



**Program Evropske unije IPA 2021 za Crnu Goru**

**Procjena nedostataka sudskih kapaciteta u Crnoj  
Gori u oblastima pravila konkurencije i kontrole  
državne pomoći**

**(neslužbeni prijevod)**

**Projekat „Centar za strateško-pravno savjetovanje za Crnu Goru“**

**Br. ugovora IPA III/2023/446-569**

Novembar 2024



Projekat finansirala  
Evropska unija

**WEglobal**

Projekat implementira  
konzorcijum koji predvodi WEglobal

## Sadržaj

<b>Sadržaj</b> .....	<b>2</b>
<b>1. KRATAK PREGLED</b> .....	<b>4</b>
<b>2. SUDSKA NADLEŽNOST U OBLASTI KONKURENCIJE I DRŽAVNE POMOĆI</b> .....	<b>4</b>
<b>3. SUDSKI KAPACITETI U UPRAVNOM SPORU</b> .....	<b>7</b>
<b>3.1. Kapaciteti Upravnog suda Crne Gore</b> .....	<b>7</b>
<b>3.2. Kapaciteti Vrhovnog suda Crne Gore</b> .....	<b>15</b>
<b>4. SUDSKI KAPACITETI U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA</b> .....	<b>18</b>
<b>4. SUDSKI KAPACITETI U PRIVREDNIM SPOROVIMA</b> .....	<b>24</b>
<b>5. EDUKACIJA I SPECIJALIZACIJA</b> .....	<b>28</b>
<b>6. PREPORUKE</b> .....	<b>31</b>



Naziv projekta	Centar za strateško-pravno savjetovanje (PLAC) za Crnu Goru
Br. projekta	NEAR/TGD/2022/EA-RP/0075
Država	Crna Gora
Br. ugovora	IPAI/2023/446-569
Pripremili	Siniša Gazivoda, stariji ekspert Edvin Zverotić, mlađi ekspert
Voditeljica tima	Tatjana Tomić
Kontrola kvaliteta	Ivana Vujošević, direktorica projekta
Datum podnošenja	29. novembar 2024. godine

Odricanje od odgovornosti:

*Ovaj dokument je pripremljen u okviru projekta „Centar za strateško-pravno savjetovanje (PLAC) za Crnu Goru“, finansiranog od strane EU. Dokument je u originalu pripremljen na engleskom jeziku pod nazivom „Gap Assessment of Judicial Capacities in Montenegro in the Areas of Competition Rules and State Aid Control“. Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključiva odgovornost eksperta/eksperata i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili njenih institucija.*



## 1. KRATAK PREGLED

Ova analiza se fokusira na procjenu nedostataka sudskih kapaciteta u Crnoj Gori i sposobnosti za efikasno procesuiranje predmeta u oblastima konkurencije i državne pomoći. Detaljno su analizirane sve sudske odluke koje se odnose na ove oblasti za period od 2013. godine. Od Agencije za zaštitu konkurencije (AZZK) je zatraženo da dostavi sve odluke donešene nakon njihovog preispitivanja od strane suda, posebno odluke Upravnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore. Takođe, tražene su sve odluke prekršajnih sudova u predmetima koje je pokrenula AZZK. Razmotrene su i odluke viših sudskih instanci u prekršajnim predmetima, kao i odluke Privrednog suda Crne Gore i Apelacionog suda Crne Gore u ovoj oblasti. Takođe su detaljno ispitani pravni okvir, godišnji izveštaji o radu svih navedenih sudova, godišnji planovi i rasporedi rada, kao i javno dostupne presude.

Analiza je otkrila značajan izazov koji predstavlja zaostatak u Upravnom i prekršajnim sudovima. Ovaj zaostatak takođe utiče na predmete koji se odnose na zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći. U praksi Upravnog suda uočeno je da ne postoji jasan stav o sudskom preispitivanju odluka AZZK o pokretanju ispitnih postupaka. Štaviše, pravni okvir ne sugerise da je neophodno ili praktično da Upravni sud preispituje takve odluke. Ograničen broj predmeta onemogućava detaljnu analizu načina na koji Upravni sud ispituje odluke AZZK u smislu primjene i tumačenja prava Evropske unije. Analiza je takođe pokazala da je proces izricanja sankcija za kršenje zakonskih odredbi preko prekršajnih sudova alarmantno neefikasan. Gotovo svi predmeti koje su vodili prekršajni sudovi u ovoj oblasti su po žalbi vraćeni na ponovno suđenje, a značajan broj predmeta je obustavljen zbog zastarjelosti. Dalje, uočene su nedosljednosti, pri čemu su različiti sudovi (npr. Upravni i prekršajni sudovi) donosili različite pravne zaključke, što može dovesti do pravne nesigurnosti. Rješavanje ili ublažavanje svih ovih pitanja zahtijeva reformu sistema prekršajne odgovornosti, proces koji je i dugotrajan i kompleksan.

Na osnovu rezultata analize, preporučuje se da se izmjenama i dopunama Zakona o kontroli državne pomoći obezbijedi usklađivanje sa proceduralnim pravilima koja regulišu upravne sporove. Pored toga, preporučuje se razmatranje isključenja mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv rješenja o pokretanju ispitnih postupaka i propisivanje hitnosti u sudskim postupcima koji se odnose na preispitivanje odluka AZZK. Takođe se preporučuje da država preduzme zakonodavne mjere u cilju smanjenja broja neriješenih predmeta u Upravnom sudu i da ponovo procijeni godišnju normu broja predmeta za sudije. Da bi riješio zaostale predmete, Upravni sud treba da posveti posebnu pažnju predmetima koji se ponavljaju. U analizi se dalje preporučuje razmatranje prenosa ovlašćenja za izricanje sankcija sa prekršajnih sudova na AZZK, prateći uporedna zakonska rješenja. Na kraju, predlaže se sprovođenje kontinuirane i fokusirane obuke, uz uzimanje u obzir djelimične specijalizacije sudija.

## 2. SUDSKA NADLEŽNOST U OBLASTI KONKURENCIJE I DRŽAVNE POMOĆI

U crnogorskom sudskom sistemu, stvarna nadležnost *ratione materiae* utvrđena je Zakonom o sudovima<sup>1</sup>. Zakon o sudovima sadrži spisak sudova i njihove nadležnosti. Pravo konkurencije se pominje samo u nadležnostima Privrednog suda Crne Gore. Prema ovoj odredbi, Privredni sud je nadležan za sporove koji se odnose na narušavanje konkurencije, zloupotrebu monopolskog i dominantnog položaja na tržištu i zaključivanje monopolističkih ugovora.

Pitanje konkurencije i državne pomoći je primarno regulisano Zakonom o zaštiti konkurencije<sup>2</sup> i Zakonom o kontroli državne pomoći<sup>3</sup>. Oba zakona sadrže materijalne i procesne odredbe, koje regulišu

<sup>1</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 76/2020, 54/2024

<sup>2</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 44/2012, 13/2018, 145/2021

<sup>3</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 12/2018



(neslužbeni prijevod)

pitanja konkurencije i državne pomoći, nadležnost i status AZZK, kao i procedure za zaštitu konkurencije i kontrolu i praćenje usklađenosti državne pomoći.

Zakonom o zaštiti konkurencije (član 64.) propisano je da se protiv rješenja AZZK može pokrenuti upravni spor. Zakonom o sudovima kao nadležni organ za rješavanje upravnih sporova određen je Upravni sud Crne Gore.

Nadalje, članom 65. Zakona o zaštiti konkurencije propisano je da se naknada štete prouzrokovane radnjama koje predstavljaju povredu konkurencija, utvrđenim rješenjem AZZK, ostvaruje u parničnom postupku pred nadležnim sudom. Kao što je već pomenuto, po Zakonu o sudovima, za takve predmete nadležan je Privredni sud Crne Gore.

Kaznene odredbe Zakona o zaštiti konkurencije regulišu novčane kazne, kao što je prikazano u sljedećoj tabeli:

<b>Kaznene odredbe (Zakon o zaštiti konkurencije)</b>		
<b>Zabranjena radnja</b>	<b>Kazne za učesnika na tržištu</b>	<b>Kazne za odgovorno lice kod učesnika na tržištu</b>
Dogovaranje, zaključivanje ili izvršavanje sporazuma koji sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju konkurenciju (član 8. stav 1.)	1-10% godišnjeg prihoda za finansijsku godinu koja je prethodila godini u kojoj je učinjen prekršaj	1.000-4.000 eura
Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu (član 15.)	1-10% godišnjeg prihoda za finansijsku godinu koja je prethodila godini u kojoj je učinjen prekršaj	1.000-4.000 eura
Sprovođenje zabranjene koncentracije (član 18.)	1-10% godišnjeg prihoda za finansijsku godinu koja je prethodila godini u kojoj je učinjen prekršaj	1.000-4.000 eura
Neprekidanje sprovođenja koncentracije do donošenja odluke AZZK kojom se odobrava namjeravana koncentracija (član 56. stav 2.)	1-10% godišnjeg prihoda za finansijsku godinu koja je prethodila godini u kojoj je učinjen prekršaj	1.000-4.000 eura
Djelimično ili potpuno nepoštovanje mjera, uslova ili rokova utvrđenih odlukom (članovi 57, 58, i 59.)	1-10% godišnjeg prihoda za finansijsku godinu koja je prethodila godini u kojoj je učinjen prekršaj	1.000-4.000 eura
Nepodnošenje zahtjeva za odobrenje koncentracije u propisanom roku (član 52.)	4.000-40.000 eura	1.000-4.000 eura

Odredbama Zakona o sudovima propisano je da sud za prekršaje ima nadležnost u prekršajnim predmetima. Ovo važi ako stranka zahtijeva sudsko odlučivanje povodom prekršajnog naloga koji je izdao nadležni organ ili u situacijama kada se po zakonu ne može izdati prekršajni nalog, a nadležni



organ podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred Sudom za prekršaje.

Oblast državne pomoći je uređena Zakonom o kontroli državne pomoći, zajedno sa određenim odredbama Zakona o zaštiti konkurencije.

Nadležnost nad nadzorom državne pomoći je dodata nadležnostima AZZK kroz izmjene i dopune Zakona o zaštiti konkurencije iz 2018. godine.

Međutim, iako osnovne odredbe izmijenjenog Zakona o zaštiti konkurencije (član 1) obuhvataju i postupke kontrole i praćenja usklađenosti državne pomoći, njegova personalna primjena (član 3) je ostala neusaglašena od 2018. godine do danas. Personalna primjena zakona i dalje je prilagođena isključivo pitanjima konkurencije, ali ne državne pomoći. Na primjer, Zakon propisuje da se taj Zakon primjenjuje na državne organe, javnu upravu i lokalne organe samo kada obavljaju privrednu djelatnost i učestvuju u prometu dobara ili usluga. *De lege lata*, Zakon se ne može primjenjivati na državne organe ili druge organe javne vlasti kada nastupaju kao davaoci državne pomoći.

Zakon o kontroli državne pomoći predviđa da AZZK, nakon sprovođenja prethodne kontrole ili sprovedenog ispitnog postupka, donosi rješenje ako utvrdi da se prijavljena pomoć ne kvalifikuje kao državna pomoć. Takođe, nakon kontrole ili sprovedenog ispitnog postupka, AZZK donosi rješenje ako utvrdi da je državna pomoć u skladu sa zakonom. Zakonom je dozvoljeno pokretanje upravnog spora protiv obije vrste rješenja.

Međutim, iako Zakon o kontroli državne pomoći izričito dozvoljava pokretanje upravnog spora protiv rješenja kojim je utvrđeno da se prijavljena pomoć ne kvalifikuje kao državna pomoć, postavlja se pitanje da li je ova odredba usklađena sa Zakonom o upravnom sporu.<sup>4</sup> Prema osnovnim odredbama Zakona o upravnom sporu, upravni spor se može pokrenuti samo protiv odluka koje utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranke. Ali da li utvrđivanje da prijavljena pomoć nije državna pomoć zapravo utiče na nečija prava, obaveze ili pravne interese?

Zakon o kontroli državne pomoći (član 23) propisuje da će AZZK, ako postoji sumnja na nezakonitu državnu pomoć ili zloupotrebu državne pomoći, zahtijevati od davaoca pomoći da se, u određenom roku, izjasni na činjenice i informacije koje ukazuju na nezakonitost ili zloupotrebu i da privremeno obustavi isplatu sredstava do donošenja odluke o usklađenosti. Po isteku ovog roka, AZZK može da naloži privremeni povraćaj sredstava državne pomoći do donošenja konačne odluke, pod uslovom da: 1) nema sumnje da mjera predstavlja pomoć; 2) ne postoji rizik od nenadoknadive štete; i 3) postoji ozbiljan rizik od značajne i nenadoknadive štete za učesnika na tržištu. Zakon o kontroli državne pomoći izričito navodi da ukoliko davalac ne postupi po ovim nalogima (podnošenje izjave, privremena obustava pomoći i privremeni povraćaj sredstava), AZZK može pokrenuti upravni spor.

Međutim, ponovo se postavlja pitanje usklađenosti sa Zakonom o upravnom sporu. Ostaje nejasno šta bi tužba AZZK podrazumijevala, s obzirom na ograničenja u pogledu vrste tužbenog zahtjeva koji se može postaviti u upravnom sporu. Dalje, pošto davalac državne pomoći može biti privredni subjekat (u državnom vlasništvu), postavlja se pitanje da li takav subjekat može biti tuženi u upravnom sporu.

Kaznene odredbe Zakona o kontroli državne pomoći uključuju novčane kazne, kao što je prikazano u sljedećoj tabeli:

<sup>4</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 45/2016, 11/2024

### Kaznene odredbe (Zakon o kontroli državne pomoći)

Zabranjena radnja	Kazna za pravno lice	Kazna za odgovorno lice u pravnom licu
Nedostavljanje podataka od strane privrednih društava zatraženih od strane AZZK tokom ispitnog postupka (član 22. stav 1.)	Do 1% ukupnog godišnjeg Prihoda u finansijskoj godini koja je prethodila godini kada je prekršaj učinje	/
Nedostavljanje podataka od strane privrednih društava nakon što je AZZK rješenjem naložila dostavljanje istih (Ačlan 22. stav 2.)	od 500€ eura do 5.000€ za svaki dan neispunjenja naložene obaveze, a najviše do 5% ukupnog godišnjeg prihoda u finansijskoj godini koja je prethodila godini u kojoj je postupak pokrenut	/
Podnošenje neistinitih podataka u izvještaju o državnoj pomoći od strane pravnog lica koje upravlja javnim prihodima ili državnom imovinom (član 11.)	60-3.000 eura	30-2.000 eura
Nedostavljanje podataka od strane pravnog lica koje upravlja javnim prihodima ili državnom imovinom zatraženih od strane AZZK tokom ispitnog postupka (član 22. stav 1.)	60-3.000 eura	30-2.000 eura

Kada su u pitanju prekršaji propisani Zakonom o zaštiti konkurencije za takve slučajeve je nadležan sud za prekršaje.

Upravni sud Crne Gore je mjesno nadležan (*ratione loci*) za upravne sporove u cijeloj državi, dok Privredni sud rješava odštetne zahtjeve. Mjesna nadležnost (*ratione loci*) prekršajnih sudova se obično određuje na osnovu mjesta đe je prekršaj počinjen.

## 3. SUDSKI KAPACITETI U UPRAVNOM SPORU

Kao što je ranije navedeno, prema Zakonu o sudovima, Upravni sud Crne Gore je nadležan za upravne sporove na cijeloj teritoriji Crne Gore. Upravni sud je počeo sa radom 2005. godine i od tada je doživio nekoliko organizacionih promjena, uz povećanje broja sudija zbog obima predmeta. Upravni sud obično sudi u vijeću od troje sudija, dok određene odluke donosi sudija pojedinac. Protiv odluka Upravnog suda može se izjaviti zahtjev za ispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu Crne Gore, koji, po pravilu, odlučuje na nejavnoj sjednici u vijeću od troje sudija.

