



Broj:

Podgorica, 24.12.2020. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 8 Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. list Crne Gore", br. 44/12 i 13/18) i člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list Crne Gore", br. 12/18), u postupku pokrenutom po dopisu Sekretarijata za lokalnu samoupravu Glavnog grada Podgorica, sa sjedištem na adresi Vuka Karadžića 16, Podgorica, Crna Gora, radi davanja mišljenja, na osnovu Prijedloga mišljenja V.D. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, dostavljenog shodno članu 22 stav 1 tačka 7 Zakona o zaštiti konkurencije, na sjednici održanoj dana 24.12.2020., daje sljedeće

## MIŠLJENJE

**Nacrt odluke o uslovima i postupku finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija** predstavlja državnu pomoć u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći, samo u slučaju kada nevladina organizacija, kao korisnik državne pomoći, obavlja privrednu djelatnost, i u zavisnosti od visine dodijeljenih sredstava tokom perioda od 3 (tri) fiskalne godine za redom.

## Obrazloženje

Sekretarijat za lokalnu samoupravu Glavnog grada Podgorica (u daljem tekstu: „**Podnosilac prijave**“) je dopisom br. 06-019/20-1772 od 09.11.2020 godine, a koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „**Agencija**“), pod brojem 05-746/1 od 09.11.2020. godine, zatražio davanje mišljenja da li se na osnovu Nacrta odluke o uslovima i postupku finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija (u daljem tekstu: „**Odluka**“), vrši dodjela državne pomoći u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći („Sl. list Crne Gore", broj 12/18) (u daljem tekstu: „**Zakon**“).

## **OPIS PRIJAVE**

Uz gore navedeni dopis, dostavljen je i Obrazac 1 prijave državne pomoći u kome je Podnosilac prijave naveo sljedeće:

- Prijavljena mjera predstavlja direktno davanje sredstava iz budžeta Glavnog grada Podgorice, u iznosu od namjanje 0,1% tekućeg godišnjeg bužeta Glavnog grada Podgorice,
- korisnici sredstava su nevladine organizacije,
- raspodjela sredstava vrši se samo za projekte nevladinih organizacija koje su registrovane u Crnoj Gori, sa sjedištem u Glavnom gradu Podgorici, koji se u potpunosti realizuju na teritoriji Glavnog grada Podgorice,
- raspodjela sredstava vrši se na osnovu javnog konkursa, koji raspisuje Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, koju imenuje gradonačelnik Glavnog grada,
- sredstva se dodjeljuju za podršku projektima nevladinih organizacija, a koji su u skladu sa strateškim dokumentima ili drugim programskim ili planskim aktima Glavnog grada,
- sredstva koja su planirana budžetom Glavnog grada za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija ne mogu se dodjeljivati za: projekat koji je već u cjelosti finansiran iz drugih izvora; projekat kojim se traže finansijska sredstva za kupovinu i raspodjelu humanitarne pomoći; projekat koji se isključivo temelji na jednokratnoj izradi, pripremi i štampanju knjiga, brošura, biltena, časopisa i slučno, ukoliko objava takvih publikacija nije dio nekog šireg programa ili sveobuhvatnijih i kontinuiranih aktivnosti; projekat čija je jedina svrha sticanje lične korist članova organizacije; projekat koji isključivo ima profitnu, odnosno komercijalnu svrhu.

## **OCJENA**

### **Korisnik državne pomoći**

Na osnovu navedenog, Agencija je najprije utvrđivala da li nevladina organizacija predstavlja korisnika državne pomoći u smislu Zakona.

Zakon definiše korisnika državne pomoći kao „fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti“ (član 2 stav 1 tačka 2).

Na osnovu navedene definicije, nije moguće zaključiti da li su nevladine organizacije korisnici državne pomoći. Zato treba detaljnija obrazloženja, načela, tumačenja, ali i stavove Evropskog suda pravde u vezi sa pojmom „korisnika državne pomoći“ tražiti u Obavještenju Evropske komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01).

