat se stiče pravo svojine. Zbog navedenog, smatra da je potpuno postupa u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije. Nadalje je navela da su momentom kada je isplatila kupoprodajnu cijenu na osnovu zaljučenog Ugovora sa

Osnovnim sudu u Cetinju, njene obaveze prema sudu prestale, pa je na osnovu pozitivnih propisa imala mogućnost da proda svoja prava iz Ugovora, što je i učinila, zaključujući Ugovor o prenosu imovinskih prava kod nadležnog notara, koji Ugovor je dostavljen Upravi prihoda i carine, a kupac imovinskih prava je dobio mogućnost da se uknjiži kao vlasnik na nepokretnosti kada se za to steknu uslovi, odnosno kada zgrada bude uknjižena, a takođe je mogao i on da proda imovinska prava, jer ne postoje zakonska ograničenja. Nijedan zakon kao ni podzakonski akt ne daje pravo Osnovnom sudu u Cetinju da ograniči prodaju navedenog prava, pa samim tim nije ni trebala saglasnost Osnovnog suda u Cetinju da bi zaključila Ugovor o kupoprodaji imovinskih prava, zbog čega se njen potpis kao predsjednice suda našao na Ugovoru iz tehničkih razloga a ne zbog toga da je Osnovni sud u Cetinju bio pordavac njenog imovinskog prava ili da je trebala saglasnost suda za prodaju imovinskog prava. Takođe je istakla da zbog prethodno navedenog, ne stoji činjenica da je svoj privatni interes podredila javnom, jer javnog interesa u prodaji njenih imovinskih prava nema, te samim tim nije ni bila dužna da piše izjavu o sukobu interesa, pa nije povrijedila čl. 7 i 8 Zakona o spriječavanju korupcije. Na kraju je navela da su prava sudija za rješavanje stambenih potreba sudija regulisana Pravilnikom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija, kojima je regulisano i koje su obaveze sudija nakon kupovine stana pod povoljnim uslovima, i navedenim odredbama nije predviđeno bilo kakvo ograničenje vezano za godine sudijskog staža koje je imala.

Agencija je u cilju utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za donošenje pravilne i zakonite odluke, sprovedla postupak i izvela dokaze i to: izvršila uvid u dio baze podataka Agencije, izvršila uvid u Ugovor UZZ broj 8/2018 od 11.01.2018. godine, izvršen uvid u Ugovor UZZ broj 403/2020 od 21.07.2020. godine, izvršen uvid u Ugovor UZZ broj 305/2019 od 17.05.2019. godine, izvršen uvid u Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija od 26.07.2015. godine.

Uvidom u dio baze podataka Agencije utvrđeno je da se u istoj nalazi Jelena Perović kao javna funkcionerka – direktorica Agencije za spriječavanje korupcije.

Uvidom u Ugovor o prenosu prava i obaveza iz Ugovora o prodaji nepokretnosti pod povoljnim uslovima UZZ 05/2018 od 11. januara 2018. godine, zaključenog pred notarkom Irenom Knežević sa Cetinja, UZZ 305/2019, 17. maja 2019. godine, utvrđeno je da su Jelena Perović, u svojstvu ustupioca, Jelena Radonjić, u svojstvu sticaoca i Osnovni sud na Cetinju, u svojstvu davaoca saglasnosti, koga je zastupala predsjednica Jelena Perović, zaključili predmetni ugovor koji je za predmet imao uređenje međusobnih prava i obaveza u vezi sa prenosom prava i obaveza gđe Jelene Perović iz Ugovora o prodaji nepokretnosti pod povoljnim uslovima UZZ 05/2018 od 11. januara 2018. godine, na gđu Radonjić. Shodno članu 3 Ugovora ustupilac je saglasna da se prenese pravo svojine nad predmetnom nepokretnosti, uz naknadu od 73.100,00 eura. Pri tome, ustupilac – gđa Perović je već tada, shodno članu 3, stav 4 Ugovora u cjelosti isplatila kupoprodajnu cijenu prodavcu, odnosno privatnom partneru, na način kako je to bliže opisano u Ugovoru o prodaji nepokretnosti pod povoljnim uslovima UZZ 05/2018. U članu 4 se

navodi da je Osnovni sud na Cetinju, saglasan sa prenosom prava i obaveza iz Ugovora. Članom 5 je predviđeno da su stranke saglasne da danom potpisivanja ovog ugovora, Sticalac stupa na mjesto Ustupioca u odnosu na prodavca - Osnovni sud na Cetinju i da na njega prelaze sva prava i svi rizici koji proizilaze iz Ugovora.

