



Broj: 01-430/23-395/5

Podgorica, 28.07.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja, po zahtjevu podnijetom od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 28.07.2023. godine donosi

MIŠLJENJE

Predlog prenova Ugovora o utvrđivanju prava i obaveza između Vlade Crne Gore i Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju d.o.o. Podgorica, ne odnosi se na pitanja državne pomoći, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za davanje mišljenja br. 11-337/23-4446/2 od 30.05.2023. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/23-395/1 od 22.06.2023. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa Predlogom prenova Ugovora o utvrđivanju prava i obaveza između Vlade Crne Gore, Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju d.o.o. Podgorica i holandskog međunarodnog garantnog fonda za stanovanje – DIGH-a, sa Informacijom o načinu podrške Crnogorskom fondu za solidarnu stambenu izgradnju d.o.o. (u daljem tekstu: „Fond“).

Uz inicijalni akt, dostavljena je sljedeća dokumentacija:

- Prijava za državnu pomoć – obrazac 1;
- Informacija o načinu podrške Fondu;
- Predlog Ugovora o prenovu prava i obaveza;
- Ugovor o utvrđivanju prava i obaveza, broj: 101-50/21 od 14.06.2019. godine;
- Zaključak Vlade Crne Gore, broj: 07-1717 od 09.05.2019. godine;
- Izjava DIGH-a, broj: 02-288 od 12.04.2021. godine;

- Saglasnosti za brisanje hipoteka, broj: 02-1030 od 05.05.2019. godine i broj: 02-1031 od 05.07.2019. godine;
- Izvještaj o nepokretnostima koje se vode na Fond;
- Rješenje Uprave prihoda i carina o reprogramu poreskog potraživanja, broj: 06/01-12/2-2022 od 08.08.2022. godine;
- Tabelarni pregled kupaca/zakupaca po Opštinama, broj: 03-2819, od 17.12.2018. godine;
- Tabelarni pregled kupaca/zakupaca po Opštinama i stanju duga, na dan 31.12.2022. godine

Takođe, Agenciji je dana 11.07.2023. godine, dostavljena dopuna dokumentacije, broj: 11-334/23-4446/3, zavedena kod Agencije pod brojem: 05-430/23-395/3, a koja sadrži sljedeću dokumentaciju:

- Izjavu izvršne direktorice Fonda, broj: 02-306 od 11.07.2023. godine;
- Oglasi za prikupljanje ponuda, broj: 06-2257 od 25.09.2017. godine; broj: 06-1314 od 01.06.2018. godine; broj: 06-1682 od 10.07.2018. godine.
- Statut Fonda, broj: 01-161/5 od 03.04.2023. godine;
- Ugovor o vršenju stalnog stručnog nadzora nad izgradnjom stambenih objekata, broj: 03-1899 od 14.08.2018. godine;
- Ugovor o projektovanju, broj: 04-2732 od 27.11.2017. godine;
- Ugovor o građenju, broj: 04-1609 od 02.07.2018. godine

Prijava pomoći

Kako je navedeno u Informaciji o načinu podrške Fondu sa predlogom Ugovora o utvrđivanju prava i obaveza između Vlade Crne Gore i Fonda, radi se o tročlanom društvu sa ograničenom odgovornošću čiji su osnivači Vlada Crne Gore i Savez Sindikata Crne Gore sa udjelom od po 46,51% i sada Pivara „Trebjesa“ AD Nikšić sa udjelom od 6,98%.

Osnovni vid finansiranja stambene izgradnje objekata kroz projekat izgradnje stanova solidarnosti, pored značajnog udjela opština od oko 25-30%, koji se ogleda u prenosu zemljišta potrebnog za izgradnju objekata bez naknade i uz učešće opština u visini iznosa naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za izgrađeni objekat, je i uplata sredstava ulagača kroz Ugovor o ulaganju i udruživanju sredstava u Fond radi izgradnje stanova pod povoljnijim uslovima od tržišnih.

Predmetni stanovi koje Fond gradi namijenjeni su za sve zaposlene na teritoriji Crne Gore, a ne samo za određene ciljne grupe zaposlenih. Kroz realizaciju izgradnje stanova od strane Fonda ostvarene su značajne uštede krajnjim kupcima i riješeno stambeno pitanje po povoljnijim uslovima različitim kategorijama lica, mladim bračnim parovima, kadrovima na sjeveru države, penzionerima i drugim zaposlenim.