Naime, u kontekstu modernizacije državne pomoći Evropska komisija želi dodatno da obrazloži ključne koncepte povezane s pojmom državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU), kako bi doprinijela jednostavnijoj, transparentnijoj i doslednijoj primjeni pravila za dodjelu državne pomoći i definiciji pojma korisnika državne pomoći. Dakle, Evropska komisija je dala bliže smjernice o tumačenju pojma državne pomoći, a stavovi koji su navedeni u Obavještenju Evropske komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. UFEU ((2016/C 262/01) - u daljem tekstu: „**Obavještenje**“) ne dovode u pitanje tumačenje definicije državne pomoći od strane sudova Evropske unije (Presuda Suda pravde od 21. jula 2011, Alcoa Trasformazioni protiv Komisije, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, stav 125), a dodatno treba naglasiti da je primarna referenca za tumačenje Osnivačkog ugovora EU praksa evropskih sudova.

### *Opšta načela*

Član 107. stav 1. UFEU državnu pomoć definiše kao svaku pomoć koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kom obliku, kojim se narušava ili, prijeti da se naruši tržišna konkurencija, stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, u mjeri u kojoj to utiče na trgovinu i konkurenciju na tržištu.

S tim u vezi, ovo tumačenje daje dodatna pojašnjenja definicije „korisnik državne pomoći“, kroz pojam preduzetnika i pojam privredne djelatnosti. Osnovno načelo jeste da se pravila o državnoj pomoći primjenjuju jedino ukoliko je korisnik pomoći „preduzetnik“, odnosno ukoliko obavlja privrednu djelatnost.

Evropski sud pravde je dosledno definisao preduzetnika kao privrednog subjekta koji obavlja privrednu djelatnost, bez obzira na njegov pravni status i način na koji se finansira (Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stav 74; Presuda Suda pravde od 10. januara 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stav 107).

Dakle, klasifikacija pojedinačnog privrednog subjekta kao preduzetnika u potpunosti zavisi od prirode njegovih djelatnosti, iz čega proizilaze tri značajna stava:

1. Status subjekta na osnovu nacionalnog prava nije odlučujući. Na primjer: privredni subjekt osnovan kao udruženje građana, ili sportski klub (čak i dobrotvorna organizacija) može se, bez obzira na klasifikaciju djelatnosti, smatrati preduzetnikom, u smislu člana 107. stav 1. UFEU. Interesantno je stanovište da isto važi i za subjekt koji je formalno dio državne (javne) uprave. Dakle, relevantan kriterijum je da li taj subjekt obavlja privrednu djelatnost.
2. Primjena pravila o državnoj pomoći ne zavisi od toga da li je subjekt osnovan u cilju ostvarivanja dobiti, iz razloga što i neprofitni subjekti, takođe mogu nuditi robu

i usluge na tržištu (Presuda Suda pravde od 29. oktobra 1980, Van Landewyck, Spojeni predmeti 209/78 to 215/78 i 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, stav 88; Presuda Suda pravde od 16. novembra 1995, FFSA i ostali, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, stav 21.).

3. Subjekt koji obavlja i privrednu i neprivrednu djelatnost smatra se preduzetnikom samo kad obavlja privrednu djelatnost, kada jeste i korisnik državne pomoći, odnosno kada se na mjeru namijenjenu tom subjektu primjenjuju pravila za dodjelu državne pomoći. Ukoliko to nije slučaj, neprofitni privredni subjekt ostaje van kontrole državne pomoći. Kako bi se napravila jasna razlika između privrednih i neprivrednih djelatnosti, Evropski sud je zauzeo jasan stav da je svaka djelatnost koja se sastoji od pružanja robe i usluga na tržištu - privredna djelatnost (Vidjeti Presudu Suda pravde od 16. juna 1987, Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, stav 7; Presuda Suda pravde od 18. juna 1998, Komisija protiv Italije, C- 35/96, ECLI:EU:C:1998:303, stav 36; Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stav 75.).

#### *Nevladine organizacije*

Članom 1 stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama („Sl. list CG, br. 39/11 i 37/17) (u daljem tekstu: „**Zakon o nevladinim organizacijama**“), propisano je da nevladine organizacije, u smislu ovog zakona, su nevladina udruženja i nevladine fondacije, pri čemu su iste na osnovu čl. 2 i 3 Zakona o nevladinim organizacijama, dobrovoljne neprofitne organizacije.

Saglasno članu 29 stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama, nevladina organizacija može neposredno obavljati privrednu djelatnost utvrđenu statutom ako se za obavljanje te djelatnosti upiše u registar privrednih subjekata. Ukoliko prihod od privredne djelatnosti u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eura, nevladina organizacija ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine (član 29 stav 2). Izuzetno od navedenog, nevladina organizacija može nastaviti da obavlja privrednu djelatnost do kraja tekuće godine pod uslovom da prihod od te djelatnosti u tekućoj godini ne pređe 20% ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini (član 29 stav 3).