### 3.1. Kapaciteti Upravnog suda Crne Gore

Kapaciteti Upravnog suda mogu biti analizirani kroz opšta zapažanja koja su primjenjiva na sve vrste sudskih postupaka, uključujući predmete koji se tiču zaštite konkurencije i državne pomoći, kao i kroz

zapažanja specifična za predmete zaštite konkurencije i državne pomoći.

Pored izazova sa kojima se ranije suočavala čitava sudska mreža (kao što su COVID-19 pandemija, štrajk advokata iz 2021. godine, penzionisanje sudija i spori izbor novih sudija), Upravni sud se susreo i sa nekim specifičnim izazovima.

U 2017. godini Upravni sud je primio između 6.000 i 7.000 predmeta<sup>5</sup> vezanih za obustavu isplate specifične vrste socijalnih davanja iz budžeta. Ova količina predmeta je stvorila zaostatak koji se prenio u naredne godine.

U dužem vremenskom periodu, Upravni sud se suočavao sa zaostatom dijelom zbog tužbi u vezi sa ćutanjem uprave, naročito u vezi sa pravom na pristup informacijama i zloupotrebom ovog prava. Zaostatak u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je takođe imao uticaj na Upravni sud. Pored legitimnih zahtjeva za pristup informacijama, postoji i zloupotreba ovog prava. Ova zloupotreba podrazumijeva da pojedinci podnose velik broj zahtjeva za pristup informacijama, a kada nadležni organi ne odgovore u roku, podnose tužbe Upravnom sudu, pri čemu je tuženi dužan da nadokadi troškove sudskog postupka<sup>6</sup>. Od 2019. do kraja 2023. godine. podnijeto je preko 17.000 tužbi<sup>7</sup> koje se odnose na ćutanje uprave u vezi sa pristupom informacijama. Treba napomenuti da sve ove tužbe ne podrazumijevaju zloupotrebu prava na pristup informacijama; mnoge predstavljaju legitimno ostvarivanje ovog prava. Samo u 2023. godini Upravni sud je primio 8.800 tužbi u vezi sa ćutanjem uprave u vezi sa pristupom informacijama, što čini više od polovine ukupnog broja predmeta pred Upravnim sudom.<sup>8</sup>

Upravo zbog legitimnih zahtjeva za pristup informacijama, rješavanje ovog pitanja nije jednostavno. Treba napomenuti da je u upravnim sporovima usmena rasprava obavezna u svim slučajevima kada to stranka zahtijeva (osim kada se odluke donose na osnovu uzorka)<sup>9</sup>. Održavanje usmenih rasprava prirodno utiče na tempo rješavanja predmeta, doprinoseći na taj način nagomilavanju neriješenih predmeta.

Kako bi se riješio izazov velikog broja tužbi zbog ćutanja administracije – bez negativnog uticaja na ovo pravo ili ograničavanja prava građana na usmenu raspravu – predložene su izmjene i dopune Zakona o upravnom sporu. Ove izmjene su uključivale odredbu kojom se sudu dozvoljava da ne održi usmenu raspravu ako u prethodnom ispitivanju tužbe zbog ćutanja uprave zaključi da istu treba uvažiti. Međutim, predložene izmjene i dopune podnešne od strane Vlade u julu 2022. godine<sup>10</sup>, nijesu imale neophodnu većinu na skupštinskom glasanju u decembru 2022. godine<sup>11</sup>. U junu 2024. godine, Vlada je održala novu javnu raspravu na temu istih izmjena i dopuna Zakona o upravnom sporu<sup>12</sup> i očekuje se da će se opet uskoro naći u skupšinskoj proceduri.

U proteklih deset godina broj sudija Upravnog suda, uključujući i predsjednika, kretao se od 10 do 16. Prema Odluci o broju sudija u sudovima, na primjer u 2009. godini Upravni sud je imao 10 sudija (uključujući predsjednika). Ovaj broj je povećan na 12 u 2015. godini, na 14 u 2016. godini i konačno na 16 u 2018. godini. Jasno je da je odgovor na sve veći priliv predmeta i rezultirajući zaostatak bio

<sup>5</sup> <https://www.cdm.me/drustvo/upravni-sud-dobio-6-500-tuzbi-majki/>

<sup>6</sup> <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/iz-upravnog-suda-upozoravaju-na-milionske-troskove-samo-jedan-advokat-podnio-700-tuzbi-5247680>

<sup>7</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/726451/zloupotrebe-prava-na-slobodan-pristup-informacijama-ugrozavaju-efikasnost-javnih-institucija>

<sup>8</sup> <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/iz-upravnog-suda-upozoravaju-na-milionske-troskove-samo-jedan-advokat-podnio-700-tuzbi-5247680>

<sup>9</sup> Zakon o upravnom sporu (član 28, član 25.)

<sup>10</sup> <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/527/2889-16572-23-1-22-7.pdf>

<sup>11</sup> <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/527/2889-17281-.pdf>

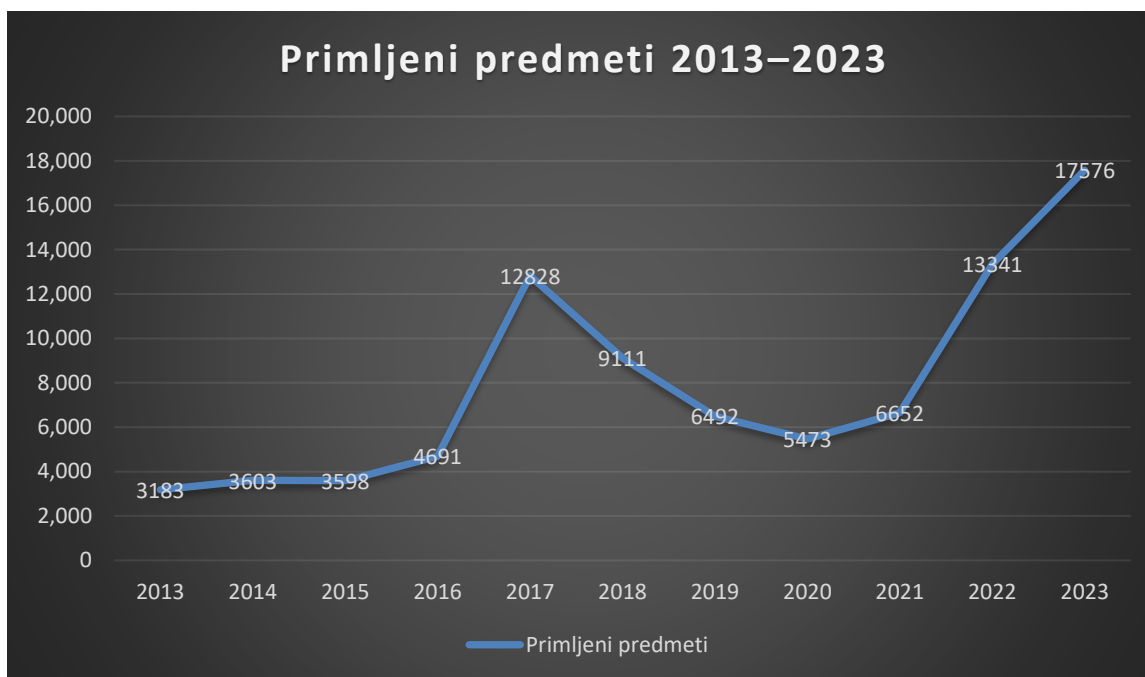
<sup>12</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/03c69c47-4df1-4dd1-8aab-663ec2f72c77>



povećanje broja sudija.

Stvarni broj sudija u protekloj deceniji je varirao. Iako su izabrane nove sudije, neke su napredovale u Vrhovni sud ili su se penzionisale. U 2013. godini sud je imao 10 sudija (uključujući i predsjednika). Ovaj broj se povećao na 12 u 2015. godini, na 14 u 2018. godini i na 16 u 2019. godini, ipak je nastavio da varira. Na primjer, početkom 2022. godine sud je imao 11 sudija (uključujući predsjednika), a pao je na 9 sudija tokom godine, dok je do kraja 2022. godine imao 13 sudija<sup>13</sup>. U vrijeme izrade ove analize, Upravni sud je imao 14 sudija, uključujući predsjednika<sup>14</sup>, prema tome nije radio u punom kapacitetu od 16 sudija.

Pored prethodno navedenih faktora, i druge okolnosti su doprinijele varijaciji u broju predmeta koje Upravni sud svake godine prima. Sljedeći grafikon daje pregled broja primljenih predmeta na godišnjem nivou za period od 2013. do 2023. godine<sup>15</sup>.



Na grafikonu je jasno vidljivo naglo povećanje broja primljenih predmeta u 2017. godini, praćeno opadajućim trendom koji se nastavio do 2020. Međutim, broj predmeta je zatim ponovo počeo da raste, što je doprinijelo značajnom zaostatku. Takođe je evidentno da je prethodna godina (2023.) postavila rekord po broju primljenih predmeta.

Broj riješenih predmeta je takođe varirao u protekloj deceniji, kao što je i prikazano sljedećim grafikonom<sup>16</sup>.

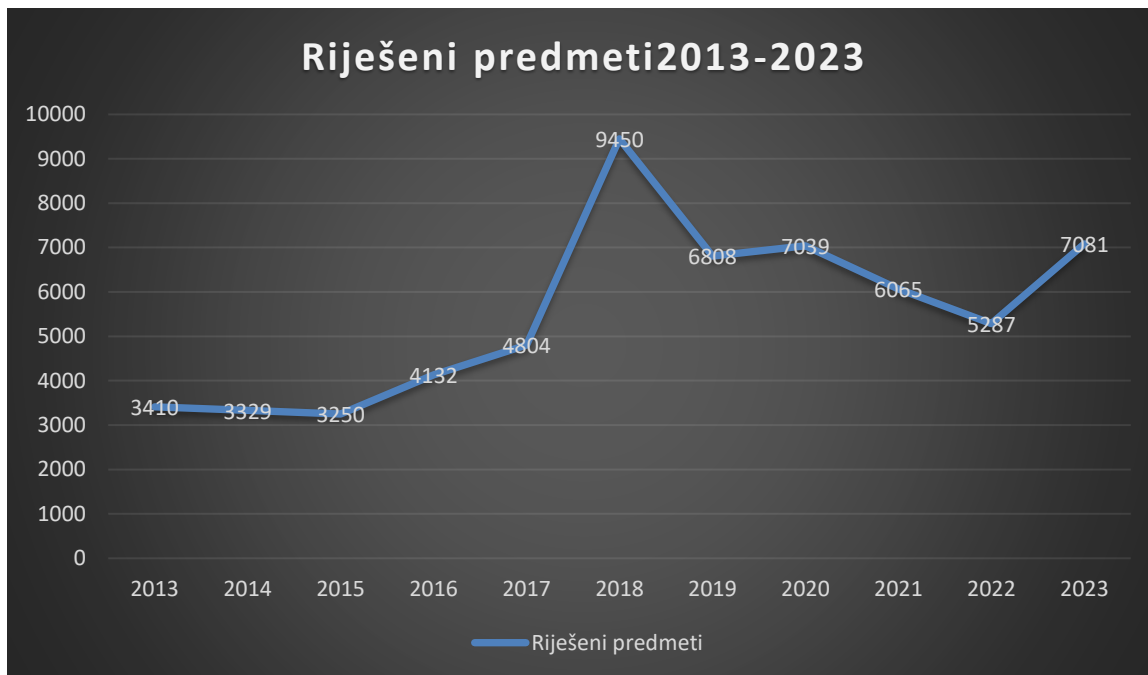
<sup>13</sup> [https://sudovi.me/static//uscg/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_Upravnog\\_suda\\_Crne\\_Gore\\_za\\_2022\\_godinu.pdf](https://sudovi.me/static//uscg/doc/Izvjestaj_o_radu_Upravnog_suda_Crne_Gore_za_2022_godinu.pdf)

<sup>14</sup> [https://sudovi.me/static//uscg/doc/IZMIJENJENI\\_GODISNJI\\_RASPORED\\_06.09.2024..pdf](https://sudovi.me/static//uscg/doc/IZMIJENJENI_GODISNJI_RASPORED_06.09.2024..pdf)

<sup>15</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja Upravnog suda Crne Gore.

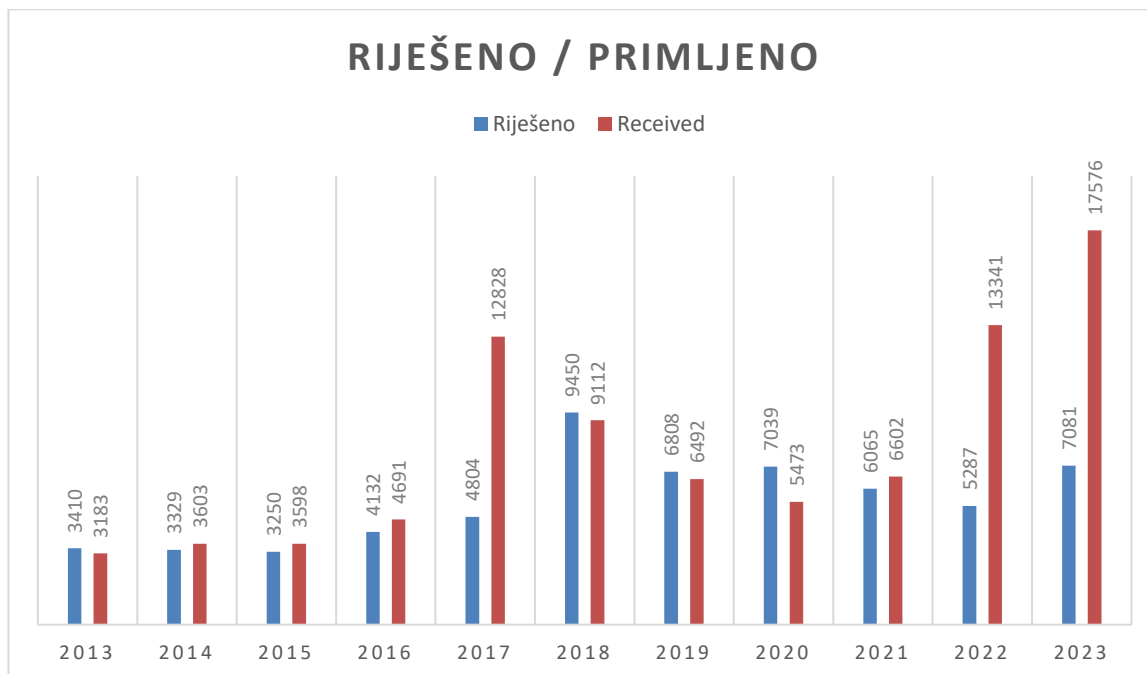
<sup>16</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja Upravnog suda Crne Gore.

(neslužbeni prijevod)



Iz grafikona se vidi da je broj riješenih predmeta porastao srazmjerno broju sudija, sa izuzetkom 2018. godine, kada je 14 sudija riješilo više predmeta nego u godinama kada je u sudu bilo aktivno 16 sudija.

Poređenje broja primljenih predmeta sa brojem riješenih u toku godine služi kao indikator zaostalosti.<sup>17</sup>



Prethodna tabela pokazuje da su 2013, 2018, 2019. i 2020. godine završene pozitivnim ishodom, dok su 2014, 2015, 2016, 2017, 2021, 2022. i 2023. godine završene negativnim ishodom. U 2017, 2022. i

<sup>17</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja Upravnog suda Crne Gore.



2023. godini godišnji zaostaci su premašili broj riješenih predmeta u toku godine.

Očekuje se da će izmjene i dopune Zakona o upravnom sporu, ukoliko budu usvojene, imati pozitivan uticaj i doprinijeti smanjenju zaostatka.

Međutim, godišnja norma individualno po sudiji ostaje posebno pitanje. Ova norma, utvrđena opštim aktom koji donosi Ministarstvo pravde na prijedlog Sudskog saveta, važna je ne samo za određivanje broja sudija, već i za procjenu godišnjeg opterećenja svakog sudije.