U maju 2019. godine, Vlada Crne Gore prihvatila je Ugovor o utvrđivanju prava i obaveza

između Vlade, Fonda i holandskog međunarodnog garantnog fonda za stanovanje – DIGH-a kada su obezbijeđena sredstva u iznosu od 1.500.000 eura, za isplatu dijela duga Fonda prema holandskog fondu – DIGH-u. Shodno odredbama Ugovora, definisano je da će isplatom navedenog iznosa prestati obaveza Fonda prema DIGH-u u odnosu na vrijednost duga za 54 stambena i 38 nestambenih prostora, i izbrisati hipoteka na predmetnim stambenim jedinicama, te uspostaviti hipoteka Vlade Crne Gore na 54 stambena i 38 nestambenih prostora u cilju obezbjeđenja vraćanja navedenog iznosa. Navedenim ugovorom Fond je preuzeo obavezu vraćanja iznosa od 1.500.000 eura Vladi Crne Gore i to naplatom potraživanja od kupaca/zakupaca/stanova, odnosno korisnika lizinga, u roku od 5 godina od dana potpisivanja Ugovora, sa grejs periodom od 12 mjeseci, na poseban račun kod Ministarstva finansija. Plaćanje treba da se vrši kvartalno, dok se Fond obavezao da o naplati potraživanja od kupaca stanova u iznosu od 1.500.000 eura vodi posebnu finansijsko-računovodstvenu evidenciju.

Takođe, Zaključkom Vlade definisano je da će Vlada Crne Gore razmotriti mogućnost podrške u rješavanju stambenog pitanja penzionerima koji su korisnici stanova na koje je upisana hipoteka DIGH-a, na način i u skladu sa uspostavljenom praksom podrške penzionerima preko Udruženja penzionera, odnosno Fonda PIO.

Fond se obavezao da naplati dug u iznosu od 551.061,08 eura od korisnika stanova na koje je upisana hipoteka DIGH-a, koji su u radnom odnosu i isplatiti obaveze prema DIGH-u. Ta obaveza je izvršena i DIGH je dostavio Fondu izjavu da je dug isplaćen i brisana je hipoteka DIGH-a sa nepokretnosti na kojima je bila uspostavljena.

Međutim, ugovor nije sproveden u dijelu upisa hipoteke države na istim nepokretnostima kako je bilo predviđeno ugovorom kao vrsta obezbjeđenja za vraćanje iznosa od 1,5 miliona eura Vladi Crne Gore i nije ni započeto vraćanje novca od strane Fonda Vladi zbog finansijskih problema ovog privrednog društva.

Finansijski problemi ovog privrednog društva nastali su iz različitih razloga. Naime, većina korisnika nije bila kreditno sposobna u smislu kreditnih uslova komercijalnih banaka, te nije postojala mogućnost da se kreditno zaduže. Dobar dio korisnika nije redovno plaćao rate za stanove, neki su obustavili plaćanje, pojedini nijesu platili ništa od trenutka useljenja, što je uzrokovalo da i Fond prestaje da plaća obaveze prema kreditorima, te da servisira i druge obaveze, poreze i prireze.

Dalje se informacijom navodi da su problemi Fonda nastali i zbog nemogućnosti naplate potencijalnih sudskih potraživanja koja iznose oko 3.000.000 eura, a koja nijesu realizovana zbog neopravdano dugog vođenja sudskih sporova. Nemogućnosti naplate potraživanja od nesavjesnih kupaca je posljedica činjenice da su kupci Fonda ranjiva kategorija kupaca – lica koja su u lošem ekonomskom položaju, gdje je najveći broj penzionisanih lica, korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice i sl. Žiro račun Fonda je blokiran od 10.09.2020. godine, zbog duga prema Montenegro airlines AD – u stečaju, zatim potraživanje Atlas banke – u stečaju, poreza na nepokretnostima.

Fond se shodno poreskim zakonima tretira kao investitor, odnosno kao bilo koja kompanija koja se bavi izgradnjom objekata, iako se radi o privrednom društvu koje je neprofitno, čiji je osnovni cilj rješavanja stambenih pitanja zaposlenih po povoljnijim uslovima i gdje su kupci stanova posebna kategorija stanovništva koje nije u mogućnosti da obezbijedi sredstva da gotovim novcem kupe stanove na tržištu, niti da budu korisnici kredita po visokim kamatnim stopama.