Na osnovu gore navedenog, Agencija je zaključila sljedeće:

**Nevladina organizacija predstavlja korisnika državne pomoći u smislu člana 2 stav 1 tačka 2 Zakona, samo ukoliko ista obavlja privrednu djelatnost.**

## **DRŽAVNA POMOĆ**

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, član 107, definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Agencija je nadalje utvrđivala da li Odluka predstavlja državnu pomoć, u smislu člana 2 Zakona.

Prenos sredstava vrši se iz budžeta Crne Gore, čime je ispunjen uslov iz člana 2 stav 1 tačka 1 Zakona, koji glasi: „Državna pomoć je: finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove“.

S obzirom na navedeno, Agencija zaključuje da se radi o javnim sredstvima, odnosno da je ispunjen uslov iz člana 2 stav 1 tačka 1 Zakona. Dakle, svoje mišljenje da sredstva iz budžeta opštine jesu javna sredstva, Agencija je zasnovala upravo na definiciji koja proizilazi iz samog Zakona.

Agencija je, kako je navedeno, utvrdila da ukoliko se pomoć dodjeljuje korisniku koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovodi u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu, ista samo u tom slučaju ispunjava uslov iz člana 2 stav 1 tačka 2 Zakona.

Finansijska pomoć se ne pruža svim privrednim društvima pod istim uslovima, odnosno pruža se selektivno, samo za projekte nevladinih organizacija koje su registrovane u Crnoj Gori, sa sjedištem u Glavnom gradu Podgorici, koji se u potpunosti realizuju na teritoriji Glavnog grada Podgorice, te na osnovu toga, ista ispunjava uslov iz člana 2 stav 1 tačka 3 Zakona.

Ukoliko se ispune sva prethodna načela (javna sredstva, selektivnost, korisnik obavljaj privrednu djelatnost), saglasno članu 2 stav 1 tačka 4 Zakona, nesporno je da pomoć ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

## **DE MINIMIS**

Uzimajući u obzir Nacrt odluke o uslovima i postupku finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija, Agencija je zaključila da se po osnovu iste, ukoliko mjera prethodno ispunjava uslove da se smatra državnom pomoću u smislu Zakona,

može dodjeljivati državna pomoć male vrijednosti, za čiju dodjelu su uslovi bliže definisani Pravilnikom o listi pravila državne pomoći, prilogom 4a - Uredba Komisije (EU), br. 1407/2013 od 18. decembra 2013. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) (32013R1407, SL L 352, 24.12.2013, str. 1-8) („Sl. list CG“, br. 35/14, 02/15, 38/15 i 20/16) (u daljem tekstu: „**Pravilnik**“).

Saglasno navedenim pravilima, pomoć dodijeljena jedinstvenom privrednom društvu tokom bilo kojeg perioda od tri fiskalne godine koja ne prelazi 200.000,00 eura, smatra se de minimis pomoći. De minimis pomoć mora da bude transparentna, odnosno jasno izračunljiva kako bi se osiguralo da ista ne pređe maksimalnu dozvoljenu granicu od 200.000,00 eura. Sektori u kojima se ova pomoć ne može dodijeliti su usluge povezane sa izvoznom djelatnošću i sektor primarne poljoprivrede i ribarstva.

Pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) dodijeljene jednom korisniku u periodu od tri fiskalne godine za redom (pri svakoj novoj dodjeli de minimis pomoći uzima se u obzir ukupan iznos pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) dodijeljenih u odnosnoj fiskalnoj godini i tokom prethodne dvije fiskalne godine), koje ne prelaze iznos od 200.000 eura odnosno 100.000 eura za preduzetnike koji se bave drumskim prevozom tereta za najamninu ili naknadu; ne ispunjavaju sve kriterijume iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, i samim tim ne podliježu postupku prijavljivanja.

Korisnik državne pomoći male vrijednosti je svaki subjekt koji obavlja ekonomsku djelatnost, bez obzira na njegov pravni status ili način finansiranja, kao i svi subjekti koje kontroliše (na pravnoj ili de facto osnovi) isti subjekt, smatraju se jednim korisnikom pomoći.