Duži vremenski period je godišnja norma za sudije Upravnog suda bila postavljena na 300 predmeta po sudiji.

Veoma je upitno da li je ova norma određena na realističnim osnovama, budući da su sudije u prethodnom periodu redovno rješavale veći broj predmeta nego što je određen godišnjom normom, kao što je prikazano sljedećim grafikonom.<sup>18</sup>



Posebno je evidentno da pojedine sudije godišnje rješavaju znatno više predmeta od utvrđene norme (i više od drugih sudija). U analizi je takođe uzeto u obzir da su neki od slučajeva riješenih iznad norme nastali zbog prekovremenog rada. Međutim, neke sudije uspijevaju značajno da prekorače godišnju normu i bez prekovremenog rada.

Tako godišnji izvještaj Upravnog suda<sup>19</sup> za 2023. godinu otkriva da je jedan sudija tokom godine riješio 733 predmeta, plus još 302 predmeta prekovremenim radom, što je ukupno 1.035 predmeta u jednoj godini. Dalje pokazuje da je nekoliko sudija riješilo više od 600 predmeta u redovnom radnom vremenu u istom periodu.

Ovi podaci ukazuju da je godišnja norma postavljena nerealno nisko. Naime, sudija sa najvećim brojem riješenih predmeta je jedan od mlađih sudija. Odnosno ne radi se o iskusnom sudiji u skladu sa pretpostavkom da iskusnijim sudijama treba manje vremena za rješavanje predmeta.

Pored toga, pregled prakse Upravnog suda otkriva veliki broj repetitivnih predmeta – predmeta u kojima se sud više puta bavi istim pravnim pitanjem. Iako Zakon o upravnom sporu nalaže upravnim

<sup>18</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja Upravnog suda Crne Gore.

<sup>19</sup> [https://sudovi.me/static/uscg/doc/Izviestaj\\_o\\_radu\\_Upravnog\\_suda\\_Crne\\_Gore\\_2023.pdf](https://sudovi.me/static/uscg/doc/Izviestaj_o_radu_Upravnog_suda_Crne_Gore_2023.pdf)

organima da poštuju pravna shvatanja Upravnog suda i da postupe po proceduralnim primjedbama suda, to se u praksi često ne dešava.

Zakon o Upravnom sporu takođe propisuje pravila za rješavanje predmeta u sporu pune jurisdikcije:<sup>20</sup>

*„Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako:*

- 1) je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi;*
- 2) bi poništenje osporenog akta i ponovno vođenje upravnog postupka izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi;*
- 3) je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;*
- 4) je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi;*
- 5) je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije donio novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud; ili*
- 6) nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku.*

*U slučaju iz stava 1 tač. 4, 5 i 6 ovog člana, Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu.*

*Kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava.*

U praksi je malo situacija u kojima „priroda upravne stvari ne dozvoljava“ Upravnom sudu da sam riješi tu stvar. Međutim, ovaj pristup zahtijeva dodatne napore suda, što može objasniti zašto su odluke u sporovima pune jurisdikcije rijetke. Ipak, predmeti u kojima se ista pravna stvar više puta vraća Upravnom sudu negativno utiču na broj predmeta i zaostale neriješene predmete. Pored toga, ovo utiče na osnovna ljudska prava građana koji imaju pravo na suđenje u razumnom roku.

Vrijedi napomenuti da godišnji izvještaji Upravnog suda ne pružaju informacije o broju predmeta riješenih u sporovima pune jurisdikcije, što onemogućava adekvatnu analizu ovog pitanja ili procjenu rada suda po ovom pitanju.

Opšti tempo rada i zaostaci u Upravnom sudu takođe dovode do zaostajanja u predmetima koji se tiču konkurencije i kontrole državne pomoći.

Prema spisima predmeta koje je AZKK dostavila za ovu analizu, u vrijeme pisanja ove analize, četiri predmeta su u toku pred Upravnim sudom (dva se odnose na konkurenciju i dva na kontrolu državne pomoći), u kojima su tužbe podnijete 2022. godine. Dodatnih pet predmeta, iz kasnijih perioda, je u toku (tužbe podnijete 2023. i 2024. godine).

Analiza predmeta AZKK iz oblasti konkurencije, čiju je zakonitost provjeravao Upravni sud od osnivanja AZKK (2013. godine) do danas, pokazuje da se značajan dio ovih predmeta odnosi na ispitivanje zakonitosti odluke AZKK o pokretanju ispitnog postupka.

Prema Zakonu o zaštiti konkurencije, ispitni postupci uključuju neophodne radnje prikupljanja dokaza za tačno utvrđivanje činjeničnog stanja. To uključuje uzimanje izjava od stranaka i svjedoka, vršenje

<sup>20</sup> Član 36. stav 1. Zakona o upravnom sporu

vještačenja, pribavljanje podataka, dokumenata i predmeta, prikupljanje informacija neposrednim uvidom i privremeno oduzimanje predmeta. Agencija pokreće ispitni postupak povrede konkurencije po službenoj dužnosti i kada na osnovu podnijetih inicijativa, informacija, dokumenata i drugih raspoloživih podataka, osnovano pretpostavi postojanje povrede konkurencije. O pokretanju postupka direktor Agencije donosi rješenje. Postupak se smatra pokrenutim danom dostavljanja rješenja o pokretanju postupka stranci. Rješenje o pokretanju postupka sadrži: 1) opis radnji ili akata koji mogu predstavljati povredu konkurencije; 2) razloge i pravni osnov za pokretanje postupka; 3) poziv svim fizičkim i pravnim licima da dostave Agenciji podatke, dokumenta ili informacije koji mogu biti od značaja za pravilno i potpuno utvrđivanje činjenica u postupku. Kao što je ranije pomenuto, opšta odredba dozvoljava pokretanje upravnog spora protiv rješenja donijetih od strane AZZK.

Uz nekoliko izuzetaka, Upravni sud uglavnom odbija tužbe u vezi sa pokretanjem ispitnog postupka. Pravni stav (*obiter dicta*) koji se uobičajeno nalazi u ovakvim presudama kaže da rješenje AZZK o pokretanju ispitnog postupka ne određuje nikakve obaveze ili radnje, niti utvrđuje bilo kakvu odgovornost. Umjesto toga, poziva sva fizička i pravna lica koja posjeduju podatke, dokumenta ili druge relevantne informacije koje mogu biti značajne za tačno i potpuno utvrđivanje činjenica da ih dostave AZZK. Dakle, postupanje AZZK u ovom pogledu ne predstavlja povredu materijalnog prava na štetu onih koji su pokrenuli upravni spor.<sup>21</sup>

Međutim, u ovakvim slučajevima Upravni sud nije odbijao tužbu iz proceduralnih razloga, kao što ima pravo da učini po Zakonu o upravnom sporu<sup>22</sup>, kada se tužba rješenjem može odbiti ako je jasno da upravni akt, odnosno druga upravna radnja koja se osporava nema uticaja na prava ili pravne interese tužioca.

Naprotiv, Upravni sud je ispitao meritum slučaja i donio presudu.

Upravni sud je 2020. godine<sup>23</sup> izdao Bilten u kojem se navodi da on predstavlja kompilaciju sudske prakse u vidu sentenci sa izvodima iz obrazloženja odabranih sudskih odluka. Bilten uključuje aktuelnu sudsku praksu, posebno odluke koje odražavaju stavove Upravnog suda, zauzete u cilju doprinosa harmonizaciji u pravosuđu. U tom kontekstu, u vezi sa predmetnim pitanjem, Bilten sadrži i sažetak: „Agencija za zaštitu konkurencije može po službenoj dužnosti pokrenuti ispitni postupak radi utvrđivanja postojanja akata ili radnji koji za cilj ili posljedicu imaju ili mogu imati sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije“.

Međutim, ova sentenca ne pomaže u usklađivanju sudske prakse niti se bavi pitanjima i nesigurnostima u vezi sa ovom stvari. Umjesto toga, jednostavno ponavlja ono što je već jasno piše u Zakonu o zaštiti konkurencije – da AZZK može pokrenuti ispitni postupak. U stvari, ovo nije samo u nadležnosti AZZK, već je to i njena obaveza.

Kao rezultat toga, stav Upravnog suda po pitanju pokretanja ispitnog postupka ostaje nejasan. Čak i u rijetkim slučajevima kada je sud usvojio tužbe kojima se osporavaju odluke o pokretanju ispitnog postupka, on ne daje jasan stav o granicama sudskog preispitivanja zakonitosti takvih odluka.

Shodno tome:

- Zakon o zaštiti konkurencije jasno propisuje da se protiv svakog rješenja AZZK u oblasti zaštite konkurencije može pokrenuti upravni spor.
- Upravni sud u svom Biltenu, u cilju harmonizacije prakse, navodi da AZZK može pokrenuti ispitni postupak po službenoj dužnosti (što je očigledno iz Zakona).

<sup>21</sup> *inter alia*, presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 1528/2020

<sup>22</sup> Član 22. stav 1. tačka 3. Zakona o upravnom sporu

<sup>23</sup> <https://rm.coe.int/bilten-upravnog-suda-crne-gore/1680a222f4>

- U praksi Upravni sud navodi *obiter dicta* da rješenje o pokretanju ispitnog postupka ne nameće nikakve obaveze ili radnje, niti utvrđuje odgovornost. Međutim, Sud takve tužbe ne odbija iz proceduralnih razloga kao tužbe kojima se osporava akt kojim se ne dira uprava ili interes tužioca.

Jasno je da u ustanovljenoj praksi Upravni sud tek treba da donese jasan stav o tome da li i u kojoj mjeri treba da ispituje zakonitost odluke o pokretanju ispitnog postupka. Ovo je posebno relevantno s obzirom na to da Zakon o zaštiti konkurencije nalaže konkretnu sadržinu takvih rješenja, uključujući, između ostalog, opis akata ili radnji koji mogu predstavljati povredu konkurencije, kao i razloge i pravni osnov za pokretanje postupka.

Ovo navodi na pitanje da li je zakonska odredba, koja dozvoljava nesumnjivo pokretanje upravnog spora protiv rješenja o pokretanju ispitnog postupka, odgovarajuća. Takođe treba napomenuti da je, prema odredbama Zakona o upravnom postupku<sup>24</sup>, rješenje o pokretanju ispitnog postupka izvršno i ako je pokrenut upravni spor. Dakle, dok se vodi upravni spor – koji, kako pokazuje ova analiza, može biti dugotrajan – ispitni postupak AZZK se nastavlja i može čak i biti okončan. Ukoliko Upravni sud eventualno poništi rješenje o pokretanju ispitnog postupka, a sam postupak je ili vođen ili čak okončan pravosnažnim rješenjem, postavljaju se brojna pitanja o implikacijama presude suda kojom je poništeno prvobitno rješenje o pokretanju ispitnog postupka.

Kada analiziramo uporedno pravo, primjetno je da hrvatski Zakon o zaštiti konkurencije<sup>25</sup> izričito zabranjuje pokretanje upravnog spora protiv rješenja o pokretanju ispitnog postupka. Ovakav pravni pristup ima smisla, upravo zbog pomenutih dilema i nejasnih posljedica.

Još je manje jasna situacija kada su u pitanju procedure ispitivanja u oblasti kontrole državne pomoći. Zakon o kontroli državne pomoći ne sadrži opštu odredbu koja dozvoljava vođenje upravnih sporova protiv svih odluka AZZK. Umjesto toga, za svaku vrstu odluke koja može biti predmet upravnog spora, izričito je navedeno da je ovaj pravni lijek dozvoljen. Zakon o zaštiti konkurencije precizira da se članovi 27 do 64 ne primjenjuju na oblast kontrole državne pomoći. Članom 64 Zakona propisan je upravni spor kao pravni lijek protiv rješenja AZZK. To znači da se u oblasti kontrole državne pomoći ne može pokrenuti upravni spor na osnovu opšte odredbe Zakona o zaštiti konkurencije. Dostupna dokumentacija ne pokazuje nikakve prethodne presude Upravnog suda po ovom pitanju. Međutim, kako je trenutno u toku predmet kojim se traži poništenje rješenja o pokretanju ispitnog postupka u oblasti kontrole državne pomoći, Upravni sud sada ima priliku da razjasni tu stvar.

Broj predmeta sa pravosnažnom presudom protiv odluka AZZK o glavnoj stvari je suviše ograničen za sveobuhvatnu analizu. Sa samo nekoliko slučajeva dostupnih od osnivanja AZZK do danas, nije moguće identifikovati obrazac zbog čega se odluke AZZK najčešće poništavaju ili analizirati trendove.

Međutim, uočljivo je da je Upravni sud sskretao pažnju AZZK na pravilnu primjenu pravila upravnog postupka. Ovo nesumnjivo ima pozitivan efekat, jer AZZK, u svojoj složenoj nadležnosti, mora ne samo da tumači propise u oblasti konkurencije i zaštite državne pomoći već i da pravilno primjenjuje upravni postupak.

Što se tiče materijalnog prava u oblasti konkurencije, Upravni sud je generalno prihvatao obrazloženja AZZK u svojim odlukama. Za ovu analizu nije dostavljena ni jedna presuda u kojoj je Upravni sud ponudio drugačije tumačenje pravila konkurencije EU od AZZK.

U oblasti kontrole državne pomoći, Upravni sud još nije okončao nijedan predmet, iako su četiri takva predmeta u radu. Shodno tome, nijedan završen predmet nije dostupan za analizu, iako vrijeme koje

<sup>24</sup> Član 144. stav 2. tačka 2. Zakona o upravnom postupku

<sup>25</sup> Član 39. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije

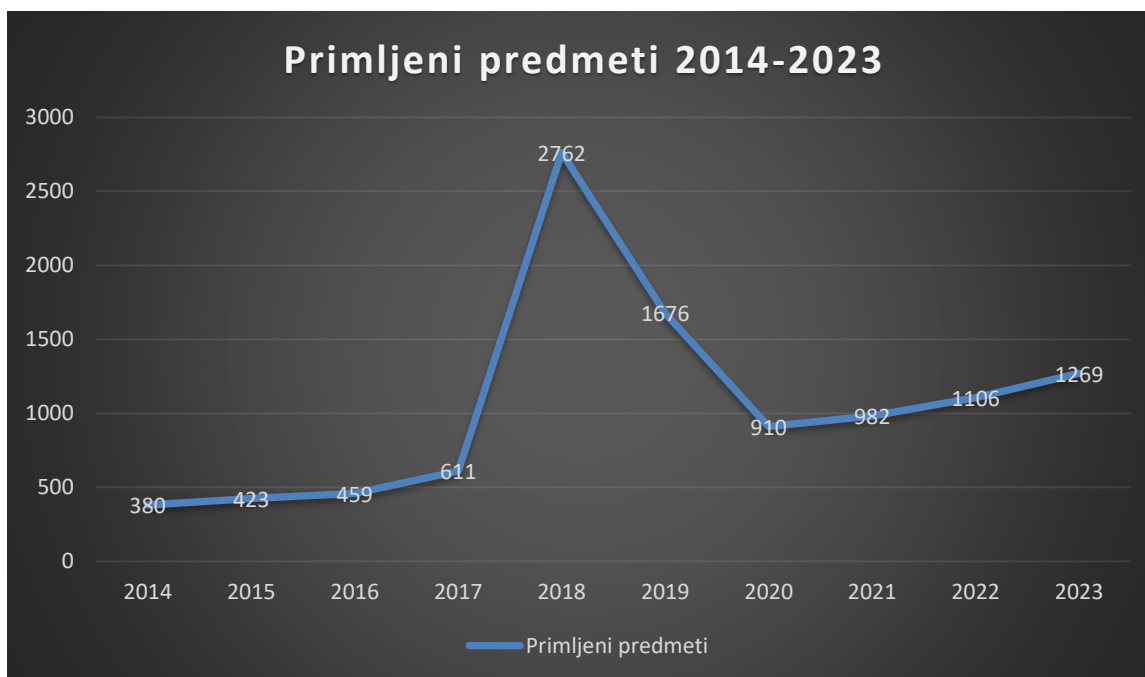
je proteklo od podnošenja tužbi do pripreme ove analize ukazuje na zaostatak.