Zbog iznosa duga prema povjeriocima, prvenstveno prema Upravi prihoda i carina, odnosno državi, postoji realna mogućnost uvođenja ovog privrednog društva u stečaj, pokretanjem postupka od strane Uprave prihoda i carina.

Eventualno uvođenje u stečaj, imalo bi za posljedicu značajne imovinsko-pravne probleme, jer bi u stečajnu masu ušla imovina kupaca koji su useljeni u stanove, koji su ih već platili, a nijesu ih preveli, zatim imovina ljudi koji su platili stanove, a nijesu zaključili ugovore o prodaji, imovina po osnovu ugovora o kupovini nepokretnosti na lizing gdje su stanovi djelimično plaćeni i sl. Predmetna imovina, iako faktički nije u vlasništvu Fonda, u katastru nepokretnosti Fond je i dalje upisan kao titular nepokretnosti, pa bi se shodno Zakonu o stečaju predstavila kao stečajna masa koja se može prodavati radi naplate potraživanja. U tom slučaju postoji mogućnost pokretanja sudskih i postupaka izvršenja, te postupaka za iseljenje korisnika stanova za više od 135 porodica, koji bi ostali bez krova nad glavom, usljed čega bi se stvorio novi socijalni problem.

Predlog mjera podrške u cilju sprječavanja stečaja u Fondu:

1. Novirati Ugovor iz 2019. godine, te novim ugovorom definisati da se iznos od 1.500.000 eura (koje je shodno Ugovoru Fond bio dužan vratiti Vladi Crne Gore do 2025. godine) utvrdi kao ulog Vlade u Fond, za rješavanje stambenih pitanja zaposlenih i penzionera po povoljnijim uslovima.
2. Razmotriti mogućnost da se između Vlade i Fonda zaključi Sporazum o obezbjeđivanju sredstava za rješavanje stambenih potreba zaposlenih za period 2024. do 2027. godine, kao i sa stambenim zadrugama, kojim bi se Vlada obavezala da obezbijedi određeni iznos sredstava na godišnjem nivou za sprovođenje djelatnosti ovog društva, odnosno izgradnju stambenih objekata, dok bi Fond realizovao izgradnju stambenih jedinica (predlog Fonda je 400.000 na godišnjem nivou).
3. Kao dugoročno rješenje finansiranja odnosno obezbjeđivanja nastavka realizacije projekata stambene izgradnje predlaže se inicijativa Fonda dostavljena Socijalnom savjetu i Vladi, a odnose se na izmjene i dopune Opšteg kolektivnog ugovora.

Predlog Ugovora o prenovu prava i obaveza u bitnome predlaže da, potraživanje Vlade po osnovu pozajmice Fondu u iznosu od 1.500.000 eura predstavlja ulog Vlade u Fond, za rješavanje stambenih pitanja penzionera i zaposlenih po povoljnim uslovima. Ukupan dug korisnika stanova iz stambenih objekata Fonda iznosi 1.064.209,19 eura, te da korisnici stanova treba da plate u tri jednake rate na period od 3 godine, i to:

- prva rata u iznosu od 354.736,39 eura dospijeva na naplatu 30.juna 2023. godine;

- druga rata u iznosu od 354.736,39 eura dospijeva na naplatu 30.juna 2024.godine;
- treća rata u iznosu od 354.736,39 eura dospijeva na naplatu 30.juna 2025. godine.

Predmetne rate će se od strane korisnika stanova uplaćivati na osnovu zaključenih sudskih poravnanja, sporazuma o namirenju duga sa kupcima stanova, uplatom sredstava na žiro račun Uprave prihoda i carina, a na ime duga Fonda za poreze i doprinose za zaposlene i ostalog poreskog duga.

Vlada se obavezuje da će po osnovu zaključenja ugovora, s obzirom na činjenicu da se sredstvima od korisnika stanova zatvara dio obaveza po osnovu Rješenja o reprogramu, obezbijediti da Uprava prihoda i carina obustavi u potpunosti postupak prinude naplate i deblokira račun Fonda.