Uvidom u Ugovor UZZ broj 305/2019 od 17.05.2019. godine, utvrđeno je da je Jelena Perović ustupilac stana u izgradnji oznake D5, projektovane površine od 86,42 m² i ostavu 108, projektovane površine 7,74m² sticaocu Jeleni Radonjić uz naknadu od 73.100,00 eura, te da je u momentu potpisivanja ugovora Jelena Perović privatnom partneru doo Procjepu isplatila cjelokupnu kupoprodajnu cijenu za predmetnu nepokrtenost.

Uvidom u Anex Ugovora o prodaji nepkretnosti UZZ broj 403/2020 od 21.07.2020. godine, utvrđeno je da Osnovni sud u Cetinju saglasan da se se na osnovu Ugovora UZZ 05/2018 od 11.01.2018. goidne, Ugovora UZZ 305/2019 od 17.05.2019. godine i ovog anexa kupac Jelena Radonjić može uknjižiti u katastru nepokretnosti u listu nepokretnosti broj 2437 KO Cetinje I sa pravom svojine 1/1 na kat.parceli broj 2057 podbroj 1, broj zgrade 1, stambeni prostor PD42, P1, površine 86m² i PD 37 SU nestambeni prostor površine 8m².

Nakon ocjene izvedenih dokaza i to: dijela baze podataka Agencije, Ugovora UZZ broj 8/2018 od 11.01.2018. godine, Ugovora UZZ broj 403/2020 od 21.07.2020. godine, Ugovora UZZ broj 305/2019 od 17.05.2019. godine, te izjašnjenja javne funkcionerke Jelene Perović, Agencija je utvrdila da javna fukcionerka Perović nije prekršila član 23 Zakona o sprječavanju korupcije a ovo iz sledećih razloga:

I

Naime, u zahtjevu za pokretanje postupka se navodi da je javna funkcionerka prekršila član 23 Zakona o sprječavanje korupcije jer Agenciji nije pijavila promjenu u vidu izvještaja koja se odnosi na uvećanje imovine preko 50000 eura.

Članom 23 Zakona o sprječavanje korupcije propisano je da je javni funkcioner u roku od 30 dana od dana nastanka promjene dužan Agenciji za sprječavanje korupcije dostaviti izvještaja koji se odnosi na uvećanje imovine preko 5000 eura, dok je članom 24 propisano da izvještaj između ostalog sadrži podatke o pravu svojine na nepokrtenim stvarima u zemlji i inostranstvu

Sticanje prava svojine na osnovu pravnog posla (Ugovor) se stiče upisom tog prava u katastarski operat. Ugovor predstavlja samo pravni osnov – iustus titulus – dok upis u katastar predstavlja tzv. modus acquirendi – način sticanja - i tek upisom u katastarski operat se stiče pravo svojine. Takav stav, osim što predstavlja jednodušno mišljenje pravne misli propisan je i u odredbi člana 84 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima. Dakle, sve do momenta upisa u katastar nepokretnosti vlasnik je prodavac. Kod derivativnog sticanja prava svojine, kakav je ovdje slučaj, upis prava svojine u katastar nepokretnosti ima konstitutivni, a ne deklarativni karakter.

Nadalje, iznijeti stav je nesporan i u praksi crnogorskih sudova. Naime, Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore je na sjednici održanoj 27. februara 2015. godine, donijela Načelni pravni stav prema kom se pravo svojine na nepokretnim stvarima po osnovu punovažnog ugovora o prodaji ne može steći ako nije izvršen upis u katastar nepokretnosti, bez obzira što su ugovorne strane izvršile obaveze iz ugovora.

