



Broj: UPI-05-430/24-76/15

Podgorica, 18.02.2026. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 20f stav 1 tačka 5 i člana 19 stav 2 t. 6, 8 i 19 Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni list CG", br. 44/12, 13/18 i 145/21), člana 18 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i čl. 25 i 26, a u vezi sa članom 5 st. 1 i 3 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 12/18), u ispitnom postupku utvrđivanja usklađenosti potencijalne državne pomoći dodijeljene od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, čiji je pravni sljedbenik Ministarstvo finansija, na adresi ul. Stanka Dragojevića br. 2, 81000 Podgorica, pokrenutom po službenoj dužnosti Rješenjem br. UPI-01-430/24-76/3 od 25.07.2025. godine, a na osnovu prijedloga rješenja zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 18.02.2026. godine donosi

RJEŠENJE

I UTVRĐUJE SE da je državna pomoć koja je bez prethodne prijave dodijeljena od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja Društvu sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works", po osnovu Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, neusklađena sa Zakonom o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 12/18).

II NALAŽE SE Ministarstvu finansija, kao pravnom sljedbeniku Ministarstva finansija i socijalnog staranja da bez odlaganja, a najkasnije u roku od četiri (4) mjeseca od dana prijema ovog rješenja, preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava neusklađene državne pomoći iz stava I dispozitiva ovog rješenja, u iznosu od 164.764 eura.

III NALAŽE SE Ministarstvu finansija, da u roku od dva (2) mjeseca od dana prijema ovog rješenja sačini i Agenciji za zaštitu konkurencije dostavi plan povraćaja neusklađene državne pomoći iz stava I dispozitiva ovog rješenja, sa mjerama i rokovima za njegovu realizaciju ili obavještenje o preduzetim mjerama za povraćaj.

IV Na iznos neusklađene državne pomoći iz stava II dispozitiva ovog rješenja, obračunava se kamata za period od dodjele iznosa državne pomoći, odnosno od 12.11.2021. godine do dana donošenja ovog rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.



O b r a z l o ž e n j e

I POKRETANJE ISPITNOG POSTUPKA

Na osnovu Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu, Agencija za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „**Agencija**“) je došla u saznanje da je od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja vršena isplata sredstava koja se odnose na isplatu dijela osnivačkog uloga za osnivanje Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“ (u daljem tekstu: „**Montenegro Works**“).

U Godišnjem izvještaju o dodijeljenoj državnoj pomoći u 2021. godini, Agencija je navela da je uvidom u Izvještaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu Državne revizorske institucije, utvrdila da je vršena isplata sredstava bez prethodno pribavljenog mišljenja Agencije, od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja privrednom subjektu Montenegro Works, u iznosu od 490.000,00 eura.

Saglasno odredbama člana 20 st. 1, 2 i 3 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 12/18) (u daljem tekstu: „**Zakon**“), Agencija je u cilju sagledavanja pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, uputila Nalog za dostavu podataka br. 05-430/22-847/1 od 21.11.2022. godine Ministarstvu finansija, kao pravnom sljedbeniku Ministarstva finansija i socijalnog staranja, saglasno odredbi člana 58 stav 1 alineja 1 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list CG", br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22 i 110/22), koja je važila u vrijeme dostavljanja tog naloga. Uvidom u dokaz o uručanju naloga, iz spisa predmeta, zaključuje se da je prednje navedeni nalog uredno dostavljen Ministarstvu finansija dana 22.11.2022. godine. Ministarstvo finansija, koje je pravni sljedbenik shodno propisima o organizaciji i načinu rada državne uprave od dostave pomenutog naloga do dana pokretanja ispitnog postupka, nije postupilo i dostavilo tražene podatke.

Saglasno zakonskim nadležnostima, Agencija je Rješenjem br. UPI-01-430/24-76/3 od 25.07.2025. godine pokrenula ispitni postupak utvrđivanja usklađenosti potencijalne državne pomoći dodijeljene od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, čiji je pravni sljedbenik Ministarstvo finansija, a iz razloga bliže opisanih u obrazloženju tog rješenja.

Istim rješenjem (stav II dispozitiva) naloženo je Ministarstvu finansija da se u roku od 15 (petnaest) dana od dana prijema tog rješenja, izjasni o činjenicama i informacijama koje ukazuju na nezakonitost potencijalne državne pomoći iz stava I dispozitiva tog rješenja.

Dodatno, saglasno članu 23 stav 1 Zakona, usljed sumnje da je dodijeljena nezakonita



državna pomoć, Agencija je prednje navedenim rješenjem (stav III dispozitiva), naložila Ministarstvu finansija da, odmah po prijemu ovog rješenja, privremeno obustavi dodjelu sredstava državne pomoći privrednom subjektu Montenegro Works, odnosno privrednim subjektima sa kojima ima ekonomski kontinuitet, ukoliko isti privredni subjekti postoje, do odlučivanja Agencije o usklađenosti potencijalne državne pomoći iz stava I dispozitiva tog rješenja sa Zakonom.

II PREDUZETE RADNJE U ISPITNOM POSTUPKU I USMENA RASPRAVA

Postupajući po nalogu iz stava II dispozitiva Rješenja br. UPI-01-430/24-76/3 od 25.07.2025. godine, Ministarstvo finansija je dostavilo podnesak br. 01/4-430/25-25676/2 od 08.08.2025. godine, evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/4 od 13.08.2025. godine, u kojem se u bitnom navodi da je predmetno privredno društvo izvršilo povraćaj osnivačkog uloga i to u iznosu od 325.236,00 eura na dan 09.08.2022. godine. Uz pomenuti podnesak, dostavljena je i sljedeća dokumentacija u neovjerenim prepisima: Zaključke Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine; Zahtjev za plaćanje br. 40173399; i dokaz o povraćaju osnivačkog kapitala.

Agencija je shodno članu 22 stav 1 Zakona, uputila Ministarstvu finansija Zahtjev za dostavu podataka br. UPI-05-430/24-76/5 od 22.08.2025. godine. U odnosu na podatke tražene navedenim zahtjevom, Ministarstvo finansija je dostavilo podnesak br. 14/2-03-430/25-28657/5 od 25.09.2025. godine, evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/8 od 30.09.2025. godine, u prilogu kojeg su dostavljeni podaci, sa kojima prema navodima Ministarstva finansija, raspolaže to ministarstvo, kako slijedi: akt Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore br. 02-430/25-1277/2 od 03.09.2025. godine, sa ovjerenim prepisima Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, akta Ministarstva finansija i socijalnog staranja br. 13-14981/1 od 21.10.2021. godine, Formulara za podnošenje materijala za diskusiju od 21.10.2021. godine i Informacije o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“, broj: OV-10758/2025 od 03.09.2025. godine; ovjereni prepis Zahtjeva za plaćanje br. 40173399; broj: OV-11651/2025 od 19.09.2025. godine; i dokaz o povraćaju osnivačkog uloga u iznosu od 325.236,00 eura, datum dokumenta 09.08.2022. godine.