Davalac državne pomoći je dužan osigurati poštovanje pravila o državnim pomoćima, uspostavljanjem kontrole kako bi se osiguralo da ukupan iznos pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) koje se na osnovu de minimis pravila dodjeljuju jednom korisniku ne prelaze ukupnu dozvoljenu gornju granicu. U tu svrhu, trebalo bi pri dodjeli pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) da davalac pomoći obavijesti predmetnog korisnika o dodijeljenom iznosu pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) i o tome da je riječ o pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći). U cilju poštovanja načela kumulacije državne pomoći (zbrajanje svih de minimis pomoći koje je jedan korisnik dobio sa svih nivoa vlasti) te obveze davalaca da, prije dodjele pomoći od preduzetnika dobije izjavu o drugim pomoćima male vrijednosti (de minimis pomoćima), a koje je korisnik primio tokom predmetne fiskalne godine i u prethodne dvije fiskalne godine.

De minimis pomoći se izražavaju kao bespovratna novčana sredstva, a na sve iznose se primjenjuju bruto iznosi, tj. iznosi prije odbijanja poreza i drugih naknada. Ako se pomoć ne dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava, iznos pomoći jednak je

bruto novčanoj vrijednosti (ekvivalentu subvencije) pomoći. Pomoći koje se isplaćuju u više rata, diskontuju se na vrijednost pomoći u trenutku njene dodjele. Kamatna stopa koja se primjenjuje pri diskontovanju je diskontna kamatna stopa koja se primjenjuje u trenutku dodjele.

U slučaju statusnih promjena korisnika de minimis pomoći, u obzir se uzimaju sve prethodne pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) dodijeljene bilo kojem od preduzetnika uključenih u postupak spajanja. Pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) koje su zakonito dodijeljene prije spajanja ili preuzimanja i dalje su u skladu sa Zakonom.

Davalac de minimis državne pomoći dužan je da korisnika pomoći pisano obavještava o predviđenom iznosu pomoći izraženom u obliku bruto novčane vrijednosti (ekvivalenta subvencije) pomoći, kao i tome da je riječ o pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći). Istovremeno, od predmetnog korisnika, davalac državne pomoći mora dobiti izjavu, u pisanom ili elektronskom obliku, o svakoj pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) koju je navedeni korisnik, eventualno primio tokom prethodne dvije i u tekućoj fiskalnoj godini.

Davalac de minimis državne pomoći dužan je da vodi evidencije koje su potrebne kako bi se pokazalo da su ispunjeni uslovi za dodjelu de minimis državne pomoći. Cjelokupna dokumentacija o individualnim pomoćima male vrijednosti (de minimis pomoćima) mora se čuvati 10 fiskalnih godina od datuma kada su dodijeljene. Dokumentacija koje se odnosi na šemu pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći) čuvaju se 10 fiskalnih godina od datuma kada je dodijeljena posljednja pojedinačna pomoć u okviru takve šeme.

Prilikom dostavljanja podataka Savjetu za zaštitu konkurencije u cilju izrade godišnjeg izvještaja, iznosi dodijeljenih de minimis pomoći iskazuju se u ukupnom iznosu.

Dodatno napominjemo, da imajući u vidu odredbe člana 5 navedenog Pravilnika, davalac državne pomoći je u obavezi da prethodno obavijesti Agenciju ukoliko planira da dodijeli novu de minimis ili drugu vrstu pomoći privrednim društvima, kako bi bio primjenjen princip kumulacije pomoći utvrđen navedenim propisom.

Na osnovu iznoženog, te imajući u vidu da Odlukom nije preciziran maksimalni iznos sredstava koja se na osnovu iste mogu dodijeliti korisniku pojedinačno, Agencija je zaključila sljedeće:

**Pomoć dodijeljena jedinstvenom privrednom društvu na osnovu Nacrta odluke o uslovima i postupku finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija, tokom bilo kojeg perioda od tri fiskalne godine, u iznosu do 200.000,00 eura, predstavlja pomoć male vrijednosti (de minimis pomoć) i ne podliježe postupku prijave.**

Imajući u vidu sve navedeno, ocijenjeno je kao u dispozitivu ovog Mišljenja.

**ČLAN SAVJETA**  
**Novo Radović**

**PREDSJEDNIK SAVJETA**  
**Miodrag Vujović**

Dostavljeno:

- Sekretarijat za lokalnu samoupravu Glavnog grada Podgorica
- u spise predmeta i
- arhivi