Takođe, Prijavom za državnu pomoć je navedeno da prijavljena mjera ne daje prednost korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost. Prijavljena mjera je preko privrednog društva Fonda, koje je neprofitabilno društvo i čiji je osnovni cilj rješavanje stambenih pitanja zaposlenih i penzionera po povoljnijim uslovima, namijenjena za rješavanje stambenih pitanja po povoljnijim uslovima fizičkih lica koja su lošijeg materijalnog položaja i koji nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva da gotovim novcem kupe stanove na tržištu, niti da budu korisnici kredita po visokim kamatnim stopama u cilju rješavanja stambenog pitanja. Prijavljena mjera je takođe ulaganje kojim korisnik ne stiče bilo kakvu ekonomsku prednost, kao i investiranje u infrastrukturu u opštoj upotrebi, jer se predmetnim investiranjem rješavaju stambena pitanja po povoljnijim uslovima, a isto nije u isključivom interesu privrednog društva nego krajnjih korisnika.

Takođe, prijavljena mjera ne ugrožava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima, jer se odnosi isključivo na krajnje korisnike – fizička lica i služi im za rješavanje stambenih pitanja.

Dopunom dokumentacije dostavljena je izjava izvršne direktorice Fonda, koja pod moralnom, materijalno i krivičnom odgovornošću potvrđuje da su se predstavnici Fonda u dosadašnjem radu, u okviru svoje registrovane djelatnosti, bavili isključivo i jedino građenjem stanova u cilju rješavanja stambenih pitanja zaposlenih po povoljnijim uslovima, kao i da je Fond prilikom izbora projektanta, nadzora i izvođača radova, u cilju izgradnje objekata uvijek vršio javno oglašavanje i da su se najpovoljniji ponuđači za projektovanje, izgradnju i nadzor nad izgradnjom birali uvijek u postupku koji je javan, transparentan, nediskriminatoran, bezuslovan i konkurentan.

Takođe, dopunom dokumentacije dostavljeni su i Ugovori o izvođenju radova sa odabranim privrednim subjektima, shodno raspisanim javnim pozivima.

obavlja privrednu i neprivrednu djelatnost smatra se preduzetnikom samo kad obavlja privrednu djelatnost.

Agencija nalazi da se ne radi o korisniku državne pomoći, u smislu definicije iz člana 3 stav 2 Zakona, koja korisnika državne pomoći definiše kao fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti.

Dakle, Agencija je prilikom ocjene analizirala i krajnjeg korisnika stanova, a uzimajući u obzir da se radi isključivo o licima u stanju socijalne ugroženosti, penzionerima, nezaposlenima, koji kroz predmetno zaduženje, ne finansiraju obavljanje privredne djelatnosti na tržištu ni direktno, ni indirektno. Stoga, Agencija smatra da predmetno subvencionisanje ne predstavlja državnu pomoć, u smislu člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći.

Prilogom 2f - Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) definisana je **indirektna prednost** koja se može dodijeliti subjektima.

Agencija je prilikom ocjene ispitivala postojanje indirektno pomoći trećim korisnicima, koja isključuje prisustvo državne pomoći, usljed sprovedenih javnih poziva za izvođenje radova na izgradnji objekata.

Uvidom u dostavljenu dopunu dokumentacije utvrđeno je da je Fond raspisivao javne oglase za prikupljanje ponuda za izvođenje radova na izgradnji objekata, za izradu glavnog projekta stambenog objekta, za poslove vršenja stručnog nadzora nad izgradnjom stambenog objekta. Takođe, Agenciji su dostavljeni : Ugovor o projektovanju, Ugovor o vršenju stručnog nadzora i Ugovor o građenju, sa izabranim izvođačima radova, koji upućuju na činjenicu da je sprovedena procedura javnog oglasa za izvođenje predmetnih radova.

Na taj način, putem javnog oglasa je omogućeno učešće svim zainteresovanim subjektima u konkretnim projektima.

Dakle, navedenim Obavještenjem Komisije je propisano da prodaja i kupovina imovine, robe i usluga (ili ostale uporedive transakcije) konkurentskim, transparentnim, nediskriminišućim i bezuslovnim tenderskim postupcima.

Ako se prodaja i kupovina imovine, robe i usluga (ili ostale uporedive transakcije) izvršavaju nakon konkurentskog, transparentnog, dovoljno dobro oglašenog, nediskriminišućeg i bezuslovnog tenderskog postupka, u skladu s načelima UFEU o javnoj nabavci, moguće je pretpostaviti da su te transakcije u skladu s tržišnim uslovima, pod uslovom da su korišćeni odgovarajući kriterijumi za odabir kupca ili prodavca kao što je navedeno u stavovima 95 i 96.