Usmena rasprava u ovom ispitnom postupku je bila zakazana za 20.10.2025. godine, sa početkom u 09:00 časova, u prostorijama Agencije. Na Zapisniku o usmenoj raspravi br. UPI-05-430/24-76/12 od 20.10.2025. godine, konstatovano je da usmenoj raspravi nije pristupio zakonski zastupnik ili ovlašćeni predstavnik, odnosno punomoćnik stranke - Ministarstva finansija, iako iz spisa predmeta, dostavnice uz Poziv za usmenu raspravu br. UPI-05-430/24-76/10 od 01.10.2025. godine, proizilazi da je isti poziv za ovu usmenu raspravu uredno dostavljen Ministarstvu finansija dana 01.10.2025. godine. U pozivu za usmenu raspravu je naznačen datum, vrijeme i mjesto zakazane usmene rasprave, odnosno 20.10.2025. godine u 09:00 časova, prostorije Agencije. Ministarstvo finansija je u pozivu za usmenu raspravu opomenuto



da je slučaju spriječenosti, dužno da o tome odmah obavijesti Agenciju, te je upozoreno na posljedice u slučaju neopravdanog izostanka sa usmene rasprave. Uvidom u spise predmeta, zaključeno je da Ministarstvo finansija do dana 20.10.2025. godine u 09:00 časova, nije dostavilo Agenciji obavještenje o opravdanim razlozima izostanka sa zakazane usmene rasprave. Kako nijesu bile ispunjene zakonske procesne pretpostavke za održavanje usmene rasprave, donijeto je Rješenje kojim je odlučeno da se usmena rasprava neće održati, te da se naredna usmena rasprava neće zakazati.

U daljem toku postupka, Agencija je na osnovu člana 111 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) (u daljem tekstu: „**Zakon o upravnom postupku**“) donijela Obavještenje o rezultatima ispitnog postupka br. UPI-05-430/24-76/13 od 28.10.2025. godine. U navedenom obavještenju o rezultatima ispitnog postupka, Ministarstvo finansija je, između ostalog, a shodno odredbi člana 111 stav 4 tačka 2 Zakona o upravnom postupku, obavješteno i da su u ovom ispitnom postupku izvedeni sljedeći dokazi: Nalog za dostavu podataka br. 05-430/22-847/1 od 21.11.2022. godine; Rješenje br. UPI-05-430/24-76/3 od 25.07.2025. godine; podnesak Ministarstva finansija br. 01/4-430/25-25676/2 od 08.08.2025. godine, evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/4 od 13.08.2025. godine (sa prilogima: neovjereni prepisi Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, Zahtjeva za plaćanje br. 40173399 i dokaza o poraćaju osnivačkog kapitala); Zahtjev za dostavu podataka br. UPI-05-430/24-76/5 od 22.08.2025. godine; Zahtjev za produženje roka za dostavu podataka br. 14/2-03-430/25-28657/3 od 10.09.2025. godine, evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/6 od 11.09.2025. godine; akt br. UPI-05-430/24-76/7 d 11.09.2025. godine; podnesak Ministarstva finansija br. 14/2-03-430/25-28657/5 od 25.09.2025. godine, evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/8 od 30.09.2025. godine (sa prilogima: akt Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore br. 02-430/25-1277/2 od 03.09.2025. godine, sa ovjerenim prepisima Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, akta Ministarstva finansija i socijalnog staranja br. 13-14981/1 od 21.10.2021. godine, Formulara za podnošenje materijalaza diskusiju od 21.10.2021. godine i Informacije o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“, broj: OV-10758/2025 od 03.09.2025. godine; ovjereni prepis Zahtjeva za plaćanje br. 40173399, broj: OV-11651/2025 od 19.09.2025. godine; i dokaz o povraćaju osnivačkog uloga u iznosu od 325.236,00 eura, datum dokumenta 09.08.2022. godine); Dokument o registraciji Montenegro Works, preuzet sa službene internet stranice Poreske uprave - Centralni registar privrednih subjekata (<http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/Pretraga>), evidentiran kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/11 od 02.10.2025. godine; Odluka o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" ("Službeni list CG", br. 85/21 i 86/21); Statut Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" ("Službeni list CG", br. 90/21); i Odluka o dobrovoljnoj likvidaciji Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro works“ ("Službeni list CG", br. 83/22). U prilogu



navedenog obavještenja, Agencija je dostavila Ministarstvu finansija Zapisnik o usmenoj raspravi br. UPI-05-430/24-76/12 od 20.10.2025. godine.

Iz dokaza o dostavi prednje navedenog obavještenja o rezultatima ispitnog postupka proizilazi da je isto uredno dostavljeno Ministarstvu finansija dana 03.11.2025. godine. Uvidom u spise predmeta, te provjerom kroz pisarnicu Agencije, zaključuje se da se Ministarstvo finansija nije izjasnilo na rezultate ispitnog postupka u ostavljenom maksimalnom zakonskom roku shodno članu 112 stav 2 Zakona o upravnom postupku, pa je ovo rješenje donijeto bez izjašnjenja stranke, saglasno stavu 3 istog člana.

III OPIS MJERE

Predmet ovog ispitnog postupka je mjera uplate osnivačkog kapitala privrednog društva Montenegro Works, od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, po osnovu Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine (u daljem tekstu: „Mjera“).

Iz Zaključaka Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine proizilazi da je na osnovu člana 10 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/08, 14/17 i 28/18), Vlada Crne Gore, dana 29.10.2021. godine, bez održane sjednice, na osnovu pribavljenih saglasnosti većine članova Vlade, odlučila o Informaciji o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works", koju je dostavilo Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. S tim u vezi, Vlada je donijela sljedeće zaključke:

1. Vlada je usvojila Informaciju o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works".
2. Zadužuje se Ministarstvo finansija i socijalnog staranja da iz sredstava Tekuće budžetske rezerve obezbijedi sredstva za osnivački kapital Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" u iznosu od 490.000,00 eura i ista uplati na privremeni račun broj 510-0-40 kod Crnogorske komercijalne banke AD Podgorica sa pozivom na broj 292506-28.

Agencija je izvršila uvid u Formular za podnošenje materijala za diskusiju od 21.10.2021. godine, u vezi sa Informacijom o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works", a iz kojeg proizilazi da je predlagač dokumenta Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Direktor za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države.

Agencija je izvršila uvid u Informaciji o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works", a u kojoj se u bitnom navodi da je Vlada Crne Gore 03.08.2021. godine donijela Odluku o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" ("Službeni list CG", br.



85/21 i 86/21) u cilju osnivanja preduzeća koje će se baviti praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i pružanjem stručne podrške u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja istim. Dalje se navodi da je članom 6 navedene odluke propisano da osnovni kapital Montenegro Works čine novčana sredstva koja obezbjeđuje Osnivač, odnosno Vlada Crne Gore u iznosu od 490.000,00 eura za osnivački ulog, te se navodi da će ta sredstva biti iskorištena u najvećoj mjeri za zarade i naknade profesionalnom kadru Montenegro Works, kao i članovima Odbora direktora, kupovinu nophodne opreme i materijala za nesmetano funkcionisanje društva, zakup poslovnog prostora i režijske troškove, do momenta kada će ovo društvo moći da generiše sopstvene prihode.

Iz Zahtjeva za plaćanje br. 40173399 proizilazi da je svrha uplate po Zaključcima Vlade br. 04-5238/2, te iznos 490.000,00 eura, odnosno proizilazi da su sredstva shodno navedenim zaključcima isplaćena.

Iz dokaza o povraćaju osnivačkog uloga u iznosu od 325.236,00 eura, datum dokumenta 09.08.2022. godine, proizilazi da je dio sredstava uplaćenog osnivačkog kapitala, vraćen od strane Montenegro Works.