### 3.2. Kapaciteti Vrhovnog suda Crne Gore

Protiv odluka Upravnog suda, kao što je već navedeno, zahtjev za ispitivanje sudske odluke može se podnijeti Vrhovnom sudu Crne Gore. Vrhovni sud, uglavnom na nejavnoj sednici, odlučuje o takvim zahtjevima u vijeću od troje sudija. Zahtjev za ispitivanje sudske odluke može se podnijeti zbog: (1) povrede materijalnog prava ili (2) povrede postupka u upravnom sporu koja je mogla uticati na ishod.

Vrhovni sud ili usvaja ili odbija zahtjev za preispitivanje sudske odluke donošenjem presude. U presudi kojom se usvaja zahtjev za preispitivanje, Vrhovni sud može poništiti ili preinačiti odluku Upravnog suda i poništiti osporeno rješenje tuženog organa. Ukoliko Vrhovni sud poništi odluku Upravnog suda, Upravni sud je u ponovljenom postupku dužan da sprovede sve procesne radnje i riješi sva pitanja na koja je ukazao Vrhovni sud.

Za potrebe ovog dokumenta, kao jedan od parametara za procjenu aktivnosti suda analiziran je broj predmeta koje je Vrhovni sud primio od 2014. do 2023. godine. Prikazani su samo predmeti koji se odnose na vanredno preispitivanje odluka Upravnog suda, isključujući druge predmete iz nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore.<sup>26</sup>



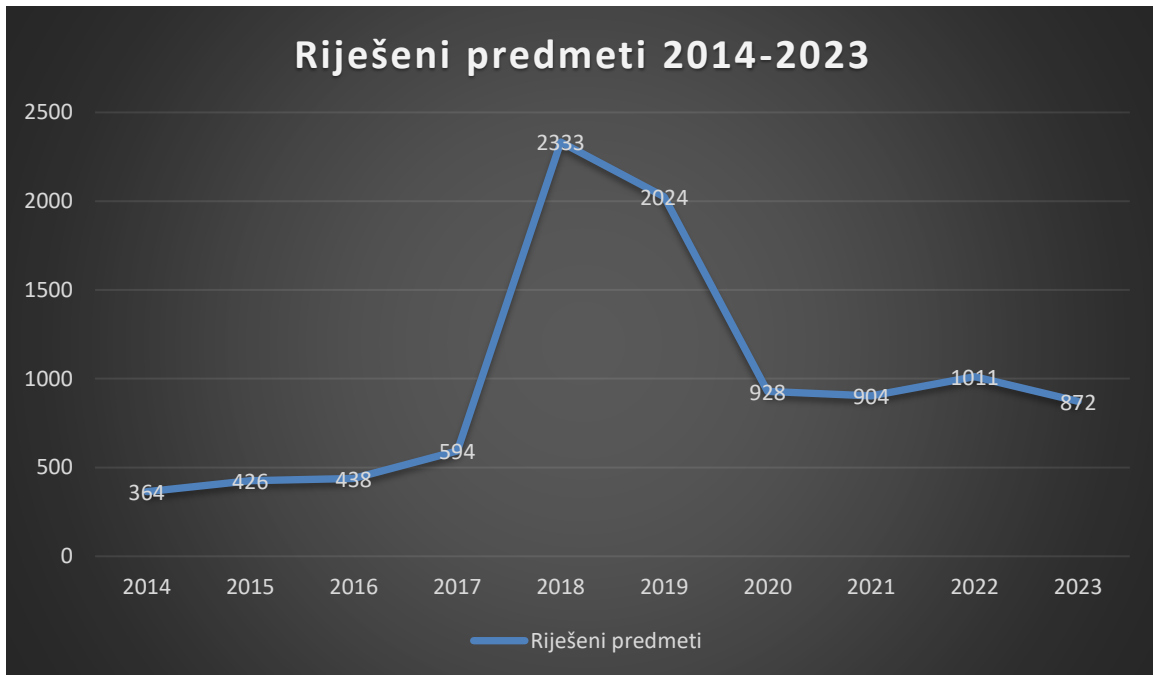
Grafikon pokazuje da fluktuacije u broju predmeta u Vrhovnom sudu tokom godina donekle odražavaju one u Upravnom sudu. Iako je broj predmeta u Vrhovnom sudu znatno manji nego u Upravnom sudu, važno je napomenuti da su u predmetnom periodu samo tri ili četiri sudije dužile ove predmete u Vrhovnom sudu.

Sljedeći grafikon će prikazati broj riješenih predmeta svake godine u istom periodu.<sup>27</sup>

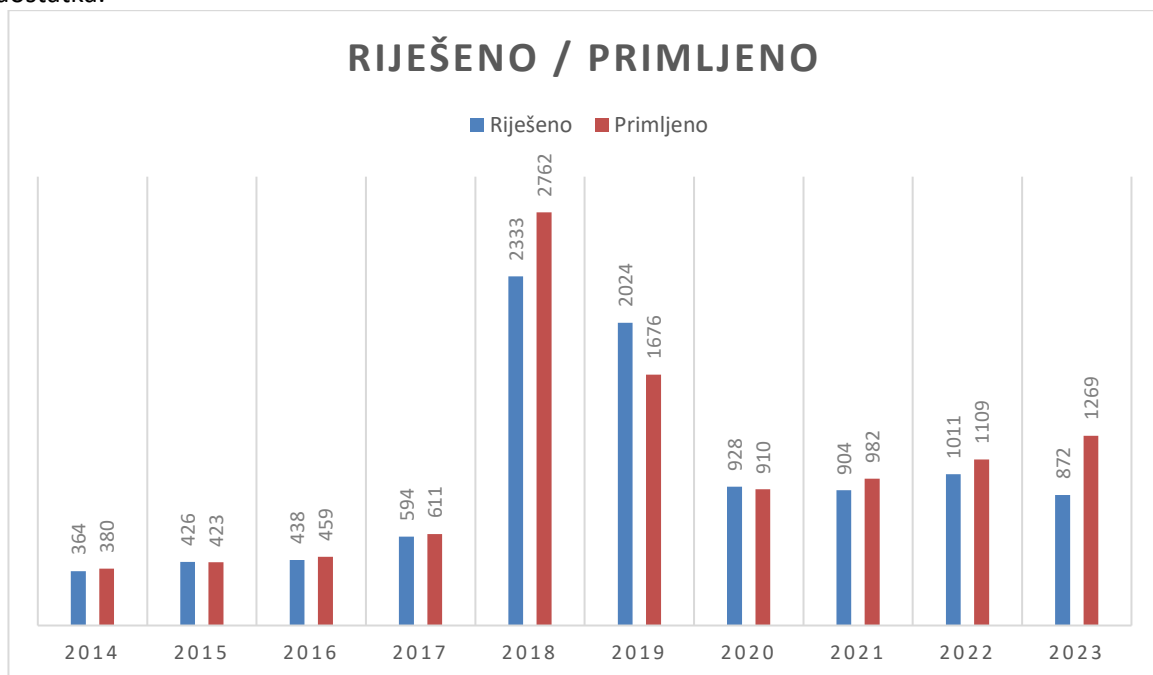
<sup>26</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

<sup>27</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

(neslužbeni prijevod)



Poređenje broja primljenih i riješenih predmeta svake godine jedan je od indikatora potencijalnog zaostatka.<sup>28</sup>



Poređenje podataka o primljenim i riješenim predmetima pokazuje da je samo u 2015, 2019. i 2020. godini riješeno više predmeta nego što je primljeno. U svim ostalim godinama (2014, 2016, 2017, 2018, 2021, 2022. i 2023.) bio je negativan ishod, sa više primljenih nego riješenih predmeta. Dok su neke godine pokazivale relativno malu negativnu razliku (ispod 20 slučajeva godišnje tokom tri godine), druge godine su prikazale značajniji jaz. Značajno je da je pozitivan ishod u 2019. godini pomogao u smanjenju zaostalih predmeta za skoro 400 predmeta.

Međutim, zabrinjava činjenica da je u posljednjoj analiziranoj 2023. godini, primljeno skoro 400

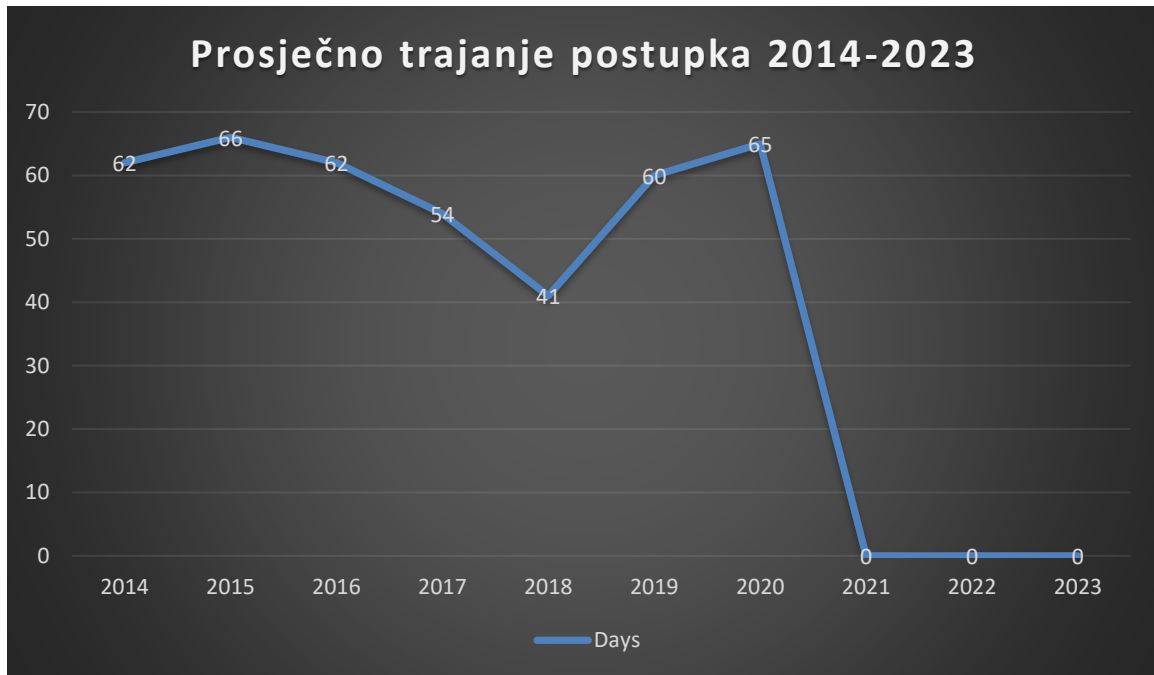
<sup>28</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja



predmeta više nego što je riješeno.

Jedan od ključnih elemenata za analizu dinamike rada je prosječno trajanje postupka. Nažalost, u izvještajima za 2021, 2022. i 2023. godinu nijesmo uspjeli da pronađemo konkretne podatke o prosječnom trajanju postupaka u oblasti upravnog spora. Za ove godine dostupni su samo opšti podaci za sve predmete u Vrhovnom sudu, koji nijesu relevantni za ovu analizu, jer obuhvataju predmete iz građanskog, privrednog i krivičnog domena.

Sljedeći grafikon prikazuje prosječno trajanje postupka donošenja odluka u Vrhovnom sudu za preispitivanje odluka u predmetima Upravnog suda.<sup>29</sup>



Za periode za koje imamo podatke, trajanje sudskih postupaka je relativno dosljedno. Pretpostavka je, međutim, da je trajanje bilo duže 2021, 2022. i 2023. godine.

U 2021. godini, Vrhovni sud se suočio sa značajnim izazovom pošto je za 12 sudija konstatovan prestanak funkcije tokom godine.<sup>30</sup> Sud je 2021. godinu započeo sa 18 sudija, a završio sa samo 6, koji su do popune upražnjenih mjesta vodili predmete iz svih oblasti (krivičnih, građanskih, privrednih i upravnih). Nema sumnje da je smanjenje od 60% ukupnog broja sudija tokom određenog perioda uticalo na zaostale neriješene predmete i dovelo do dužeg trajanja predmeta.

Iz perspektive presuda Vrhovnog suda, jedna presuda iz 2017. godine je posebno vrijedna pažnje.<sup>31</sup> Upravni sud Crne Gore je ranije odbacio tužbe protiv rješenja AZZK kojim je odobrena tržišna koncentracija pojedinih učesnika. Konkurenti na tržištu su osporili odluku AZZK, ali je Upravni sud odbacio njihovu tužbu uz obrazloženje da je odluka AZZK imala pravno dejstvo samo na subjekte koji su tražili odobrenje za koncentraciju, a ne na njihove konkurente. Vrhovni sud je ukinuo ovu odluku, ocijenivši da učesnici na tržištu imaju pravni interes za pokretanje takvog postupka. Ovo je uspostavilo presedan koji je omogućio učesnicima na tržištu da osporavaju odluke AZZK koje se tiču drugih pojedinačnih igrača na tržištu.

<sup>29</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

<sup>30</sup> Neke sudije su završile mandate sticanjem uslova za penziju, dok su neke to uradile na lični zahtjev.

<sup>31</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br. 310/17.

U dostupnim slučajevima, jasno je da je Vrhovni sud generalno podržao tumačenje zakona o konkurenciji od strane Upravnog suda. Kao što je ranije navedeno, Upravni sud je u velikoj mjeri prihvatao obrazloženja AZZK u ovoj oblasti.

#### 4. SUDSKI KAPACITETI U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA

Kao što je već pomenuto, prekršajni sudovi donose odluke u prekršajnom postupku. U Crnoj Gori su osnovana tri prekršajna suda:

- 1) Sud za prekršaje u Podgorici, koji pokriva teritoriju Glavnog grada Podgorice, Prijestonice Cetinje i opština Danilovgrad, Nikšić, Plužine, Tuzi, Zeta i Šavnik. Ima odjeljenja u: Cetinju – za teritoriju Prijestonice Cetinje; Danilovgrad – za opštinu Danilovgrad; Nikšić – za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik.
- 2) Sud za prekršaje u Budvi, koji pokriva opštine Budva, Bar, Kotor, Tivat, Herceg Novi i Ulcinj. Ima odjeljenja u: Baru – za opštinu Bar; Kotor – za opštine Kotor i Tivat; Herceg Novi – za opštinu Herceg Novi; Ulcinj – za opštinu Ulcinj.
- 3) Sud za prekršaje u Bijelom Polju, koji pokriva opštine Bijelo Polje, Andrijevića, Berane, Gusinje, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja i Rožaje. Ima odjeljenja u: Beranama – za opštine Berane, Andrijevića i Petnjica; Žabljak – za opštinu Žabljak; Plav – za opštine Plav i Gusinje; Pljevlja – za opštinu Pljevlja; Rožaje – za opštinu Rožaje; Kolašin – za opštinu Kolašin; Mojkovac – za opštinu Mojkovac.