Iz svega prethodno navedenog, a kod nesporno utvrđene činjenice da javna funkcionerka Perović nije stekla pravo svojine na stanu, bliže opisanom u listu nepokretnosti broj 2437 KO Cetinje, to ista nije prekršila član 23 stav 3 tačka 2 Zakona o sprječavanju korupcije.

II

Dalje, u zahtjevu se navodi da je javna funkcionerka Jelena Perović 17. maja 2019. godine, zaključila Ugovor o prenosu prava i obaveza iz Ugovora o kupovini nepokretnosti pod povoljnim uslovima, kojim je trećem licu prodala pravo svojine na stanu oznake D5, sada projektovane površine 86,45 m², kao i na ostavi 108, projektovane površine 7,74 m², po cijeni od 73.100 eura, te da se imenovana, osim kao ustupilac prava i obaveza, u Ugovoru o cesiji potpisuje i kao Davalac saglasnosti ispred Osnovnog suda na Cetinju, čiji je tada bila predsjednik. U ovome se, prema navodima Zahtjeva, iscrpljuje sumnja da je gđa Perović povrijedila član 7, stav 1, član 8, stav 1 i član 28, stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije kao i da nije dala izjavu o postojanju sukoba interesa.

Članom 7 Zakona o sprječavanju korupcije propisano je da je javni funkcioner dužan da svoju funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije. Sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije.

Članom 8 stav 1 istog zakona propisano je da ako javni funkcioner u organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju učestvuje u raspravi i odlučivanju u stvari u kojoj on ili povezano lice sa javnim funkcionerom ima privatni interes, dužan je da davanjem izjave o postojanju privatnog interesa obavijesti ostale učesnike u raspravi i odlučivanju prije svog učešća u raspravi, a najkasnije prije početka odlučivanja. U slučaju iz stava 1 ovog člana, javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i donošenju odluke dok Agencija ne da mišljenje o postojanju sukoba interesa.

Članom 28 istog zakona propisano je da kada javni funkcioner može podnijeti zahtjev Agenciji ako posumnja u sukob interesa ili da postoji ograničenje u vršenju javne funkcije.

Članom 445 Zakona o obligacionim odnosima propisano je da povjerilac može ugovorom zaključenim sa trećim prenijeti na ovog svoje potraživanje, izuzev onog čiji je prenos zabranjen zakonom ili koje je vezano za ličnost povjerioca, ili koje se po svojoj prirodi protivi prenošenju na drugog, te da Ugovor o ustupanju nema dejstvo prema dužniku, ako

su on i povjerilac ugovorili da ovaj neće moći prenijeti potraživanje na drugog ili da ga neće moći prenijeti bez dužnikovog pristanka.

Članom 447 istog zakona propisano je da za prenos potraživanja nije potreban pristanak dužnika, ali je ustupilac dužan da obavijesti dužnika o izvršenom ustupanju te da ispunjenje izvršeno ustupiocu prije obavještenja o ustupanju punovažno je i oslobađa dužnika obaveze, ali samo ako nije znao za ustupanje, inače obaveza ostaje i on je dužan da je ispuni prijemniku.

Članom 449 istog zakona propisano je da Prijemnik ima prema dužniku ista prava koja je ustupilac imao prema dužniku do ustupanja.

Ono što je ključno u ovoj upravnoj stvari je to, da li se javna funkcionerka Jelena Perović time što je u ime ustupioca i davaoaca saglasnosti potpisala sporni Ugovor, našla u sukobu interesa i da li je u smislu člana 8 Zakona o sprječavanju korupcije, trebala da da izjavu o postojanju sukoba interesa.