IV KORISNIK MJERE

Korisnik Mjere je Društvo sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“, sa registrovanim sjedištem na adresi Stanka Dragojevića br. 2, Podgorica, Crna Gora, registrovano u Centralnom registru privrednih subjekata pod registarskim brojem: 50995624, PIB: 03394352 i sa šifrom pretežne djelatnosti 7022 - Konsultantske aktivnosti u vezi s poslovanjem i ostalim upravljanjem. Uvidom u Dokument o registraciji, prezet sa službene internet stranice Poreske uprave - Centralnog registra privrednih subjekata (<http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/Pretraga>) na dan 02.10.2022. godine, Montenegro Works je osnovan 12.11.2021. godine. Datum brisanja je 08.08.2022. godine.

Članom 1 Odluke o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" ("Službeni list CG", br. 85/21 i 86/21) (u daljem tekstu: „**Odluka o osnivanju**“), radi nadzora, praćenja i analiziranja finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, kao i podrške u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja istim, osnovano je privredno društvo Montenegro Works.

Saglasno članu 2 Odluke o osnivanju, Montenegro Works je osnovan kao jednočlano društvo, čiji je osnivač Vlada Crne Gore i isto je osnovano na neodređeno vrijeme.

Prema članu 4 Odluke o osnivanju, pretežna djelatnost Montenegro Works je 70.22 Konsultantske aktivnosti u vezi sa poslovanjem i ostalim upravljanjem, a shodno članu 5, pored te djelatnosti, Montenegro Works može obavljati i druge djelatnosti u skladu sa zakonom, ovom odlukom i statutom Društva.



Članom 6 Odluke o osnivanju su uređena pitanja u vezi sa osnovnim kapitalom Montenegro Works, na način što Osnovni kapital čine novčana sredstva koja obezbjeđuje Vlada Crne Gore u iznosu 490.000,00 eura za osnivački ulog. Na dan osnivanja Montenegro Works, Vlada Crne Gore obezbjeđuje osnovni kapital, u ukupnom iznosu od 490.000,00 eura.

Shodno članu 7 Odluke o osnivanju, sredstva za finansiranje Montenegro Works obezbjeđuju se iz: dodatnih uloga Vlade Crne Gore; prihoda ostvarenih djelatnošću Montenegro Works; donacija; i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Statutom Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" ("Službeni list CG", br. 90/21) (u daljem tekstu: „**Statut**“), nijesu propisane druge djelatnosti koje Montenegro Works može obavljati.

Prema odredbama člana 8 Statuta, Montenegro Works istupa samostalno u pravnom prometu, zaključuje ugovore i preduzima druge pravne radnje u okviru svoje djelatnosti. Za obaveze prema trećim licima Montenegro Works odgovara cjelokupnom svojom imovinom. Vlada Crne Gore odgovara za obaveze Montenegro Works samo do visine uloženog kapitala i u slučajevima i pod uslovima propisanim zakonom.

Na osnovu člana 307 stav 1 tačka 2, a u vezi člana 260 Zakona o privrednim društvima ("Službeni list CG", br. 65/20 i 146/21), Vlada Crne Gore na sjednici od 22. jula 2022. godine, donijela je Odluku o dobrovoljnoj likvidaciji Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro works“ ("Službeni list CG", br. 83/22) (u daljem tekstu: „**Odluka o dobrovoljnoj likvidaciji**“), koja je stupila na snagu 30.07.2022. godine, kada je i objavljena.

Shodno članu 1 Odluke o dobrovoljnoj likvidaciji, dobrovoljna likvidacija po skraćenom postupku Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“ registarski broj 50995624, PIB 03394352, osnovanog Odlukom o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“ ("Službeni list CG", br. 85/21), sprovodi se zbog nemogućnosti ostvarenja prihoda, održivog i uspješnog poslovanja na tržištu.

Kako je propisano članom 3 Odluke o dobrovoljnoj likvidaciji, nakon sprovedenog postupka dobrovoljne likvidacije i brisanja Montenegro Works iz Centralnog registra privrednih subjekata, Vladi Crne Gore pripadaju:

- novčana sredstva na transakcionim računima Montenegro Works (510-151562-90 i 510-151441-65), koji se vode kod Crnogorske komercijalne banke AD Podgorica (CKB), i
- oprema Montenegro Works sa stanjem na dan stupanja na snagu ove odluke.

Prema članu 5 Odluke o dobrovoljnoj likvidaciji, danom objavljivanja Rješenja o



brisanju Društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro works“ prestaju da važe Odluka o osnivanju i Statut.

Predmet ispitnog postupka i ocjene Agencije su samo one mjere pomoći koje se odnose na korisnike državne pomoći, u smislu člana 3 stav 2 Zakona, kojim je propisana definicija ovog pojma - fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti. Privredna djelatnost, shodno odredbi člana 3 stav 3 Zakona, je aktivnost koja obuhvata ponudu robe ili usluga na tržištu, bez obzira na pravni status i način na koji se subjekt finansira.

Agencija je prilikom utvrđivanja da li se Montenegro Works smatrao korisnikom državne pomoći u vrijeme dodjele Mjere, primijenila Obavještenje Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) (u daljem tekstu: „**Obavještenje**“), koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2f Pravilnika o Listi pravila državne pomoći ("Službeni list CG", br. 35/14, 2/15, 38/15, 20/16, 33/20, 38/20, 53/20, 98/20, 130/20, 107/21, 131/21, 15/22, 52/22, 34/23, 57/23, 115/23, 26/24 i 41/25) (u daljem tekstu: „**Pravilnik o Listi pravila državne pomoći**“), a kojim se razjašnjava pojam preduzetnika i privredne djelatnosti. Prema stavu 6 Obavještenja, pravila o državnoj pomoći primjenjuju se samo ako je korisnik pomoći „preduzetnik“. Termin „privredno društvo“, „preduzetnik“, „preduzeće“ i „korisnik državne pomoći“ u ovom rješenju imaju isto značenje. 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 Suda pravde od 12.09.2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428; Presuda Suda pravde od 10.01.2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8). Klasifikacija pojedinog subjekta kao preduzetnika stoga u potpunosti zavisi od prirode njegovih djelatnosti.

Najprije razmatrajući da li je Montenegro Works u vrijeme dodjele Mjere bio preduzetnik u smislu Obavještenja, odnosno da li je to društvo obavljalo privrednu djelatnost u smislu člana 3 stav 3 Zakona, Agencija je Zahtjevom za dostavu podataka br. UPI-05-430/24-76/5 od 22.08.2025. godine, tražila od Ministarstva finansija da dostavi podatke o svim privrednim djelatnostima koje je privredno društvo Montenegro Works stvarno obavljalo, odnosno uslugama koje je stvarno pružalo, te detaljno obrazloženje da li je privredno društvo Montenegro Works obavljalo privrednu djelatnost, odnosno privredne djelatnosti koje se ne mogu odvojiti od izvršavanja javnih ovlašćenja u smislu odjeljka 2.2. Obavještenja, kao i da dostavi detaljno obrazloženje da li je privredno društvo Montenegro Works, pored privredne djelatnosti, odnosno privrednih djelatnosti, obavljalo i neprivredne djelatnosti u smislu člana 6 Zakona i koje su to neprivredne djelatnosti, kao i da li je u tom slučaju obezbijeđeno da se javno finansiranje za neprivredne djelatnosti ne može koristiti za unakrsno subvencionisanje privrednih djelatnosti u skladu sa stavom 206 Obavještenja. Ministarstvo finansija nije dostavilo tražene podatke i obrazloženja, već je navelo da



Agenciji dostavlja samo podatke sa kojima raspolaže.