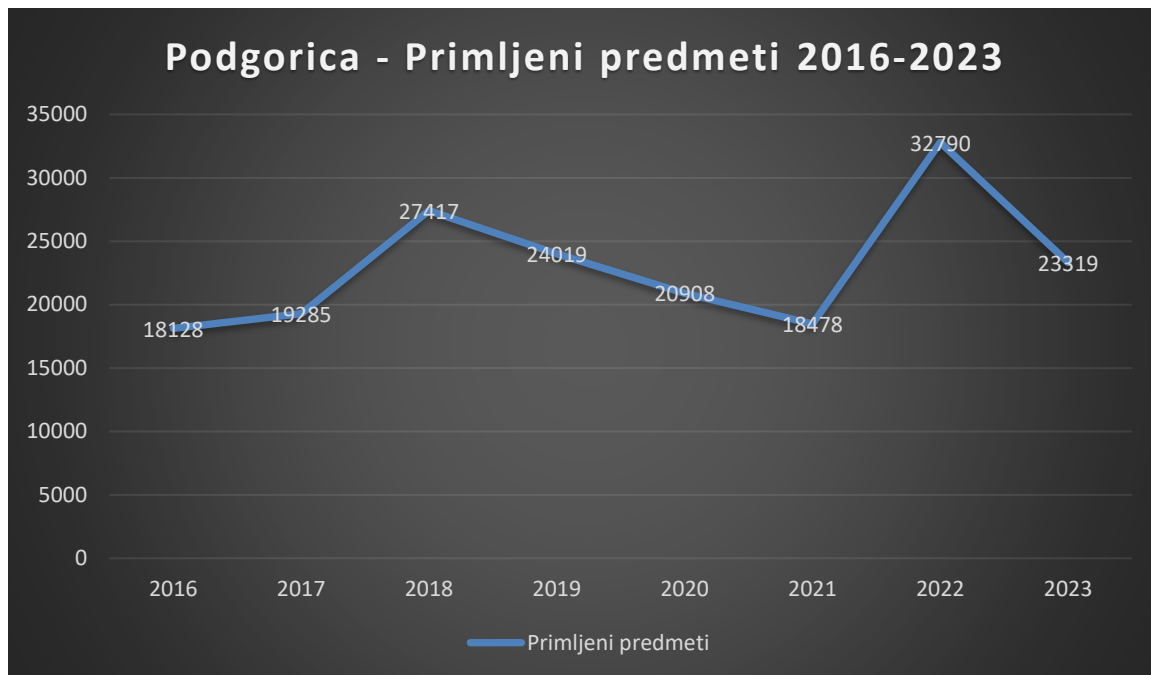
Mjesna nadležnost (*ratione loci*) prekršajnih sudova se uglavnom određuje prema mjestu izvršenja prekršaja. Prema dokumentaciji koju je dostavio AZZK, najveći broj prekršajnih postupaka vodio je Sud za prekršaje u Podgorici (i njegova odjeljenja), koji pokriva cijeli centralni region Crne Gore i dio sjevernog regiona. Manji broj postupaka vodio je Sud za prekršaje u Budvi, uključujući i njegova odjeljenja, uz napomenu da ovaj sud pokriva cijeli južni region Crne Gore. Shodno tome, iz ugla standardnog postupanja, samo će Sud za prekršaje u Podgorici biti predmet detaljne analize.

Treba napomenuti da su stupanjem na snagu Zakona o sudovima iz 2015. godine, prekršajni sudovi inkorporirani u sistem redovnih sudova i postali dio pravosudne mreže. Iz tog razloga, analiza obuhvata period od 2016. godine.

Na grafikonu ispod prikazan je broj predmeta koje je Sud za prekršaje u Podgorici (uključujući i odjeljenja u Nikšiću, Danilovgradu i Cetinju) primio od 2016. godine, kako bi se analizirala dinamika rada suda.<sup>32</sup>

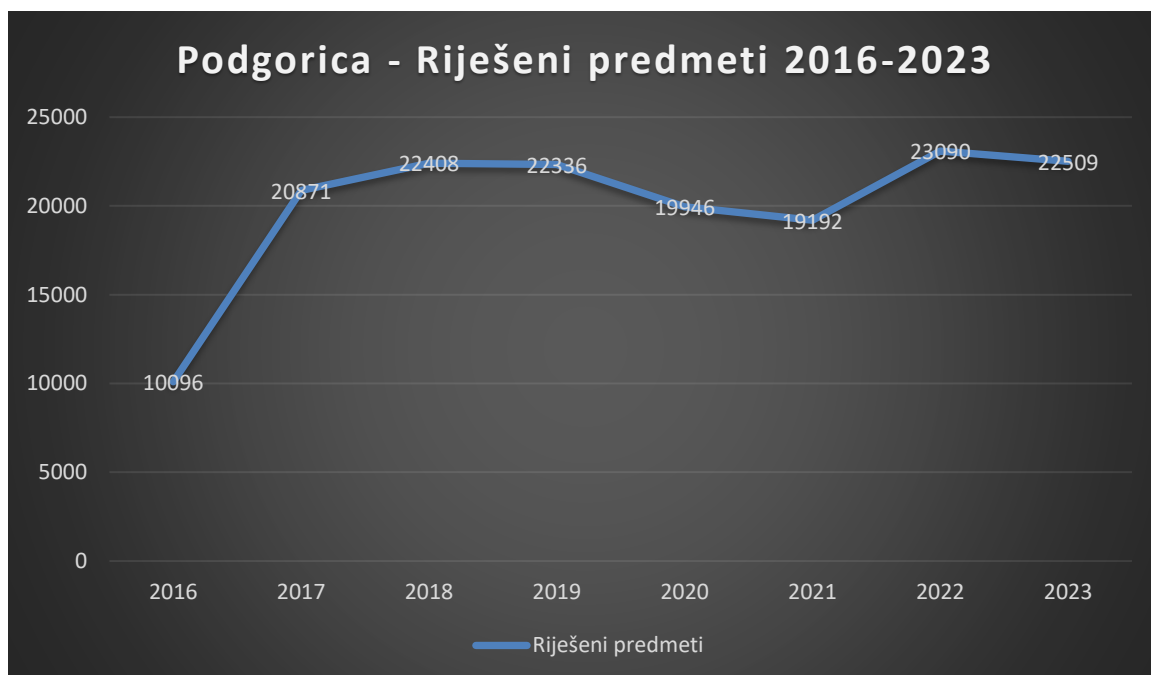
<sup>32</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

(neslužbeni prijevod)



Grafikon pokazuje povećanje broja slučajeva u 2018. godini, sa rekordnim brojem u 2022. godini

Da bi se procijenila dinamika rada, neophodno je analizirati i godišnji broj riješenih predmeta. Ovi podaci su predstavljeni u grafikonu ispod.<sup>33</sup>

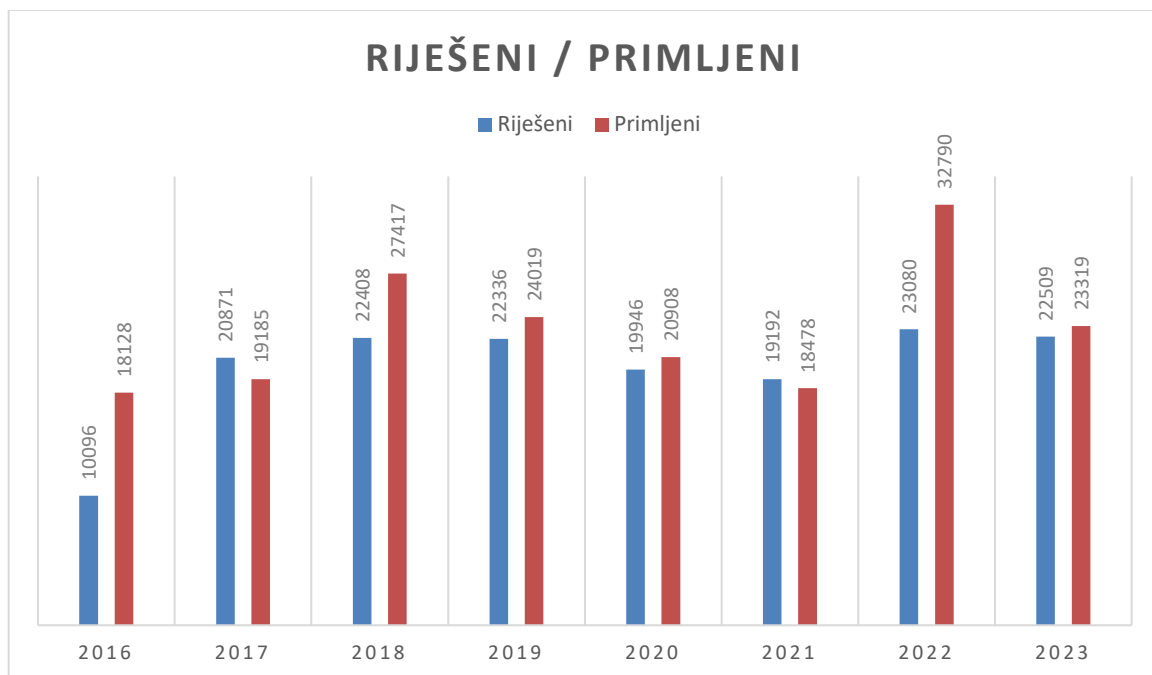


Varijacije u broju riješenih predmeta po godini mogu biti povezane i sa promjenom broja sudija, koji je varirao u periodima koji pokazuju pad riješenih prekršajnih predmeta.

<sup>33</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

(neslužbeni prijevod)

Jedna od metoda za identifikaciju postojanja zaostalih predmeta je upoređivanje broja predmeta riješenih tokom godine sa brojem primljenih predmeta.<sup>34</sup>



Prethodni grafikon pokazuje da je Sud za prekršaje u Podgorici (uključujući i njegova odjeljenja) imao pozitivan rezultat – rješavanje više predmeta nego što je primljeno – samo u 2017. i 2021. godini. Nasuprot tome, broj primljenih predmeta premašio je broj riješenih u 2016, 2018, 2019, 2020, 2022 i 2023. godini.

Nema sumnje da je negativan rezultat u sedam od devet posmatranih godina izazvao značajan zaostatak. Prema dostupnim podacima, Sud za prekršaje u Podgorici (sa svojim odjeljenjima) je u 2023. godini imao 47.561 predmet u radu, kombinujući predmete primljene te godine sa zaostatkom iz prethodnih godina. Međutim, tokom te godine uspio je da riješi samo 22.509 predmeta.

U godišnjim izvještajima za 2016. i 2017. godinu naveden je broj predmeta u radu i riješenih predmeta po svakoj oblasti, pokazujući da je u 2016. godini u radu bilo 5 predmeta iz oblasti konkurencije, od kojih su 2 riješena. U 2017. godini u ovoj oblasti bila su 3 predmeta, sa 2 riješena. Međutim, od 2018. godine uveden je novi format izvještavanja kako bi se ovi izvještaji uskladili sa izvještajima drugih sudova u pravosudnoj mreži, u skladu sa standardima CEPEJ (Evropska komisija Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa). U novom formatu, međutim, brojevi predmeta nijesu detaljno razloženi; umjesto toga, oni se prvenstveno fokusiraju na oblasti sa najvećim obimom predmeta, dok su druge oblasti grupisane pod „ostalo“. Ovaj novi format izveštaja onemogućava praćenje broja slučajeva po pojedinim oblastima.

AZZK je obezbijedio veći set predmeta koji omogućavaju kvalitativnu analizu postupaka, koji će se voditi na odabranom uzorku.

**PRIMJER PREDMETA 1** – AZZK je podnio pojedinačne zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka protiv osam preduzeća u Baru koja se bave poslovima tehničkog pregleda vozila. Postupak je pokrenut zbog sumnje da su učesnici na tržištu sklopili sporazum kojim se sprječava, ograničava ili narušava konkurencija. Pojednostavljene činjenice slučaja ukazuju da su ovi učesnici na tržištu

<sup>34</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

zajednički dogovorili standardizovani cjenovnik usluga pregleda vozila u okviru Opštine Bar. S obzirom da su protiv svakog preduzeća podneseni posebni zahtjevi, pred Sudom za prekršaje u Budvi – Odjeljenje u Baru, pokrenuto je osam pojedinačnih predmeta.

**PRIMJER PREDMETA 1a<sup>35</sup>**

- Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podniet je 12.05.2020. godine.
- Sud je 1. juna 2020. godine zatražio od AZZK da pojasni zahtjev tako što će jasno navesti vrijeme i mjesto izvršenja prekršaja, odnosno postizanja dogovora o fiksiranju cijena.
- AZZK je 15. juna 2020. godine odgovorio sudu dajući traženo pojašnjenje.
- Sud je 21. septembra 2021. godine donio odluku kojom se okrivljeno pravno lice i odgovorno lice u njemu oslobađaju od optužbe, jer nije dokazano da su počinili djelo koje se navodi u zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka. U obrazloženju je navedeno da AZZK nije okončao upravni postupak iz svoje nadležnosti i da je podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka u trenutku kada je pokrenuo ispitni postupak. Sud je ocenio da je AZZK trebalo da završi postupak iz svoje nadležnosti prije pokretanja prekršajnog postupka.
- U ulozi drugostepenog organa, Viši sud za prekršaje Crne Gore je 8. decembra 2021. godine donio odluku kojom je uvažio žalbu AZZK i ukinuo odluku prvostepenog prekršajnog suda. U obrazloženju se navodi da je, po ocjeni suda, za utvrđivanje prekršajne odgovornosti bilo dovoljno da je postignut zabranjeni dogovor.
- Prvostepeni sud za prekršaje je 18. aprila 2022. godine donio odluku kojom su okrivljeno pravno lice i odgovorno lice u njemu oglasili krivim. Pravno lice je kažnjeno minimalnom novčanom kaznom od 1% ukupnog godišnjeg prihoda, dok je odgovorno lice u pravnom licu kažnjeno sa 400€, ispod propisanog minimuma (kazna se kreće od 1.000 do 4.000€).
- Viši sud za prekršaje Crne Gore je 25. novembra 2022. godine odbio žalbe odbrane, čime je prvostepena odluka postala pravosnažna.

**PRIMJER PREDMETA 1b<sup>36</sup>**

- Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podniet je 12.05.2020. godine.
- Sud je 01.06.2020. godine zatražio od AZZK da pojasni zahtjev jasnim navođenjem vremena i mjesta izvršenja prekršaja, odnosno zaključivanja sporazuma o fiksiranju cijena.
- AZZK je, 18. juna 2020. godine, dostavila zatražena pojašnjenja sudu.
- Sud je 1. aprila 2021. godine donio odluku kojom je okrivljeno pravno lice i odgovorno lice u njemu oslobođeno od optužbe, jer nije dokazano da su izvršili navedeno djelo. U obrazloženju je navedeno da sporazum o fiksiranju cijena između učesnika na tržištu ne sadrži potpise odgovornih lica, već samo pečate svih osam učesnika. Sud je konstatovao i da direktor (odgovorno lice u pravnom licu) nije priznao zaključivanje ugovora.
- Viši sud za prekršaje Crne Gore je 28. juna 2021. godine uvažio žalbu AZZK i ukinuo odluku prvostepenog suda. U obrazloženju je navedeno da su sporazumom nedvosmisleno povrijeđene odredbe Zakona o zaštiti konkurencije. Konstatovano je da su zabranjeni sporazumi bilo koje vrste, uključujući usmene, pa čak i prećutne sporazume, zabranjeni, a prisustvo ili odsustvo potpisa na sporazumu je irelevantno.

<sup>35</sup> PP Br. 781/20-III

<sup>36</sup> PP. Br.783/20-II



- Prvostepeni prekršajni sud je 4. aprila 2022. godine donio odluku kojom su pravno lice i odgovorno lice u njemu oglašeni krivim. Kazne izrečene i za pravno i za odgovorno lice bile su ispod zakonskog minimuma.
- Viši sud za prekršaje Crne Gore je 25. novembra 2022. godine odbio žalbe odbrane, čime je prvostepena odluka postala pravosnažna.

*PRIMJER PREDMETA 1c*<sup>37</sup> prati isti tok događaja kao Primjer predmeta 1b, što rezultira novčanom kaznom ispod zakonskog minimuma i za pravno lice koje učestvuje na tržištu i za odgovorno lice u pravnom licu.

*PRIMJER PREDMETA 1d*<sup>38</sup> prati isti tok događaja kao Primjer predmeta 1a, sa minimalnom kaznom izrečenom pravnom licu koje učestvuje na tržištu i novčanom kaznom ispod zakonskog minimuma za odgovorno lice u pravnom licu.