Naime, iz provedenih dokaza utvrđeno je da je javna funkcionerka Perović sa Osnovnim sudom na Cetinju, dana 11. januara 2018. godine, zaključila Ugovor o prodaji nepokretnosti pod povoljnim uslovima, UZZ 05/2018, koji je za predmet imao spornu nepokretnost sa ostavom, prema kome je javna funkcionerka na ime kupoprodajne cijene trebala isplatiti iznos od 31.960,30 eura. Takođe je utvrđeno i to da je u momentu zaključenja Ugovora o ustupanju (cesiji) sa gđom Radonjić, javna funkcionerka Perović Osnovnom sudu na Cetinju uplatila cjelokupan iznos kupoprodajne cijene i u tom momentu Osnovni sud na Cetinju nije imao nikakvih potraživanja prema njoj, već je ona predmetni stan potraživala od Osnovnog suda na Cetinju koje potraživanje je i prenijela na g-đu Jelenu Radonjić.

Iz svega prethodno navedenog shodno članu 447 Zakona o obligacionim odnosima po mišljenju Agencije uopšte pojavljivanje Osnovnog suda Cetinje u zaključenju ovog ugovora je bilo nepotrebno, jer javna funkcionerka Perović prema Osnovnom sudu u Cetinju nije imala dugovanje nego potraživanje, koje je potpisivanjem ugovora prenijela na Jelenu Radonjić. Da time što je potpisala u ime Osnovnog suda na Cetinju sporni Ugovor nije javni interes podredila privatnom govori i činjenica što u Ugovoru od 05.11.2018. godine nijednom odredbom nije bila isključena mogućnost cediranja potraživanja, pa u tim okolnostima, kada je javna funkcionerka prema Osnovnom sudu na Cetinju ispunila sve svoje obaveze (u vidu plaćanja kupoprodajne cijene) i kod činjenice da cediranje potraživanja nije bilo isključeno niti zakonom niti ugovorom, potpisivanjem predmetne saglasnost, po mišljenju Agencije, javna funkcionerka Perović se nije našla u sukobu interesa, niti je javni interes podredila privatnom, jer je imala pravo da svoje potraživanje cedira, a Osnovni sud na Cetinju, nije mogao, s pozivom na bilo koju odredbu, da joj to pravo redukuje, tako da je, u toj situaciji, davanje saglasnost suda u suštini bilo samo formalne prirode.

Takođe, slijedeći standarde Evropskog suda za ljudska prava, Agencija smatra da bi pretjerani formalizam u tumačenju i primjeni prava, u smislu insistiranja na tome da javna funkcionerka Perović ne potpiše predmetni ugovor, a da bi u toj situaciji to uradio neko

drugi, bi u konkretnom ugrozio samu suštinu prava, jer ne uzima u obzir kontekst i ne sagledava pravni problem kao jedinstvenu cjelinu (v. među brojnim: Presudu Evropskog suda za ljudska prava: *Akdivar i ostali protiv Turske*, 16. septembar 1996. godine, stav 65, Izvještaji presudama i odlukama 1996-IV, stav 69; Odluku Ustavnog suda Crne Gore, U-III 786/20 od 26. maja 2021. godine, st. 7 i Odluka Ustavnog suda Hrvatske, broj: U-III-2184/2009 od 13. novembra 2014., »Narodne novine« broj 145/14., točka 26.1).

Iz svega prethodno navedenog a cijeneći provedene dokaze pojedinačno te u njihovoj međusobnoj povezanosti I to: Ugovor UZZ broj 8/2018 od 11.01.2018. godine, Ugovor UZZ broj 403/2020 od 21.07.2020. godine, Ugovor UZZ broj 305/2019 od 17.05.2019. godine, Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija od 26.07.2015. godine, kao i izjašnjenje javne funkcionerke Jelene Perović, Agencija je utvrdila da javna funkcionerka Perović nije prekršila član 7,8 i 28 Zakona o sprječavanje korupcije jer nema dokaza da je javni interes podredila privatnom, niti je imala obavezu da da izjavu o postojanju sukoba interesa, kao ni da od Agencije zatraži mišljenje o postojanju sukoba interesa, kojim dokazima je Agencija poklonila punu vjeru, cijeneći ih kao jasne i istinite.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu odluke.

V.D POMOĆNICA DIREKTORICA

Nina Paović