Polazeći od zakonske definicije korisnika državne pomoći i pravila propisanih Obavještenjem, te cijeneći činjenično stanje iz spisa predmeta, a naročito imajući u vidu da iz Odluke o osnivanju i Statuta proizilazi da je osnovna djelatnost Montenegro Works (konsultantske aktivnosti u vezi sa poslovanjem i ostalim upravljanjem), komercijalne prirode, te da se sredstva za finansiranje Montenegro Works obezbjeđuju, između ostalog i iz prihoda ostvarenih djelatnošću Montenegro Works, a da nasuprot tome nije uređeno da se ista delatnost obavlja na nekomercijalnoj osnovi. Prednji stav podržava i član 1 Odluke o dobrovoljnoj likvidaciji, da se dobrovoljna likvidacija o skraćenom postupku ovog društva sprovodi zbog nemogućnosti ostvarenja prihoda, održivog i uspješnog poslovanja na tržištu, čime se potvrđuje da je Montenegro Works poslovao na tržištu. I u Informaciji o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" se navodi da se planira da to društvo generiše sopstvene prihode. Na osnovu izloženog je nesporno da je Montenegro Works obavljao privrednu djelatnost u vrijeme dodjele Mjere, pri čemu se Montenegro Works smatra **korisnikom državne pomoći**.

V PRISUSTVO DRŽAVNE POMOĆI

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, član 107 stav 1, definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore¹ (u daljem tekstu: „SSP“) u članu 73 stav 1. tačka iii., definiše da je zabranjena svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih privrednih društava ili određenih proizvoda. SSP dalje ustanovljava obaveze države Crne Gore u dijelu politike državne pomoći, i između ostalog, precizira da: svi postupci suprotni ovom članu će se ocjenjivati na osnovu kriterijuma koji proizlaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, posebno članova 81, 82, 86 i 87 (član 87 sada: član 107) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.

Članom 2 Zakona, 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

¹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Republike Crne Gore, s druge strane („Službeni list CG“, br. 7/07).



- 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;
 - 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova, odnosno: da je pomoć dodijeljena od strane države ili iz sredstava države, da predstavlja selektivnu ekonomsku prednost i da narušava ili prijeti da naruši konkurenciju i da utiče na trgovinu između država članica. S tim uvezi, Agencija je cijnila ispunjenost navedenih uslova u odnosu na Mjeru.

S obzirom na to da je pojam državne pomoći objektivan pravni koncept direktno definisan Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, Agencija je prilikom utvrđivanja prisustva državne pomoći, primijenila Obavještenje, koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2f Pravilnika o Listi pravila državne pomoći, a kojim se razjašnjava shvatanje člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kako ga tumači Sud pravde i Opšti sud.

1. Državno porijeklo

Dodjela prednosti direktno ili indirektno državnim sredstvima i pripisivost takve mjere državi dva su odvojena i kumulativna uslova za postojanje državne pomoći. Međutim, često se zajedno razmatraju pri procjeni mjere u okviru člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, jer se oba uslova odnose na javno porijeklo predmetne mjere. Prema stavu 39 Obavještenja, u slučajevima u kojima državni organ dodijeli pomoć korisniku, taj prenos je pripisiv državi, čak i ako je državni organ autonoman od drugih državnih organa. To isto važi i ako državni organ imenuje privatni ili javni organ da sprovodi mjeru kojom se dodjeljuje prednost. Zaista, pravo Evropske unije ne može dozvoliti da se pravila o državnoj pomoći zaobilaze stvaranjem autonomnih institucija zaduženih za dodjeljivanje pomoći. Državna sredstva, prema stavu 48 Obavještenja, uključuju sva sredstva javnog sektora, uključujući sredstva subjekata unutar države (decentralizovanih, udruženih u savez, regionalnih ili ostalih) i, u određenim okolnostima, sredstva privatnih organa. Samo prednosti koje su direktno ili indirektno dodijeljene putem državnih sredstava mogu predstavljati državnu pomoć (stav 47 Obavještenja). Prema stavu 51 Obavještenja, prenos državnih sredstava može poprimiti razne oblike, poput direktnih bespovratnih sredstava, zajmova, garancija, direktnog ulaganja u kapital preduzetnika i koristi u naturi. Odricanje od prihoda koji bi u suprotnome bio plaćen državi predstavlja prenos državnih sredstava. Stvaranje dovoljno stvarnog rizika uvođenja dodatnog opterećenja na državu u



budućnosti, garancijom ili ugovornom ponudom, dovoljno je za potrebe člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

U konkretnom slučaju, Zaključcima Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, tačkom 2. zaduženo je Ministarstvo finansija i socijalnog staranja da iz sredstava Tekuće budžetske rezerve obezbijedi sredstva za osnivački kapital Montenegro Works u iznosu od 490.000,00 eura i ista uplati na privremeni račun broj 510-0-40 kod Crnogorske komercijalne banke AD Podgorica sa pozivom na broj 292506-28. Prethodno, članom 6 Odluke o osnivanju, propisano je da Vlada Crne Gore obezbjeđuje osnovni kapital Montenegro Works, u ukupnom iznosu od 490.000,00 eura.

Slijedom izloženog, Agencija nalazi da se predmetna sredstva Tekuće budžetske rezerve imaju smatrati javnim (državnim) sredstvima, kao i da je Mjera pripisiva državi, s obzirom da su sredstva dodijeljena po osnovu zaključaka Vlade Crne Gore, čemu je prethodila Odluka o osnivanju, koju je takođe donijela Vlada Crne Gore, pa je ispunjen uslov iz člana 2 tačka 1 Zakona.

2. Ekonomska prednost

Svaka ekonomska korist koju preduzetnik ne bi ostvario u uobičajenima tržišnim uslovima i u svom redovnom poslovanju, odnosno u nedostatku intervencije države, vodi ka ispunjenju ovog uslova (stav 66 Obavještenja). Prednost je prisutna kad god se finansijska situacija preduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države pod uslovima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uslova (stav 67 Obavještenja). Prema tački 68 Obavještenja, tačan oblik mjere nije važan da bi se utvrdilo dodjeljuje li se njome ekonomska prednost preduzetniku. Ne samo da je dodjela pozitivne ekonomske prednosti važna za pojam državne pomoći, nego i oslobođenje u odnosu na ekonomsko opterećenje isto tako može predstavljati prednost. To obuhvata sve situacije u kojima su ekonomski subjekti oslobođeni od sastavnih troškova njihovih privrednih djelatnosti. Prema st. 73 i 74 Obavještenja, pravni poredak Evropske unije neutralan je u odnosu na sistem vlasništva i ni na jedan način ne dovodi u pitanje pravo država članica da djeluju kao ekonomski subjekti. Međutim, kad državni organi direktno ili indirektno izvršavaju ekonomske transakcije u bilo kojem obliku, podliježu pravilima o državnoj pomoći Evropske unije. Ekonomske transakcije koje izvršava javni organ ne dodjeljuju prednost svojim protivstrankama i stoga ne predstavljaju pomoć, ako se izvršavaju u skladu s uobičajenima tržišnim uslovima. Ovo načelo razvijeno je u skladu s raznim ekonomskim transakcijama. Sudovi Evropske unije razvili su „*načelo investitora u tržišnoj ekonomiji*“ da bi utvrdili prisutnost državne pomoći u slučajevima javnih investicija (posebno dokapitalizacija, *eng. capital injections*). Da bi se utvrdilo predstavlja li investicija javnog organa državnu pomoć potrebno je ocijeniti da li bi, u sličnim okolnostima, privatni investitor uporedive veličine koji djeluje u uobičajenim uslovima tržišne ekonomije bio podstaknut da izvrši predmetnu investiciju.