Tenderski postupak mora biti konkurentski da bi se omogućilo svim zainteresovanim i kvalifikovanim ponuđačima da učestvuju u procesu. Postupak treba da bude transparentan da bi se svim zainteresovanim ponuđačima omogućilo da budu na jednak način i razumno

Ocjena

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći propisano je da je državna pomoć:

- 1) 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;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu; i
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Obavještenje Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) dodatno obrazlaže ključne koncepte povezane s pojmom državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kako bi doprinijela jednostavnijoj, transparentnijoj i dosljednijoj primjeni ovog pojma širom Evrope.

Članom 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije državna pomoć definisana je kao svaka pomoć koju dodijeli država članica, ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišna konkurencija stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj to utiče na trgovinu među državama članicama. Dakle, elementi pojma koji predstavljaju državnu pomoć su: postojanje preduzetnika, pripisivost mjere državi, njeno finansiranje državnim sredstvima, dodjela prednosti, selektivnost mjere i njen mogući uticaj na tržišnu konkurenciju i trgovinu između država članica.

Prilikom ocjene, Agencija je uzela u obzir da se pravila o državnoj pomoći primjenjuju samo ako krajnji korisnik pomoći obavlja privrednu djelatnost, odnosno ukoliko se može smatrati „preduzetnikom“. Sud pravde je dosljedno definisao preduzetnike kao subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju (Presuda 5 Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C184/98, 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).

Klasifikacija pojedinog subjekta kao preduzetnika stoga u potpunosti zavisi od prirode njegovih djelatnosti. Ovo opšte načelo ima tri važne posljedice: prvo, status subjekta na osnovu nacionalnog prava nije odlučujući. Jedini relevantan kriterijum je da li obavlja privrednu djelatnost. Zatim, primjena pravila o državnoj pomoći kao takvoj ne zavisi od toga da li je subjekat osnovan u cilju ostvarivanja dobiti. Neprofitni subjekti isto tako mogu nuditi robu i usluge na tržištu. Ako to nije slučaj, neprofitni subjekti ostaju van kontrole državne pomoći. Treće, klasifikacija subjekta kao preduzetnika uvijek zavisi od posebne djelatnosti. Subjekt koji

obavještavani u svakoj fazi tenderskog postupka. Dostupnost podataka, dovoljno vremena za zainteresovane ponuđače i jasnoća kriterijuma odabira i dodjele predstavljaju ključne elemente transparentnog postupka odabira. Tender mora biti dobro oglašen, u dovoljnoj mjeri, da bi ga mogli primijetiti svi mogući kupci. Stepem javnosti postupka potreban da bi se osigurala dovoljna oglašenost u određenom slučaju zavisi od karakteristika imovine, robe i usluga na prodaju. Imovina, roba i usluge koje, u pogledu svoje veće vrijednosti ili drugih karakteristika mogu privući ulagače koji djeluju širom Evrope ili na međunarodnom nivou, treba da budu oglašeni na način koji će privući moguće kupce koji djeluju širom Evrope ili na međunarodnom nivou.

S tim u vezi, Agencija je na osnovu navoda Fonda i izjave izvršne direktorice Fonda zaključila da su postupci javnih oglašavanja u postupcima izbora projekatata, nadzora i izgradnje predmetnih objekata sprovedeni na načelima transparentnosti, nediskriminacije, bezuslovnosti i konkurentnosti.

Zaključak

Predlog prenova Ugovora o utvrđivanju prava i obaveza između Vlade Crne Gore i Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju d.o.o. Podgorica, ne odnosi se na pitanja državne pomoći, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći, jer aktivnosti Fonda ne predstavljaju privrednu djelatnost.

Takođe, Agencija je prilikom ocjene ispitivala postojanje indirektne pomoći trećim korisnicima, te se zaključuje da su isključeni elementi indirektne dodjele državne pomoći, iz razloga što su sprovedeni postupci izbora projekatata, nadzora i izgradnje predmetnih objekata sprovedeni na načelima transparentnosti, nediskriminacije, bezuslovnosti i konkurentnosti.

Imajući u vidu navedeno, Predlog Ugovora o prenovu prava i obaveza ne predstavlja državnu pomoć, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći.

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, IV Proleterske 19, Podgorica

-u spise predmeta i

-a/a