*PRIMJER PREDMETA 1e*<sup>39</sup> rezultirao je pravosnažnom oslobađajućom presudom okrivljenog pravnog lica i odgovornog lica u njemu, jer njihov pečat nije bio prisutan na cjenovniku. Materijal iz dostavljenih faktura dokazuje da okrivljeno pravno lice nije ispostavljalo fakture po fiksiranom cjenovniku, već je slijedilo sopstvenu cjenovnu politiku. Međutim, odluka prvostepenog suda je jednom poništena i vraćena na ponovno suđenje. Napomena: AZZK je na kraju postupka rješenjem utvrdila da je ovo pravno lice prećutno pristalo na aranžman, čime je prekršilo Zakon o zaštiti konkurencije. Upravni sud je presudom od 5. marta 2024. godine odbio žalbu<sup>40</sup>. Pred Vrhovnim sudom Crne Gore je u toku postupak kojim se osporava presuda Upravnog suda. Iako odluka Upravnog suda još nije pravosnažna, evidentno je da je u prekršajnom postupku i u upravnom sporu došlo do različitih zaključaka.

*PRIMJER PREDMETA 1f*<sup>41</sup> prati isti tok događaja kao Primjer predmeta 1b, što rezultira novčanom kaznom ispod zakonskog minimuma i za pravno lice koje učestvuje na tržištu i za odgovorno lice u pravnom licu.

*PRIMJER PREDMETA 1g*<sup>42</sup> se odnosio na promjenu subjekta zahtjeva od strane AZZK zbog promjene odgovornog lica u pravnom licu, što je dovelo do toga da sud obustavi postupak po proceduralnim osnovama i za pravno lice i za odgovorno lice u pravnom licu. Nakon što je Viši sud za prekršaje Crne Gore poništio odluku prvostepenog suda, prvostepeni sud je donio novu odluku. Ovom novom odlukom postupak protiv odgovornog lica u pravnom licu je obustavljen, dok je pravno lice oglašeno krivim i kažnjeno novčanom kaznom ispod zakonskog minimuma. Viši sud za prekršaje Crne Gore je odlukom od 19. jula 2024. godine preinačio odluku prvostepenog suda, što je rezultiralo odbacivanjem predmeta iz razloga zastarjelosti.

*PRIMJER PREDMETA 1h*<sup>43</sup> pokazuje da je prvostepeni sud oslobodio optužene iz istih razloga kao i u Primjeru predmeta 1b. Viši sud za prekršaje Crne Gore je, međutim, ukinuo odluku prvostepenog suda, oglašavajući okrivljene krivima i izrekao novčanu kaznu ispod zakonskog minimuma.

Iz prikazanih osam primjera predmeta može se zaključiti da su postupci prilično dugo trajali. Ni u jednom od osam slučajeva prvostepeni sud nije donio zakonitu odluku u svom prvobitnom rješenju. Drugim riječima, u prvobitnom postupku sud ni u jednom slučaju nije pravilno primijenio Zakon o zaštiti konkurencije. Iako pomenuta presuda Upravnog suda nije pravosnažna, evidentno je da su

<sup>37</sup> PP. Br. 782/20-I

<sup>38</sup> PP. Br. 784/20-III

<sup>39</sup> PP. Br. 787/20-III

<sup>40</sup> U. Br. 4635/21

<sup>41</sup> PP. Br. 785/20-I

<sup>42</sup> PP. Br. 788/20-I

<sup>43</sup> PP. Br. 786/20-II

sudovi različitih nadležnosti (Sud za prekršaje i Upravni sud) donijeli različite zaključke o istom pitanju. Izrečene kazne su najčešće bile ispod zakonskog minimuma ili na minimalnom nivou propisanom zakonom.

*PRIMJER PREDMETA 2<sup>44</sup>* – AZZK je 15. novembra 2019. godine izdala prekršajni nalog protiv učesnika na tržištu zbog nepodnošenja zahtjeva za odobrenje sprovođenja koncentracije u zakonom propisanom roku. Nakon što je optuženi (pravno lice koje učestvuje na tržištu i odgovorno lice u pravnom licu) podnijelo zahtjev za sudsko preispitivanje, Sud za prekršaje u Podgorici je 28. januara 2021. godine donio odluku kojom je okrivljeni oslobođen zbog nedostatka dokaza da su izvršili navodni prekršaj.

Viši sud za prekršaje Crne Gore je 16. aprila 2021. godine uvažio žalbu AZZK i ukinuo odluku prvostepenog suda. Viši sud za prekršaje je u obrazloženju naveo da prvostepeni sud nije trebalo da zasniva svoje nalaze samo na dokumentu Poreske uprave, već je trebalo da traži dodatne dokaze od AZZK – prije svega sporazum i zahtjev za odobrenje za sprovođenje koncentracije.

Novom odlukom od 3. februara 2022. godine, Sud za prekršaje u Podgorici ponovo je oslobodio okrivljene.

Viši sud za prekršaje Crne Gore je 19. septembra 2022. godine uvažio žalbu AZZK i preinačio prvostepenu odluku, oglašavajući okrivljene krivim i izričući zakonske minimalne novčane kazne. U obrazloženju je navedeno da je prvostepeni sud pogrešno zaključio da su dokazi nedovoljni da bi se utvrdilo da su umiješana lica povezani učesnici na tržištu.

*PRIMJER PREDMETA 3<sup>45</sup>* – AZZK je podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog sumnje da je okrivljeno pravno lice učinilo prekršaj postupajući suprotno članu 8. stav 1. tač. 1. i 6. Zakona o zaštiti konkurencije, kojim je propisano da je svaki subjekat dužan da odluke o cijenama i uslovima prodaje, kao i druge poslovne odluke, donosi nezavisno i odvojeno od svojih konkurenata.

Sud za prekršaje u Podgorici je 15. jula 2021. godine obustavio postupak protiv okrivljenog pravnog lica i odgovornog lica u njemu, konstatujući da je nastupila zastarjelost vođenja postupka. Sud je ocijenio da je od izvršenja prekršaja prošlo više od dvije godine, a u skladu sa odredbama Zakona o prekršajima nastupila je zastarjelost.

Viši sud za prekršaje Crne Gore je 14. oktobra 2021. godine uvažio žalbu AZZK i ukinuo odluku prvostepenog suda. U obrazloženju je naveo da, iako Zakon o prekršajima propisuje rokove zastarjelosti, takođe predviđa da se ti rokovi primjenjuju ako drugim zakonom nije drugačije određeno. Dalje je navela da Zakon o zaštiti konkurencije propisuje drugačiji rok zastarjelosti.

Sud za prekršaje u Podgorici je 1. juna 2022. godine ponovo obustavio prekršajni postupak jer je 30. maja 2022. godine istekao rok od četiri godine od izvršenja prekršaja.

Iako se u odluci navodi da je izdata 1. juna 2022. godine, AZZK je dostavljena tek 23. novembra 2022. godine – skoro pola godine kasnije. Ova pojava, uočena i u drugim slučajevima, izaziva zabrinutost da datumi evidentirani na odlukama Suda za prekršaje u Podgorici možda ne odražavaju istinito stvarni datum donošenja odluke.

*PRIMJER PREDMETA 4<sup>46</sup>* – AZZK je u oktobru 2015. godine podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog sumnje na izvršenu zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu.

<sup>44</sup> PP. Br. 15206/19-19

<sup>45</sup> PP. Br. 12312/19-7

<sup>46</sup> PP. Br. 1451/15

Sud za prekršaje u Kotoru – Odjeljenje u Budvi je 25. marta 2016. godine odbio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. U obrazloženju je navedeno da je sud tražio od AZZK da otkloni određene nedostatke, a kako AZZK nije odgovorila, smatralo se da je AZZK povukla zahtjev.

Viši sud za prekršaje Crne Gore je 28. aprila 2016. godine uvažio žalbu AZZK i ukinuo odluku prvostepenog suda. U obrazloženju je pojašnjeno da je prvostepeni sud najverovatnije, zbog administrativne greške, zahtjev za otklanjanje nedostataka umjesto AZZK uputio Agenciji za zaštitu životne sredine.

Prvostepeni sud je odlukom od 05.04.2018. godine oslobodio okrivljeno pravno lice i odgovorno lice u njemu, jer nije dokazano da su počinili prekršaj naveden u zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka.

Viši sud za prekršaje Crne Gore je 10. jula 2018. godine uvažio žalbu AZZK, oglašavajući okrivljenog krivim za prekršaj i izrekao mu zakonom propisanu minimalnu novčanu kaznu. U obrazloženju je navedeno da dokazi u spisima predmeta nedvosmisleno ukazuju da je okrivljeno pravno lice zloupotrijebilo dominantan položaj na tržištu.

*PRIMJER PREDMETA 5<sup>47</sup>* – AZZK je 12. maja 2022. godine Sudu za prekršaje u Podgorici podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Sud je odlukom od 29. januara 2024. godine obustavio postupak zbog zastarjelosti. U obrazloženju je navedeno da se prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako je od izvršenja prekršaja prošlo više od godinu dana i da se zastarjelost prekida bilo kojom procesnom radnjom. Konstatovano je i da je predmet ranije dodijeljen drugom sudiji istog suda, te da prethodni sudija u roku od godinu dana nije preduzeo nikakve procesne radnje koje bi izazvale prekid zastarjelosti.

Iz navedenih primjera predmeta i drugih koje je AZZK dostavila za ovu analizu, jasno je da gotovo ni u jednom slučaju prvostepeni sud nije doneo prvobitnu odluku koju je drugostepeni sud kasnije potvrdio kao zakonitu. Čini se da se, vjerovatno zbog velikog broja predmeta u sudu, postupci odugovlače, a predmeti ponekad zastarjevaju prije nego što se okončaju. Takođe se napominje da kada su u pitanju odluke Suda za prekršaje u Podgorici često prođe i više mjeseci od datuma koji je naveden kao datum donošenja odluke do dana dostavljanja odluke AZZK. Ovo izaziva zabrinutost da stvarni datum donošenja odluke možda neće biti vjerno prikazan u sudskoj evidenciji. U slučajevima kada je konačnom presudom optuženi oglašen krivim, izrečene novčane kazne su uglavnom bile na minimalnom nivou ili čak i niže. Ovo postavlja pitanje da li je ispunjena predviđena zakonska svrha, posebno kada su zakonom propisane novčane kazne u rasponu od 1% do 10% ukupnog godišnjeg prihoda za godinu koja je prethodila prekršaju. Najviša vidljiva kazna u sudskoj praksi iznosila je 1%, a neki slučajevi su rezultirali kaznama ispod ovog nivoa.

## 4. SUDSKI KAPACITETI U PRIVREDNIM SPOROVIMA

Kao što je već navedeno, Zakonom o sudovima propisana je nadležnost Privrednog suda Crne Gore za sporove koji se odnose na povredu konkurencije, zloupotrebu monopolskog i dominantnog položaja na tržištu i monopolističke sporazume. Privredni sud je takođe nadležan za sporove u kojima su preduzeća u stečajnom postupku. Shodno tome, moguće je da je primalac nezakonite ili neusklađene državne pomoći preduzeće u stečaju i da se postupak za povraćaj te pomoći vodi se pred Privrednim sudom. Međutim, prema podacima dobijenim ovom analizom, u Privrednom sudu je pokrenut samo jedan takav predmet, koji je i dalje u toku bez pravosnažne presude, što ga čini nepodesnim za

<sup>47</sup> PP. Br. 9602/22-18-35



istraživanje.

Postavlja se pitanje da li je Privredni sud nadležan da utvrdi da je došlo do povrede konkurencije ili zakonska odredba koja mu daje nadležnost u sporovima koji se tiču povrede konkurencije, zloupotrebe monopola i dominantnog položaja na tržištu dozvoljava samo da odlučuje o naknadi štete, a da se utvrđivanje povrede konkurencije sprovodi u postupku pred AZZK.

U vezi sa ovim pitanjem, važno je napomenuti da je komplementarna zakonska odredba koja daje takvu nadležnost Privrednom sudu postojala i u Zakonu o sudovima iz 1995. godine<sup>48</sup> i u Zakonu o sudovima iz 2002. godine<sup>49</sup>. Trenutna zakonska odredba je skoro identična odredbi u Zakonu o sudovima iz 2002. godine, uprkos uspostavljanju AZZK 2013. godine.

Interesantan pravni stav izražen je i u odluci Apelacionog suda Crne Gore<sup>50</sup>, broj predmeta Pž.br.272/20, iz septembra 2020. godine. Spor se odnosio na nelojalnu konkurenciju i zahtjev za uklanjanje reklamnih bilborda. Apelacioni sud je ukinuo presudu Privrednog suda i u obrazloženju o nadležnosti naveo:

*„Naime, prvostepeni sud svoju odluku zasniva na tome da tužilac prije podnošenja predmetne tužbe nije pokrenuo upravni postupak kontrole tj. ispitivanja povrede u skladu sa čl.41.st.2.i čl.42. Zakona o unutrašnjoj trgovini („Sl.list CG“ br. 49/08 i 38/19) i čl.65. Zakona o zaštiti konkurencije („Sl.list CG“ br. 44/12), a koji predstavlja osnov za podnošenje predmetne tužbe.*

*Zakonom o zaštiti konkurencije uređuje se zaštita konkurencije na tržištu Crne Gore, kontrola i praćenje uskladenosti državne pomoći i druga pitanja od značaja za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći shodno čl.1.tog zakona. Akti ili radnje kojima se vrši povreda konkurencije na tržištu regulisani su čl.7.tog zakona.*

*U vrijeme nastanka spornog odnosa, kao i u vrijeme podnošenja tužbe u ovoj pravnoj stvari 17.05.2019. godine, važile su i odredbe čl.38.,39. i 40. Zakona o unutrašnjoj trgovini („Sl.list CG“ br. 49/08) koje regulišu nelojalnu konkurenciju, jer su te odredbe brisane izmjenama navedenog zakona koje su objavljene u Službenom listu Crne Gore br. 38 od 05.07.2019. godine.*

*Iz sadržine odredbi Zakona o zaštiti konkurencije proizilazi da je Agencija za zaštitu konkurencije organ nadležan za vođenje postupka ispitivanja povrede konkurencije u smislu tog zakona sa nadležnostima koje su propisane čl.19.tog zakona. Kada utvrdi povredu konkurencije na tržištu u smislu odredbi Zakona o zaštiti konkurencije, Agencija donosi odluku u formi rješenja shodno čl.42.,43. i 56. zakona. Postupak pred Agencijom se sprovodi primjenom odredbi Zakona o zaštiti konkurencije i analognom primjenom odredbi zakona kojima se uređuje opšti upravni postupak i prekršajni postupak (čl.26. Zakona). Prema čl.65. Zakona o zaštiti konkurencije naknada štete prouzrokovana aktima i radnjama koje predstavljaju povredu konkurencije koja je utvrđena rješenjem Agencije ostvaruje u parničnom postupku pred nadležnim sudom.*

*Odredbama Zakona o unutrašnjoj trgovini nije predviđen organ koji je nadležan da u upravnom postupku utvrdjuje postojanje radnji nelojalne konkurencije, niti na to upućuju odredbe čl.41.st.2. i 42. zakona, kako to pogrešno smatra prvostepeni sud. Navedenim odredbama je predviđeno da Tržišna inspekcija vrši nadzor nad primjenom tog zakona, kao i mjere koje može preduzeti, ali nije isključeno da se postojanje tih radnji utvrdjuje u postupku pred nadležnim sudom. U prilog tome je i čl.18.st.7. Zakona o sudovima („Sl.list CG“ br. 11/15 i 76/20) koji propisuje nadležnost Privrednog suda u sporovima povodom narušavanja konkurencije, zloupotrebe monopolskog i dominantnog položaja na tržištu i zaključenja monopolističkih sporazuma.*

<sup>48</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 20/95

<sup>49</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 5/2022

<sup>50</sup> Apelacioni sud Crne Gore služi kao drugostepeni organ ako je žalba podnešena na odluku Privrednog suda Crne Gore.