Ako se intervencija države pokreće zbog razloga javne politike (na primjer, zbog razloga socijalnog ili regionalnog razvoja), ponašanje države moglo bi biti opravdano sa stanovišta javne politike, ali u isto vrijeme ne bi bilo u skladu s tržišnim uslovima, jer se subjekti u tržišnoj ekonomiji obično ne vode takvim razmatranjima, navodi se u stavu 77 Obavještenja. Procjena pitanja da li je intervencija države u skladu s tržišnim uslovima mora se sprovesti na *ex ante* osnovi, uzimajući u obzir podatke dostupne u vrijeme donošenja odluke o intervenciji. Svaki razumni subjekat u tržišnoj ekonomiji bi obično izvršio sopstvenu *ex ante* procjenu strategije i finansijskih očekivanja projekta, na primjer, poslovnim planom. Nije dovoljno oslanjati se na *ex-post* ekonomske procjene sa retroaktivnim nalazom da je investicija od strane države članice u pitanju zapravo isplativa (stav 78 Obavještenja). Stoga, shodno stavu 79 Obavještenja, ako država članica tvrdi da je ekonomska transakcija u skladu s testom „*subjekta u tržišnoj ekonomiji*“ (MEO test), a u vezi s tim postoji sumnja, ista mora osigurati dokaze koji ukazuju na to da je odluka za izvršavanje transakcije, u tom trenutku, donesena na osnovu ekonomskih procjena uporedivih s onima koje bi, u sličnim okolnostima, razuman privatni subjekat (sa karakteristikama sličnim onima predmetnog državnog organa) izvršio radi utvrđivanja profitabilnosti transakcije ili ekonomskih prednosti. Prednji stav je zauzeo Sud pravde u Presudi od 05.06.2012. godine u predmetu Evropska komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318 i Presudi od 24.10.2013. godine u predmetu Land Burgenland protiv Evropske komisije, Spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682. Tehnički nivo takve procjene *ex ante* može varirati zavisno od složenosti predmetne transakcije i vrijednosti uključene imovine, robe ili usluga. Obično takve procjene *ex ante* treba obavljati uz podršku stručnjaka s odgovarajućim vještinama i iskustvom. Takve procjene uvijek treba zasnivati na objektivnim kriterijumima i na njih ne treba da utiču razmatranja politika. Procjene nezavisnih stručnjaka mogu osigurati dodatnu potvrdu vjerodostojnosti procjene.

Agencija je zaključila, kako je prethodno bliže opisano u obrazloženju ovog rješenja, da je Montenegro Works obavljao privrednu djelatnost u vrijeme dodjele Mjere, pri čemu se Montenegro Works smatra korisnikom državne pomoći u smislu Zakona, odnosno smatra se preduzetnikom u smislu Odjeljka 2. Obavještenja.

Članom 8 Odluke o osnivanju je bilo propisano da Montenegro Works istupa samostalno u pravnom prometu, zaključuje ugovore i preduzima druge pravne radnje u okviru svoje djelatnosti. U Informaciji o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" se navodi da će sredstva biti iskorištena u najvećoj mjeri za zarade i naknade profesionalnom kadru Montenegro Works, kao i članovima Odbora direktora, kupovinu nophodne opreme i materijala za nesmetano funkcionisanje društva, zakup poslovnog prostora i režijske troškove, do momenta kada će ovo društvo moći da generiše sopstvene prihode. Ovi operativni troškovi za obavljanje privredne djelatnosti su neodvojivi dio njegove privredne djelatnosti.



U predmetnoj upravnoj stvari, Agencija je cijenila primjenjivost MEO testa. Zaključuje se da je izostala argumentacija u korist činjenice da je uplata osnivačkog kapitala privrednog društva Montenegro Works, izvršena po uobičajenim tržišnim uslovima i nije obrazloženo na koji način je formiran iznos uplaćenog osnivačkog kapitala. Uvidom u spise predmeta, zaključuje se da Informacija o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works", usvojena Zaključcima Vlade Crne Gore br. 04-5238/2 od 04.11.2021. godine, ne sadrži podate i informacije koje bi morala da sadrži *ex ante* procjena u smislu stava 78 Obavještenja.

U konkretnom slučaju se izvodi zaključak da nije postojala *ex ante* procjena, sačinjena u skladu sa stavom 78 Obavještenja, a Ministarstvo finansija u toku postupka nije ni tvrdilo, niti argumentovalo da je ekonomska transakcija, odnosno Mjera u skladu s MEO testom, pri čemu je Agencija pokrenula ispitni postupak zbog sumnje da je dodijeljena državna pomoć (bliže opisano u pravosnažnom Rješenju br. UPI-01-430/24-76/3 od 25.07.2025. godine), u kom slučaju je shodno stavu 79 Obavještenja, na Ministarstvu finansija bio teret dokazivanja da je odluka za izvršavanje transakcije, u tom trenutku, donesena na osnovu ekonomskih procjena uporedivih s onima koje bi, u sličnim okolnostima, razuman privatni subjekat (sa karakteristikama sličnim onima predmetnog državnog organa) izvršio radi utvrđivanja profitabilnosti transakcije ili ekonomskih prednosti.

Vodeći se pravilima sadržanim u Obavještenju, kao i ustaljenom sudskom praksom Suda pravde i Opšteg suda, kod izloženog činjeničnog stanja, Agencija je stava da nije vjerovatno da bi razumni subjekat u tržišnoj ekonomiji uplatio osnivački kapital privrednog društva Montenegro Works, bez prethodno izvršene *ex ante* procjene.

Iz Odluke o osnivanju i Statuta proizilazi da je Montenegro Works osnovan kao jednočlano društvo, čiji je osnivač Vlada Crne Gore, odnosno da je Vlada Crne Gore u vrijeme dodjele mjere imala 100% udjela u vlasništvu istog privrednog društva, te je nesporno da nijedan privatni investitor (privatni vlasnik udjela) nije učestvovao u uplati osnivačkog kapitala. S obzirom da se Mjera sastoji od uplate osnivačkog kapitala (*eng. capital injection*) Montenegro Works, Agencija je imala u vidu i stavove Evropske komisije iz Odluke 2014/273/UE od 19.09.2012. godine o mjerama SA.26379 (C 13/10) (ex NN 17/10) koje je Republika Slovenija sprovela u korist Elan d.o.o. (SL 2014 L 144, str. 1)². U svojoj odluci, prilikom zaključivanja da mjera nije dodijeljena u skladu sa principom privatnog investitora u tržišnoj ekonomiji, te da je korisniku data prednost, Evropska komisija je cijenila činjenicu da su svi vlasnici udjela Elan d.o.o. u vreme dodjele mjere (*capital injection*) bili u državnom vlasništvu, odnosno da nijedan privatni vlasnik udjela nije učestvovao u povećanju kapitala (st. 140 i 141).

² Presudom Opšteg suda od 18.01.2016. godine u predmetu Republika Slovenija protiv Komisije, T-507/12, u sporu o poništenju navedene odluke Evropske komisije, tužba Republike Slovenije je odbijena.



Slijedom navedenog, Agencija je zaključila da MEO test nije primjenjiv u predmetnoj upravnoj stvari, odnosno da je dodjelom Mjere, Montenegro Works stekao ekonomsku prednost koju ne bi ostvario u običajnim tržišnim uslovima, te da je posljedično ispunjen i uslov iz člana 2 tačka 2 Zakona.

3. Selektivnost

Selektivnost podrazumijeva da se mjera primjenjuje samo na određene preduzetnike (njihove grupe) ili određene sektore, ili određene regione. Zapravo, svaka mjera države koja nije opšte prirode i koja nije dostupna svima pod jednakim uslovima (sadrži makar jedan diskriminišući element) predstavlja selektivnu mjeru. Stavom 156 Obavještenja je propisano da kada države članice donesu pozitivne *ad hoc* mjere koje donose korist jednom ili više dobro identifikovanih preduzetnika (na primjer, dodjela novca ili imovine određenim preduzetnicima), obično je jednostavno zaključiti da su te mjere selektivne prirode, jer podrazumijevaju naklonjenost jednom ili više preduzetnika.

U konkretnom slučaju, radi se o prenosu sredstava na Montenegro Works, pri čemu se zaključuje da je Mjera namijenjena i dodijeljena jednom privrednom društvu i samim tim ispunjen je i uslov iz člana 2 tačka 3 Zakona.

4. Uticaj na trgovinu i tržišnu konkurenciju

Prema st. 185 i 186 Obavještenja, javna pomoć preduzetnicima zabranjena je samo u okviru člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju evropske unije ako ista „narušava ili prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj“ i samo u mjeri u kojoj „utiče na trgovinu između država članica“, a pojam državne pomoći sadrži dva različita i potrebna elementa, međutim, u praksi, ti kriterijumi se često zajednički koriste u slučaju procjene državne pomoći jer se, po pravilu, smatraju neizostavno povezanim. Svaka mjera koja može poboljšati konkurentan položaj privrednog društva u odnosu na ostale privredne subjekte s kojima je u konkurenciji, narušava ili prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju. Shodno stavu 187 Obavještenja, u praktičnom smislu, narušavanje tržišne konkurencije u smislu člana 107 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, moguće je čim država dodijeli finansijsku prednost privrednom društvu u liberalizovanom sektoru u kojem to privredno društvo postoji, ili u sektoru u kojem bi mogla postojati tržišna konkurencija. Prema stavu 189 Obavještenja, javna pomoć mogla bi narušiti tržišnu konkurenciju čak i ako ne pomaže preduzetniku primaocu da se proširi i stekne tržišne udjele. Dovoljno je da pomoć omogućava zadržavanje snažnijeg konkurentnog položaja od onoga koji bi korisnik imao da pomoć nije pružena. U tom kontekstu, da bi se pretpostavilo da pomoć narušava tržišnu konkurenciju, obično se smatra dovoljnim da pomoć korisniku daje prednost, oslobađajući ga troškova koje bi u suprotnom morao snositi tokom svog svakodnevnog



poslovanja. Definicijom državne pomoći ne zahtijeva se da narušavanje tržišne konkurencije ili uticaj na trgovinu budu značajni ili materijalni. Dodatno, prednost dodijeljena preduzetniku koji djeluje na tržištu koje je otvoreno za tržišnu konkurenciju, obično se smatra narušavanjem tržišne konkurencije i može uticati na trgovinu između Crne Gore i drugih država.

Shodno stavu 194 Obavještenja, pri utvrđivanju narušavanja tržišne konkurencije ili uticaja na trgovinu, nije potrebno definisati tržište ili detaljno istražiti uticaj mjere na konkurentski položaj korisnika i njegovih tržišnih konkurenata, a na šta upućuje i stav Suda prave iz Presude od 17.09.1980. godine, u predmetu Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209. Međutim, prema stavu 195 Obavještenja, uticaj na trgovinu između država članica ne može biti samo hipotetički ili pretpostavljen. Treba utvrditi zašto mjera narušava ili prijeti narušavanjem tržišne konkurencije i zašto je odgovorna za uticaj na trgovinu između država članica, na osnovu predvidivih posljedica mjere. Ustaljena je sudska praksa da Evropska komisija nije dužna sprovesti ekonomsku analizu stvarnog stanja na relevantnim tržištima, tržišnog udjela privrednih društava koji primaju pomoć, položaja konkurenata ili trgovinskih tokova između država članica (Presuda Suda pravde od 08.09.2011. godine u predmetu Evropska komisija protiv Kraljevine Holandije, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551). U slučaju pomoći dodijeljene nezakonito, Evropska komisija nije dužna dokazati stvarni učinak koji je ta pomoć imala na konkurenciju i trgovinu, kako se navodi u Odluci Evropske komisije od 29.04.2015. godine u predmetu SA.37963 (2014/NN) (ex 2013/CP) - Ujedinjeno Kraljevstvo o navodnoj državnoj pomoći dodijeljenoj Glenmore Lodge.

U toku ispitnog postupka, Agencija je Zahtjevom za dostavu podataka br. UPI-05-430/24-76/5 od 22.08.2025. godine, tražila od Ministarstva finansija da dostavi detaljno obrazloženje da li je privredna djelatnost, odnosno da li su privredne djelatnosti pojedinačno, a koje je obavljalo privredno društvo Montenegro Works, podlijezale pravnom monopolu u smislu stava 188 Obavještenja. Ministarstvo finansija nije dostavilo traženo obrazloženje, već je navelo da Agenciji dostavlja samo podatke sa kojima raspolaže.

U konkretnom slučaju, mogućnost uticaja na trgovinu i narušavanja konkurencije je nesporna. Naime, privrednom društvu Montenegro Works nije dodijeljena javna usluga, niti je djelatnost koja je definisana Odlukom o osnivanju, odnosno Statuta, podlijezala pravnom monopolu u smislu stava 188 Obavještenja, što ukazuje da je Montenegro Works bio u konkurenciji sa drugim subjektima koji su obavljali istu djelatnost, pa nijesu ispunjeni kumulativni uslovi za isključenje mogućnosti narušavanja tržišne konkurencije.

S obzirom na troškove za koje se u Informaciji o obezbjeđivanju sredstava za uplatu osnivačkog kapitala Društva sa ograničenom odgovornošću "Montenegro Works" navodi da će sredstva u najvećoj mjeri biti iskorištena, a koje bi u suprotnom Montenegro Works morao snositi tokom svog svakodnevnog poslovanja, vodeći se



stavom 189 Obavještenja, osnovano se pretpostavlja narušavanje tržišne konkurencije.

Sa aspekta uticaja na trgovinu između Crne Gore i drugih država, suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima, Agencija je pošla od stava Evropske komisije u brojnim odlukama u kojima je smatrala da je, s obzirom na specifične okolnosti slučajeve, mjera imala isključivo lokalni učinak, te da stoga nije imala nikakav učinak na trgovinu između država članica. U tim je slučajevima Evropska komisija posebno utvrdila da je korisnik isporučio robu ili usluge ograničenom području unutar države članice i da nije vjerovatno da će privući kupce iz drugih država članica, te da se nije moglo predvidjeti da će mjera imati više od marginalnog učinak na uslove prekograničnih ulaganja ili poslovnog osnivanja. S tim u vezi, Agencija najprije nalazi da Mjera ne ispunjava kriterijume iz stava 197 Obavještenja, koje sadrži primjere slučajeve kada mjera ima samo lokalni uticaj, a takođe, ispitujući karakteristike Mjere, kao i da Montenegro Works nije ograničen da isporučuje robu ili usluge u ograničenom prostoru unutar Crne Gore, primjenom pravila iz st. 196 i 198 Obavještenja, zaključuje se da Mjera nije imala samo lokalni uticaj.