*Dakle akti ili radnje kojima se vrši povreda konkurencije na tržištu u smislu odredbi Zakona o zaštiti konkurencije nijesu identične sa radnjama nelojalne konkurencije shodno čl.40. Zakona o unutrašnjoj trgovini, niti se zaštita od tih radnji ostvaruje na identičan način, kako je to prethodno izloženo.*

*Stoga su u prvostepenom postupku ostale nerazjašnjene bitne činjenice i to da li tužilac zaštitu traži od radnji nelojalne konkurencije u smislu odredbi čl.38-40. Zakona o unutrašnjoj trgovini ili traži zaštitu od radnji kojima se vrši povreda konkurencije na tržištu shodno čl.7. Zakona o zaštiti konkurencije, budući da njegovi navodi iznijeti tokom postupka u tom pravcu nijesu precizni.”*

Pretraživanje baze podataka sudske prakse ne otkriva dalji razvoj ovog postupka. Međutim, iz ove odluke se može zaključiti da je Apelacioni sud Crne Gore iznio stav da se u sporovima o konkurenciji u vezi sa odredbama Zakona o zaštiti konkurencije prvo mora voditi upravni postupak pred AZZK, a nadležnost Privrednog suda ograničena je na pitanja naknade štete. Za radnje koje su prema Zakonu o unutrašnjoj trgovini definisane kao nelojalna konkurencija, sud zaključuje da je utvrđivanje takvih radnji u nadležnosti samog suda, a ne organa uprave, uključujući i AZZK.

Takođe je važno napomenuti da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjoj trgovini iz 2019. godine<sup>51</sup> stavljeni van snage članovi 38-40 Zakona o unutrašnjoj trgovini. Međutim, u obrazloženju predloženih izmjena navedeno je da su ove odredbe uklonjene „radi usaglašavanja sa Krivičnim zakonikom, Zakonom o nedozvoljenom oglašavanju i propisima kojima se uređuje zaštita potrošača (nepoštene poslovne prakse)“<sup>52</sup>. Preostalo je da Privredni sud u budućoj praksi razjasni svoju nadležnost po ovom pitanju, ili da se ovo pitanje riješi potencijalnim zakonskim izmjenama.

Nema sumnje da je, u pogledu zaštite konkurencije po Zakonu o zaštiti konkurencije, Privredni sud nadležan isključivo za sporove o naknadi štete, nakon što je AZZK donijela odluku kojom se utvrđuje povreda odredaba Zakona o zaštiti konkurencije.

Rezultati koji se odnose na ukupnu dinamiku rješavanja predmeta u Privrednom sudu Crne Gore biće prikazani počev od 2016. godine, jer je Privredni sud Crne Gore osnovan stupanjem na snagu Zakona o sudovima iz 2015. godine, spajanjem Privrednog suda u Podgorici i Privrednog suda u Bijelom Polju.

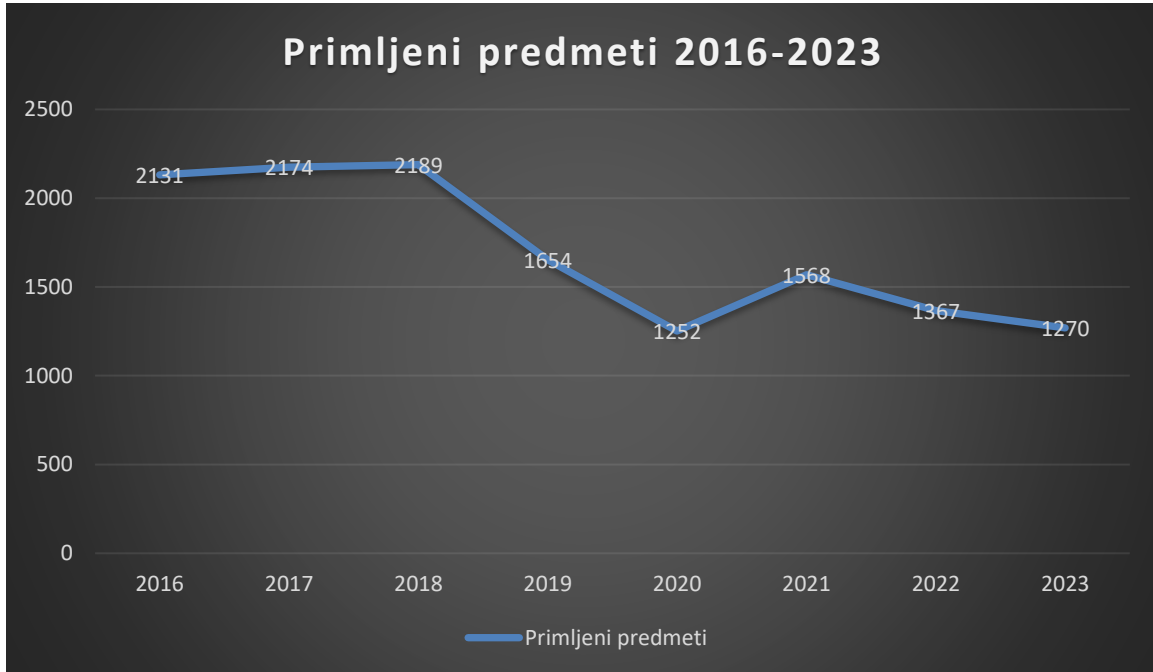
Sljedeći grafikon ilustruje dinamiku prijema predmeta od 2016. do 2023. godine, prikazujući samo građanske predmete, jer je ova oblast u fokusu ove analize<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 38/2019

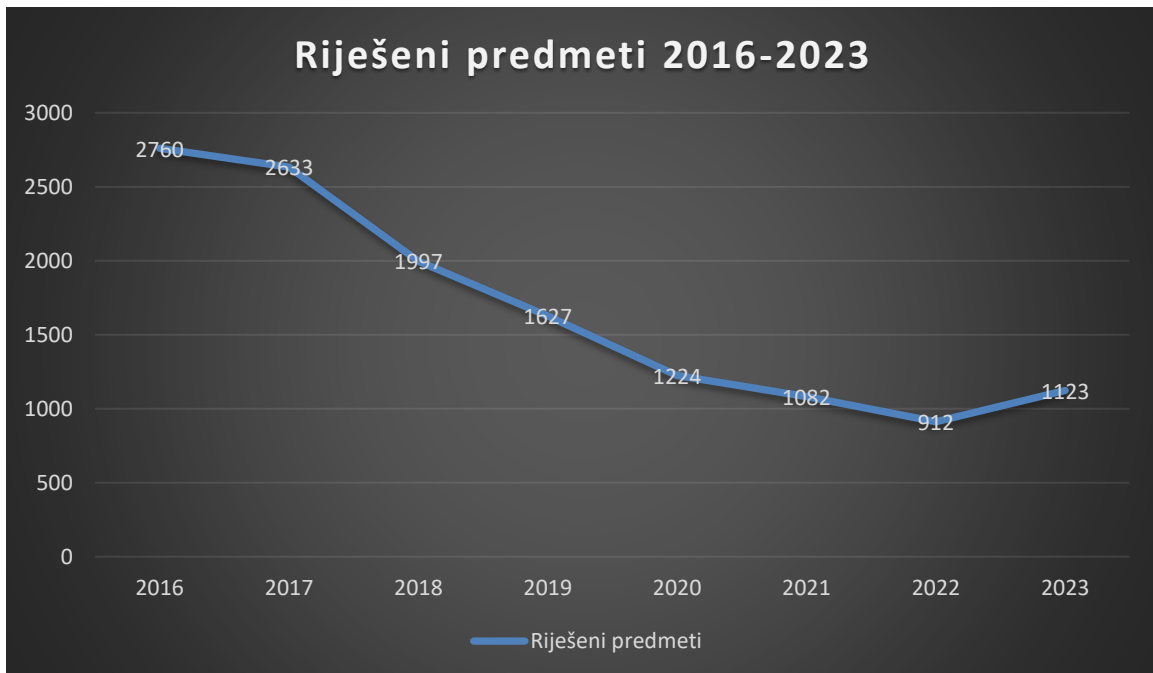
<sup>52</sup> <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/668/1959-11758-17-3-19-1.pdf>

<sup>53</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

(neslužbeni prijevod)



Da bi se stekao uvid u dinamiku rješavanja, potrebno je prikazati i trendove rješavanja predmeta za isti period. Grafikon takođe uključuje samo građanske predmete, jer je ova oblast u fokusu ove analize<sup>54</sup>.

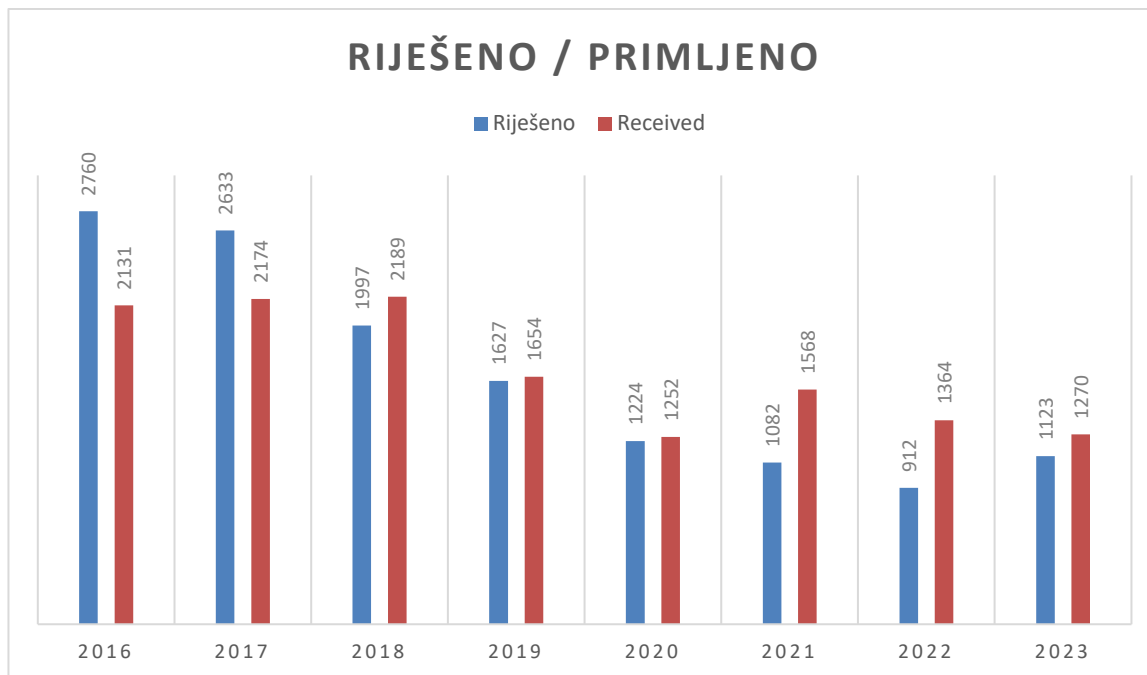


Grafikon pokazuje dugogodišnji trend smanjenja broja riješenih predmeta godišnje. Ovaj trend je preokrenut 2023. godine, kada je riješeno više predmeta nego u 2021. ili 2022. pojedinačno.

Pošto je jedna od metoda za identifikaciju potencijalnih zaostalih predmeta upoređivanje broja primljenih i riješenih predmeta tokom godine, ovi podaci će biti prikazani u sljedećem grafikonu.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja

<sup>55</sup> Podaci su preuzeti iz godišnjih izvještaja



Poređenje podataka o primljenim i riješenim predmetima svake godine pokazuje da se 2016. i 2017. godine bilježe pozitivni rezultati, sa više riješenih nego primljenih predmeta. Međutim, počevši od 2018. godine, ovaj trend se preokrenuo i svaka naredna godina pokazala je više primljenih nego riješenih predmeta, što je nesumnjivo doprinijelo nagomilavanju neriješenih predmeta.

Do kraja 2023. godine u narednu godinu prenijeto je ukupno 2.034 neriješena građanska predmeta.

Važno je napomenuti da je Privredni sud u godinama kada je ostvarivao najbolje rezultate imao ukupno 16 sudija, od kojih je 12 vodilo građanske predmete. U 2022. godini, u kojoj je bilo najmanje riješenih predmeta, sud je dio godine imao samo sedam aktivnih sudija, a u junu 2022. godine, zbog zdravstvenih odsustava, samo četiri sudije su bile na raspolaganju za sve oblasti.

Iako se ukupan broj sudija sada stabilizovao, ostaje ključni izazov: većina sudija u Privrednom sudu je imenovana tek posljednjih godina, što znači da imaju relativno ograničeno iskustvo u ovoj oblasti, što bi moglo da utiče na kvalitet neko vrijeme. Bez obzira na to, sa trenutnim brojem sudija i smanjenjem broja novih predmeta, postoji potencijal da se zaostali predmeti vremenom riješe.

## 5. EDUKACIJA I SPECIJALIZACIJA

Za ovu analizu zatražene su informacije od Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu o svim programima obuke koji su sprovedeni od 2016. godine, bilo u organizaciji ili kroz posredstvo Centra, na temama propisa koji su tiču konkurencije i kontrole državne pomoći.

Tema	Organizator	Datum	Učesnici
Nacionalne sudije i antimonopolski izazovi	Mađarska agencija za zaštitu konkurencije (GVH)	Novembar 2018	2 sudija Upravnog suda
Zakonodavni okvir i politika konkurentnosti	Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u saradnji sa IDLO	Novembar 2018	2 sudija Upravnog suda, 11 sudija za prekršaje

(neslužbeni prijevod)

Državna pomoć – Uloga nacionalnih sudova	Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u saradnji sa AZZK	Jun 2019	7 sudija, 6 sudija za prekršaje, 3 državna tužioca
Nacionalno i međunarodno privredno pravo – odabrani aspekti i aktuelni razvoj	Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ)	Novembar 2021	Savjetnik u Vrhovnom sudu Crne Gore
Posljednji trendovi u sudskoj praksi Suda pravde EU	EIPA Institut Luksemburg	Decembar 2022	2 sudija osnovnog suda, 1 državni tužilac
Zakonodavni okvir i politika konkurentnosti	Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u saradnji sa AZZK i Njemačkom fondacijom za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ)	Decembar 2022	15 sudija
Obim primjene člana 102. TFEU; Eksploatorska i isključiva zloupotreba iz člana 102. i ekonomski pristup iz člana 102	ENTraNCE (online)	Februar 2023	1 sudija za prekršaje
Veza između Zakona o zaštiti konkurencije i Zakona o javnim nabavkama	Evropska mreža za pravosudnu obuku (EJTN) (online)	April 2023	Centar je poslao pozive sudovima i tužilaštvima, ali nije bio zainteresovanih učesnika
Jačanje institucionalnih kapaciteta za harmonizaciju i implementaciju EU zakonodavstva u oblasti konkurencije i inovacija	AZZK u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	Jun 2023	17 sudija, 2 kandidata za sudije, 1 državni tužilac
Radionica o pravu i politici konkurencije	AZZK u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	Novembar 2023	17 sudija, 1 sudski savjetnik, 1 kandidat za sudiju
Jačanje institucionalnih kapaciteta za harmonizaciju i implementaciju EU zakonodavstva u oblasti konkurencije i inovacija	AZZK u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	Februar 2024	11 sudija Upravnog suda, 4 sudije Privrednog suda, 7 sudija za prekršaje
Jačanje institucionalnih kapaciteta za harmonizaciju i implementaciju EU zakonodavstva u oblasti konkurencije i inovacija	AZZK u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	Mart 2024	6 sudija Upravnog suda, 4 sudije Privrednog suda, 5 sudija za prekršaje, 1 kandidat za



Prethodna tabela pokazuje da su edukativne aktivnosti usmjerene na sudije intenzivirane u posljednje vrijeme. Posebno je važno da su ove aktivnosti usmjerene na sudove koji su nadležni za pravo iz oblasti konkurencije i kontrole državne pomoći. Pohvalno je učešće AZZK u ovim obukama. Međutim, takođe je neophodno sprovesti obuku nezavisno od AZZK, pošto sudovi na kraju nadgledaju zakonitost odluka AZZK.