Vodeći se pravilima propisanim Obavještenjem i ustaljenom sudskom praksom Suda pravde, kod utvrđenog činjeničnog stanja kako je prednje izloženo, a kako se u konkretnom slučaju vodi postupak zbog sumnje u da je dodijeljena nezakonita državna pomoć, Agencija nalazi da je ispunjen i uslov iz člana 2 tačka 4 Zakona.

S obzirom da su ispunjeni svi kumulativni kriterijumi iz člana 2 Zakona, Agencija je zaključila da Mjera predstavlja **državnu pomoć**.

Odredbom člana 4 stav 2 Zakona, propisano je da je individualna državna pomoć, pomoć koja nije zasnovana na šemi državne pomoći i dodjeljuje se određenom korisniku za određeni projekat. S obzirom na utvrđeno činjenično stanje, nesporno je da Mjera predstavlja **individualnu državnu pomoć**.

Određivanje datuma dodjele državne pomoći je propisano Regulativom Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. juna 2014. godine o proglašavanju određenih kategorija pomoći usklađenim sa unutrašnjim tržištem u primjeni čl. 107 i 108 Ugovora) (u daljem tekstu: „**Regulativa**“), koja se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 7A Pravilnika o Listi pravila državne pomoći. Shodno članu 2 stav 1 tačka 28. Regulative, datum dodjele državne pomoći je datum na koji je na osnovu važećeg domaćeg pravnog režima korisniku dodijeljeno zakonsko pravo da primi pomoć. Iako su Zaključci Vlade Crne Gore br. 04-6238/2 datirani na 04.11.2021. godine, s obzirom da je privredno društvo Montenegro Works osnovano 12.11.2021. godine, a da prema odredbi člana 6 stav 2 Odluke o osnivanju, na dan osnivanja Montenegro Works, Vlada Crne Gore obezbjeđuje osnovni kapital, u ukupnom iznosu od 490.000,00 eura, **datum dodjele državne pomoći je 12.11.2021. godine**.



Davalac državne pomoći, prema članu 3 stav 1 Zakona, je nadležni organ državne uprave, nadležni organ opštine i pravno lice koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom. Saglasno članu 2 stav 1 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22), poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je bilo organ državne uprave shodno članu 2 stav 1 tačka 4 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list CG", br. 118/20, 121/20, 1/21, 2/21, 29/21, 34/21, 41/21, 85/21 i 11/22). Slijedom prednje navedenog, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u konkretnom slučaju potpada pod definiciju **davaoca državne pomoći**.

Odredbom člana 5 stav 2 Zakona, nezakonita državna pomoć je definisana kao pomoć koja je dodijeljena bez prethodne prijave ili prije odlučivanja Agencije o usklađenosti te pomoći sa ovim zakonom.

Kako je postojala obaveza prijavljivanja državne pomoći u skladu sa čl. 10 i 11 Zakona, a u konkretnom slučaju je državna pomoć dodijeljena bez prethodne prijave, a što je konstatovano i u Izvještaju Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu, predmetna državna pomoć dodijeljena od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja je **nezakonita državna pomoć** u smislu člana 5 stav 2 Zakona.

VI OCJENA USKLAĐENOSTI DRŽAVNE POMOĆI

Agencija je odlučivala o usklađenosti sredstava iz Mjere, za koju je prethodno utvrđeno da predstavlja državnu pomoć i da potpada pod ocjenu Agencije.

Odredbama člana 7 st. 1 i 2 Zakona, odnosno odredbama člana 107 st. 2 i 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, propisane su usklađene državne pomoći, odnosno državne pomoći spojive sa unutrašnjim tržištem ili državne pomoći koje se mogu smatrati usklađenim sa unutrašnjim tržištem.

Članom 7 stav 3 Zakona, propisano je da bliže kriterijume, uslove i način dodjele državne pomoći iz st. 1 i 2 ovog člana, propisuje Vlada Crne Gore na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija. Shodno članu 3a stav 1 Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći ("Službeni list CG", br. 27/10, 34/11 i 16/14), na državnu pomoć primjenjuju se i pravila utvrđena regulativama Evropske komisije, Evropskog Savjeta, Evropskog Parlamenta i prakse Evropskog suda, te je stavom 2 istog člana propisano da Listu pravila iz stava 1 ovog člana i njihov prevod na crnogorski jezik u "Službenom listu Crne Gore" objavljuje Ministarstvo finansija.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije, na državi članici, odnosno davaocu državne pomoći je da navede moguće osnove za usklađenost i da



dokaže da su ispunjeni uslovi za takvu usklađenost (Presuda Suda pravde od 28.04.1993. godine, predmet: Italija protiv Komisije, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, stav 20 i Presuda Suda prve instance u predmetu T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE protiv Komisije [2007] ECR II-02911, st. 34-37). S tim u vezi, Agencija nalazi da Ministarstvo finansija u toku ispitnog postupka nije argumentovalo usklađenost predmetne državne pomoći sa članom 7 Zakona, odnosno sa Pravilnikom o Listi pravila državne pomoći, a koji sadrži Listu pravila utvrđenim regulativama Evropske komisije, Evropskog Savjeta, Evropskog Parlamenta i praksom Evropskog suda koja se primjenjuju na državnu pomoć. S obzirom na karakteristike Mjere, ostale činjenice i okolnosti, kao i podatke dostavljene od strane Ministarstva finansija, Agencija smatra da predmetna državna pomoć ne ispunjava zahtjeve propisane Zakonom.

Shodno odredbi člana 19 stav 2 tačka 6 Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni list CG", br. 44/12, 13/18 i 145/21) Agencija vrši kontrolu usklađenosti dodjele i korišćenja dodijeljene državne pomoći sa zakonom kojim se uređuje državna pomoć (naknadna kontrola).

Članom 5 stav 3 Zakona, propisano je da je neusklađena državna pomoć, pomoć koja ne ispunjava zahtjeve utvrđene Zakonom.

Po sprovedenom ispitnom postupku, na osnovu citiranih zakonski odredbi, te izloženog utvrđenog činjeničnog stanja, cijeneći navode stranke i provedene dokaze pojedinačno i u njihovoj međusobnoj povezanosti, Agencija je utvrdila da Mjera predstavlja **neusklađenu državnu pomoć**, odnosno državnu pomoć koja je neusklađena sa Zakonom, pa je odlučila kao u stavu I dispozitiva ovog rješenja.

Saglasno odredbi člana 19 stav 2 tačka 8 Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni list CG", br. 44/12, 13/18 i 145/21), Agencija u okviru svojih nadležnosti nalaže povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći.

Odredbom člana 5 stav 1 Zakona je propisano da Agencija vrši kontrolu usklađenosti državne pomoći sa Zakonom i kontrolu namjenskog korišćenja dodijeljene državne pomoći, i u skladu sa Zakonom, nalaže povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći.

Svi postupci suprotni članu 73 SSP-a, će se ocjenjivati na osnovu kriterijuma koji proizlaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, posebno članova 81, 82, 86 i 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice. S tim u vezi, iako Obaveštenje Komisije o povraćaju nezakonite i neusklađene državne pomoći (2019/C 247/01), nije taksativno navedeno u Listi pravila državne pomoći, koja je propisana Pravilnikom o Listi pravila državne pomoći, Agencija se prilikom odlučivanja o pitanjima vezanim za povraćaj neusklađene državne pomoći u predmetnoj upravnoj stvari, vodila



smjernicama datim u ovom obavještenju, naročito jer isto upućuje na praksu Evropskog suda koja se primjenjuje na državnu pomoć.

Sud pravde je u Presudi od 11.12.2012. godine, u predmetu Evropska komisija protiv Španije („Magefesa II”), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, zauzeo stav da je cilj povraćaja da se ponovo uspostavi stanje na unutrašnjem tržištu kakvo je bilo prije isplate pomoći.

Prema tački 26. Obaveštenja Komisije o povraćaju nezakonite i neusklađene državne pomoći, povraćaj državne pomoći nije kazna već logična posljedica saznanja da je državna pomoć neusklađena i ne može zavisiti od oblika u kome je ta pomoć dodijeljena. Stoga se ne može smatrati da je povraćaj nesrazmjeran ciljevima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije u pogledu državne pomoći niti da dovodi do neopravdanog bogaćenja dotične države članice, odnosno davaoca državne pomoći, jer samo obezbjeđuje povraćaj iznosa koji nije trebalo da bude isplaćen korisniku

Vraćanjem nezakonite, odnosno neusklađene državne pomoći, korisnik zapravo gubi prednost koju je imao u odnosu na konkurente, kako se navodi u presudi Suda Evropske unije od 4. aprila 1995. godine, u predmetu Evropska komisija protiv Italije („Alfa Romeo”), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95.

Članom 25 stav 1 Zakona, propisano da je davalac državne pomoći dužan da preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava pomoći od korisnika, u roku utvrđenom rješenjem Agencije da je dodijeljena državna pomoć nezakonita ili neusklađena, pa kako je saglasno odredbi člana 26 stav 1 Zakona, davalac državne pomoći dužan da povraćaj neusklađene državne pomoći izvrši bez odlaganja, a najkasnije u roku od četiri mjeseca od dana dostavljanja rješenja iz člana 25 Zakona, to je Agencija odlučila kao u stavu II dispozitiva ovog rješenja. Shodno članu 26 stav 3 Zakona, na povraćaj pomoći utvrđen rješenjem iz člana 25 Zakona, primjenjuju se opšti propisi o naknadi štete.

Prilikom odlučivanja kao u stavu II dispozitiva ovog rješenja, Agencija je vodila računa i o primjeni načela srazmjernosti, koje je propisano članom 6 Zakona o upravnom postupku, odnosno da shodno odredbi člana 6 stav 2 Zakona o upravnom postupku, kad se stranci i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, javnopravni organ je dužan da prema stranci i drugom učesniku u postupku primijeni propisane mjere koje su za njih povoljnije, ako se tim mjerama postiže cilj zakona. S tim u vezi, Agencija je, primjenjujući smjernice iz Obavještenja Komisije o povraćaju nezakonite i neusklađene državne pomoći, vodeći računa da postupanje bude u skladu sa pravilima propisanim Zakonom, naložila Ministarstvu finansija povraćaj sredstava neusklađene državne pomoći u iznosu od 164.764,00 eura, koji predstavlja iznos sredstava uplaćenog osnivačkog kapitala privrednog društva Montenegro Works, odnosno 490.000,00 eura, umanjen za iznos povraćaja usnivačkog uloga od 325.236,00 eura, a koji je izvršen prije donošenja ovog rješenja.



Kako je shodno članu 26 stav 2 Zakona, u cilju povraćaja sredstava iz stava 1 člana 26 Zakona, davalac državne pomoći dužan da u roku od dva mjeseca od dana prijema rješenja o povraćaju, sačini i Agenciji dostavi plan povraćaja sa mjerama i rokovima za njegovu realizaciju ili obavještenje o preduzetim mjerama za povraćaj, Agencija je odlučila kao u stavu III dispozitiva ovog rješenja.

Članom 25 stav 2 Zakona je propisano da je dužnost korisnik državne pomoći da vrati nezakonitu, odnosno neusklađenu državnu pomoć, što znači da je društvo Montenegro Works *ex lege* dužno da vrati neusklađenu državnu pomoć utvrđenu ovim rješenjem. Kako iz spisa predmeta, a naročito Odluke o dobrovoljnoj likvidaciji i Dokumenta o registraciji, prezetog sa službene internet stranice Poreske uprave - Centralnog registra privrednih subjekata, i navoda Ministarstva finansija iz podneska evidentiranog kod Agencije pod br. UPI-05-430/24-76/4 od 13.08.2025. godine, proizilazi da je društvo Montenegro Works likvidirano i obrisano iz Centralnog registra privrednih subjekata, Ministarstvo finansija je dužno da prilikom postupanja po nalogima iz st. II i III dispozitiva ovog rješenja, primijeni pravila o sprovođenju odluke o povraćaju koja su propisana Odjeljkom 4., a naročito Odjeljcima 4.3. i 4.8 Obavještenja Komisije o povraćaju nezakonite i neusklađene državne pomoći.

Odredbom člana 9 stav 1 Zakona je propisano da prihod koji korisnik ostvaruje korišćenjem državne pomoći pod uslovima povoljnijim od tržišnih izračunava se kao ekvivalent subvencije uključujući poreze, doprinose i druge javne prihode. Polazeći od člana 8 Zakona, kvalifikujući instrument, odnosno vrstu državne pomoći, cijeneći stanje u spisma predmeta, činjenice i okolnosti, Agencija nalazi da se predmetna mjera državne pomoći smatra direktnim bespovratnim sredstvima. Shodno odredbi člana 9 stav 2 Zakona, u slučaju povraćaja državne pomoći, utvrđuje se kamatna stopa povraćaja, a prema stavu 3 istog člana, način izračunavanja ekvivalenta subvencije i kamatne stope povraćaja propisuje Ministarstvo finansija. Članom 2 st. 1 i 2 Uputstva o načinu izračunavanja ekvivalenta subvencije i kamatne stope povraćaja ("Službeni list CG", br. 130/22), koje je donijelo Ministarstvo finansija, propisano je da je ekvivalent subvencije iznos državne pomoći koji se nalazi u instrumentima pomoći, te da radi izračunavanja ekvivalenta subvencije koriste se referentna i diskontna kamatna stopa. Saglasno članu 3 istog uputstva, kamatna stopa povraćaja se izračunava u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata i obračunava se za period od dodjele državne pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju državne pomoći.

Prema stavu Sud prve instance iz Presude od 08.06.1995. godine, u predmetu Siemens protiv Evropske komisije, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, kako bi se uklonile sve prednosti koje se dobijaju zahvaljujući nezakonitoj pomoći, plaća se i kamata na iznose nezakonito dodeljene pomoći („kamata na iznos povraćaja pomoći“). Plaćanjem kamate na iznos povraćaja pomoći, korisnik pomoći gubi finansijsku korist koju je ostvario bez naknade po osnovu dobijene predmetne pomoći od dana kada mu



je stavljena na raspolaganje do njenog vraćanja. Imajući u vidu da je odredbom člana 25 stav 3 Zakona propisano da na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati, obračunava se kamata za period od dodjele pomoći, a koji dan je utvrđen 12.11.2021. godine, do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata, Agencija je odlučila kao u stavu IV dispozitiva ovog rješenja.

Iako je Zakon o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 89/25), stupio na snagu 13.08.2025. godine, odredbom člana 62 istog zakona je propisano da će se postupci započeti do dana stupanja na snagu tog zakona okončati u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 12/18), a kako je predmetni ispitni postupak pokrenut prije 13.08.2025. godine, isti je okončan u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 12/18).

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore u roku od 20 dana od dana prijema ovog rješenja.

PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu finansija,
- ul. Stanka Dragojevića br. 2, 81000 Podgorica
- u spise predmeta i
- a/a