Da bismo savladali ovu oblast prava i osigurali da sudske odluke odražavaju dovoljan nadzor nad zakonitošću odluka AZZK, ključno je nastaviti sa ovim obrazovnim aktivnostima. Izuzetno je važno da je obuka usmjerena na sudije koji aktivno primjenjuju pravo iz oblasti konkurencije i kontrole državne pomoći u praksi. Povremena obuka, bez kontinuiteta i uključivanje sudija bez direktnog iskustva u ovoj oblasti, neće dati pozitivne rezultate u jačanju pravosudnih kapaciteta u ovoj oblasti.

Intervjui sa predsjednicima sudova obavljani za potrebe ove analize ukazuju na to da postojeći pravni okvir dozvoljava specijalizaciju sudija u određenim oblastima. Međutim, ograničen broj predmeta ne omogućava sudijama da se specijalizuju isključivo u ovoj oblasti. Moguće je, međutim, da određeni broj sudija, pored redovnog broja predmeta, bude određen za specijaliste u ovoj oblasti, pri čemu samo te sudije vode predmete koji se odnose na zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći. Da bi se osigurala nepristrasnost, važno je da svaki sud ima više od jednog takvog sudije, što omogućava nasumično dodjeljivanje predmeta.

U intervjuu obavljenom za potrebe ove analize, predsjednik Upravnog suda Crne Gore je predložio da svako vijeće u sudu ima najmanje jednog sudskog savjetnika koji, između ostalog, pohađa obuku iz oblasti prava konkurencije i kontrole državne pomoći. Ovi savjetnici bi bili izabrani iz postojeće grupe savjetnika, obezbjeđujući da svaki panel ima podršku savjetnika koji se kontinuirano obučava u ovoj oblasti. Čini se da je ovo obećavajući pristup, jer sudski savjetnici u Upravnom sudu često napreduju do pozicije sudije tog suda. Ovom metodom nove sudije bi donijele znanje i iskustvo iz ove oblasti koje bi mogle da prenesu budućim savjetnicima, stvarajući održiv sistem za prenos znanja.

Predsjednik Privrednog suda Crne Gore, takođe intervjuisan za potrebe ove analize, podijelio je ideju u vezi sa specijalizacijom: da se najmanje dvoje sudija u Privrednom sudu odredi za specijaliste za oblasti zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći. Kada se takvi predmeti podnesu sudu, oni bi bili dodijeljeni jednom od ovih specijalizovanih sudija, koji bi takođe vodio i druge vrste predmeta. Ovakav pristup je posebno relevantan s obzirom da je većina sudija u Privrednom sudu mlada i na početku sudijske karijere. Ulaganje u njihovu obuku moglo bi donijeti dugoročne koristi za sud.

Specijalizacija sudija za prekršaje predstavljala bi značajan izazov, s obzirom da mjesna nadležnost (*ratione loci*) određuje nadležnost za ove predmete svim prekršajnim sudovima u Crnoj Gori i njihovim odjeljenjima. To znači da bi velikom broju sudija bila potrebna obuka, dok bi relativno rijetka priroda ovih predmeta ograničila trajni uticaj takve obuke. Značajan zaostatak u prekršajnim sudovima, kvalitet odluka i značajni izazovi u vezi sa specijalizacijom i usavršavanjem sugerišu da bi trebalo preispitati dugoročnu održivost ovog modela. Čini se da postoje jaki argumenti za prijenos ovlaštenja za izricanje kazni na AZZK. Ovo bi konsolidovalo nadzor u potpunosti pod jurisdikcijom Upravnog suda, koji bi, ako može da smanji svoje zaostale neriješene predmete i nastavi pravosudnu obuku, mogao razviti dovoljne kapacitete za ovu odgovornost u doglednoj budućnosti. Takva promjena bi takođe pomogla da se izbjegnu nedosljednosti među sudovima u odlukama o istim pitanjima. Međutim, prijenos ovog ovlaštenja bi zahtijevao dodatne napore za izgradnju kapaciteta AZZK. Ovo rješenje se čini opravdanim, jer bi bilo lakše unaprijediti obuku za AZZK nego obezbijediti stalnu edukaciju velikom, nedefinisanim broju sudija za prekršaje.

## 6. PREPORUKE

Na osnovu rezultata analize mogu se dati sljedeće preporuke:

### I. Osigurati usklađenost sa Zakonom o upravnom sporu prilikom izmjena i dopuna Zakona o kontroli državne pomoći

Važeće odredbe Zakona o kontroli državne pomoći (član 24.) daju ovlaštenje AZZK da pokrene upravni spor ako davalac državne pomoći ne postupi u propisanom roku na zahtjev za izjašnjenje o činjenicama i informacijama koje ukazuju na nezakonitost ili zloupotrebu u postupku dodjele državne pomoći. Analiza ukazuje da ova odredba nije usklađena sa Zakonom o upravnom sporu i može dovesti do praktičnih izazova. Konkretno, javlja se zabrinutost u pogledu njegove primjenljivosti prema članu 11 Zakona o upravnom sporu, koji precizira da je tuženi u upravnom sporu „javnopравни орган čiji se upravni akt ili druga upravna aktivnost osporava, odnosno stranka iz ugovornog ugovora kad javnopравни орган podnosi tužbu za poništaj ugovora“.

### II. Obezbijediti usklađivanje personalne primjene zakona prilikom izmjene i dopune Zakona o zaštiti konkurencije

Analiza je pokazala da je odredba kojom se definiše personalna primjena Zakona (član 3.) ostala neusklađena sa proširenom nadležnošću AZZK u pogledu kontrole državne pomoći nakon izmjena iz 2018. godine. Ova neusklađenost može rezultirati izazovima u primjeni, rizicima po odluke AZZK i poteškoćama u tumačenju tokom sudskog preispitivanja akata AZZK.

### III. Razmotriti isključenje mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv rješenja o pokretanju ispitnog postupka prilikom izmjena i dopuna Zakona o zaštiti konkurencije ili Zakona o kontroli državne pomoći

U dosadašnjoj sudskoj praksi, Upravni sud nije odbijao tužbe protiv rješenja o pokretanju ispitnog postupka po proceduralnim osnovama kao nedozvoljene. Međutim, obrazloženje u takvim odlukama ne ukazuje da je Upravni sud istinski preispitivao zakonitost ovakvih odluka ili cijenio opravdanost pokretanja postupka. Naprotiv, Sud je naveo da odluke o pokretanju ispitnog postupka ne nameću obaveze, radnje, niti utvrđuju odgovornost. Shodno tome, sudska revizija ovih akata nije dala opipljive rezultate. S druge strane, ovo otvara ključnu dilemu: ako Upravni sud poništi rješenje o pokretanju ispitnog postupka, koje su pravne posljedice ako je ispitni postupak već okončan, a AZZK je doneo pravosnažnu odluku prije donošenja presude? Uporednopravni sistemi prepoznaju isključenje upravnih sporova protiv rješenja o pokretanju ispitnih postupaka, što ovakvo zakonsko rješenje čini vrijednim razmatranja u procesu izmjene i dopune.

### IV. Razmotriti propisivanje hitnosti za sudske postupke preispitivanja zakonitosti odluka AZZK u izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije ili Zakona o kontroli državne pomoći

Analiza je identifikovala sporost u sudskim postupcima kao ključno pitanje u sudskoj reviziji odluka AZZK. Ovo kašnjenje predstavlja značajan izazov za efikasnost sudskog nadzora nad postupcima AZZK. Sudska revizija može dati značajne rezultate samo ako se sprovodi efikasno. Stoga se čini opravdanim da se u izmijenjene zakone koji regulišu konkurenciju i kontrolu državne pomoći uvrsti odredba kojom se zahtijeva da se sudski postupci u ovim slučajevima tretiraju kao hitni. U takvim slučajevima, sudije bi dale prednost ovim predmetima u odnosu na druge, umjesto da ih procesuiraju po redosljedu njihovog prijema zajedno sa svim drugim predmetima iz nadležnosti Upravnog suda.

**V. Usvojiti izmjene i dopune Zakona o upravnom sporu u cilju smanjenja zaostalih predmeta u Upravnom sudu**

Predložene izmjene i dopune Zakona o upravnom sporu, koje imaju za cilj da skrate vrijeme predviđeno za rješavanje predmeta ćutanja uprave u vezi sa zahtjevima za slobodan pristup informacijama, već su u skupštinskoj proceduri. S obzirom da značajan broj ovakvih predmeta doprinosi nagomilavanju sudskih predmeta, neophodno je izmijeniti Zakon o upravnom sporu na način da se ne ugrozi legitimno pravo na pristup informacijama. Dugogodišnji zaostaci u Upravnom sudu takođe negativno utiču na trajanje postupaka u predmetima koji se odnose na pravo iz oblasti konkurencije i kontrolu državne pomoći.

**VI. Preispitati godišnju normu broja predmeta za sudije kako bi smanjili broj zaostalih predmeta u Upravnom sudu**

Trenutna godišnja norma broja predmeta za sudije Upravnog suda je 300 riješenih predmeta. Analiza pokazuje da mnoge sudije, u redovnom radnom vremenu, godišnje riješe dva puta više od ovog broja. Jedan sudija je 2023. godine riješio preko 1.000 predmeta, uključujući i prekovremeni rad. Ovo pokazuje da je trenutna godišnja norma nerealno niska, što sugerise da je norma za prekovremeni rad takođe postavljena prenisko. Postavljanje realnije norme godišnjeg broja predmeta doprinijelo bi smanjenju zaostalih predmeta u Upravnom sudu.

**VII. Da bi se smanjio broj zaostalih predmeta, Upravni sud bi trebao posvetiti veću pažnju predmetima koji se ponavljaju**

Značajan broj predmeta u Upravnom sudu se više puta vraća na preispitivanje, što doprinosi zaostatku. Zakonom o upravnom sporu je propisano da Upravni sud mora sam da riješi predmet (u sporu pune jurisdikcije) ako je već poništio rješenje organa uprave u istoj stvari i priroda predmeta to dozvoljava. Međutim, analiza javno dostupnih odluka sugerise da rješavanje sporova u punoj jurisdikciji nije ni česta ni standardna praksa. Da bi riješio ovo pitanje, Upravni sud bi trebalo da stavi veći naglasak na takve predmete kako bi se smanjio broj zaostalih predmeta. Takođe bi bilo korisno preporučiti da sud u svoje godišnje izvještaje uključi broj predmeta riješenih u sporovima pune jurisdikcije. To bi omogućilo bolje praćenje i evaluaciju napretka po ovom pitanju.

**VIII. U cilju praćenja zaostalih predmeta, Vrhovni sud Crne Gore treba u svoje godišnje izvještaje uključiti prosječno trajanje predmeta po oblastima prava**

Duži vremenski period, do 2020. godine, godišnji izvještaji Vrhovnog suda su uključivali podatke o prosječnom trajanju postupaka u različitim oblastima prava (npr. upravni sporovi, krivični predmeti, građanski predmeti). Moguće je da su ove informacije izostavljene u narednim godinama kako bi se uskladile sa međunarodnim standardima izvještavanja. Međutim, prijavljivanje samo ukupnog prosječnog trajanja predmeta ne dozvoljava praćenje trendova ili identifikaciju kašnjenja u određenim oblastima prava.

**IX. Razmotriti davanje ovlaštenja Agenciji za zaštitu konkurencije za izricanje sankcija prilikom izmjena i dopuna Zakona o zaštiti konkurencije ili Zakona o kontroli državne pomoći**

Analiza je pokazala da je postojeći sistem, u kojem sankcije za kršenje kaznenih odredbi izriče Sud za prekršaje, zabrinjavajuće neefikasan. Evidentno je da je neophodna temeljna reforma sistema prekršajne odgovornosti. Gotovo svi predmeti koje je Sud za prekršaje vodio u ovoj oblasti vraćeni su



na ponovno suđenje po žalbi, dok je značajan broj odbačen zbog zastarjelosti. Postupci su često bili dugotrajni, a izrečene sankcije bile su ili ispod zakonskog minimuma ili postavljene na minimalni prag. Pored toga, uočene su nedosljednosti, jer su različiti sudovi (npr. Upravni sud i Sud za prekršaje) često dolazili do suprotstavljenih pravnih zaključaka, što je dovodilo do potencijalne pravne nesigurnosti. Rješavanje ovih pitanja zahtijevalo bi temeljnu reformu sistema prekršajne odgovornosti, što je složen i dugotrajan proces. Kao alternativa, na osnovu uporedne pravne prakse, ovlaštenje za izricanje sankcija moglo bi biti dodijeljeno AZZK, što može pomoći u rješavanju ili ublažavanju ovih neefikasnosti i nedosljednosti.

Treba imati na umu da bi prenos ove nadležnosti na AZZK takođe predstavljao značajan izazov. Prvo i najvažnije, sve zakonske odredbe moraju biti sačinjene sa velikom pažnjom kako bi bile u skladu sa najvišim standardima prava na pravično suđenje. Ovo zahtijeva da zakon jasno definiše uslove za izricanje sankcija, garantuje stranci pravo na odbranu i utvrdi kriterijume za određivanje težine sankcija na osnovu olakšavajućih i otežavajućih okolnosti, čime se sprječava eventualna samovolja u postupku.

Još jedan izazov u primjeni ovog modela sankcionisanja leži u kapacitetu AZZK. Da bi AZZK mogla potencijalno da preuzme ove nadležnosti, morala bi značajno da ojača svoje profesionalne kapacitete kako bi obezbijedila zakonito i efikasno donošenje odluka. Drugim riječima, ono što se analizom identifikuje kao nedostatak postupka pred prekršajnim sudovima ne smije se replicirati u postupcima AZZK (predugo trajanje postupka, višestruko ukidanje odluka od strane viših instanci i neosnovano izricanje sankcija).

#### **X. Sprovođenje kontinuirane i fokusirane obuke, uz uzimanje u obzir djelimične specijalizacije sudija**

Generalna obuka za svo sudsko osoblje ima veoma ograničen uticaj. Zbog složenosti i raznolikosti zakona o konkurenciji i nadzora državne pomoći, obuka sudija samo u jednom aspektu ovih tema često daje minimalne praktične rezultate. Ovo ograničenje se dodatno pogoršava kada sudija ne vodi slučaj iz tih oblasti nekoliko godina, što smanjuje efikasnost obuke.

Stoga se čini da je fokusirana obuka bolji pristup. To podrazumijeva da određene sudije dosljedno učestvuju u svim dostupnim obukama iz ove oblasti, što dovodi do boljih rezultata u praksi.

Međutim, ograničen broj predmeta koji stižu do sudova znači da nijesu sve sudije u redovnom kontaktu sa takvim predmetima. Shodno tome, mali obim predmeta čini nepraktičnim da se sudije u potpunosti specijalizuju samo u ovoj oblasti. Istovremeno, ne može se zaboraviti da princip prava na nepristrasan sud zahtijeva slučajnu dodjelu predmeta

Praktično rješenje bi moglo da podrazumijeva djelimičnu specijalizaciju, đe je odabrani broj sudija (ili sudskih savjetnika) specijalizovan za pravo iz oblasti konkurencije i nadzora državne pomoći, a da pritom učestvuje u raspodjeli drugih predmeta u nadležnosti suda. To bi značilo da bi Upravni sud Crne Gore i Privredni sud Crne Gore mogli da odrede po dvoje ili troje sudija (ili sudskih savjetnika) kojima se, pored redovnog broja predmeta, dodjeljuju predmeti u ovim specifičnim oblastima. Kroz fokusiranu i kontinuiranu obuku ovih pojedinaca mogli bi se postići održivi rezultati.

Ako AZZK bude imala nadležnost za izricanje sankcija, fokusirana i kontinuirana edukacija njenog osoblja će takođe biti neophodna.



Odricanje od odgovornosti:

*Ovaj dokument je pripremljen u okviru projekta „Centar za strateško-pravno savjetovanje (PLAC) za Crnu Goru“, finansiranog od strane EU. Dokument je u originalu pripremljen na engleskom jeziku pod nazivom „Gap Assessment of Judicial Capacities in Montenegro in the Areas of Competition Rules and State Aid Control“. Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključiva odgovornost eksperta/eksperata i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili njenih institucija.*