



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 401-00-00018/2020-01/3
Датум: 24. април 2020. године
Кнеза Милоша 20, Београд

На основу члана 11. став 2. и члана 32. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19) и чл. 136. и 137. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у поступку претходне контроле, покренутом на основу пријаве државне помоћи број: 401-00-01243/2019-02/1, коју је 7. фебруара 2020. године, поднело Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, са седиштем у улици Немањина 22-26, Београд, Савет Комисије за контролу државне помоћи на 15. седници, одржаној 24. априла 2020. године, доноси

РЕШЕЊЕ

I ОДБАЦУЈЕ СЕ пријава државне помоћи коју је поднело Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, због тога што додела јавних средстава кориснику „Коридори Србије“ друштво са ограниченом одговорношћу, Београд, Краља Петра 21, матични број: 20498153, не представља државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19).

II Ово решење објавити на интернет презентацији Комисије за контролу државне помоћи.

Образложење

Комисија за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) је, дана 14. јануара 2020. године, примила захтев Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, са седиштем у улици Немањина 22-26, Београд (у даљем тексту: Подносилац), достављен дописом број: 401-00-01243/2019-02, за давање обавештења о потреби пријаве државне помоћи у вези са Предлогом закључка којим се усваја Програм о распореду и коришћењу средстава субвенција за „Коридоре Србије“ д.о.о. Београд (у даљем тексту: Предлог програма), а у складу са чланом 28. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19, у даљем тексту: Закон). Наиме, Предлогом програма је предвиђена додела средстава из буџета Републике Србије у износу од 600.000.000,00 динара за редовно пословање „Коридори Србије“ друштво са ограниченом одговорношћу, Београд, Краља Петра 21, матични број: 20498153, ПИБ: 105940792 (у даљем тексту: Коридори Србије).

С тим у вези, Комисија је, дописом број: 401-00-00007/2020-01/2 од 3. фебруара 2020. године, обавестила Подносиоца да Предлог програма не поседује све елементе за оцену доделе државне помоћи, већ да је потребно пријавити програм пословања поменутог друштва, за чију се реализацију опредељују средства у складу са Предлогом програма.

Поступајући у складу са обавештењем Комисије, Подносилац је, дана 7. фебруара 2020. године, у складу са чл. 30. и 32. Закона и чланом 3. став 2. Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10), поднео Комисији пријаву државне помоћи број: 401-00-01243/2019-02/1, а коју је допунио дана 24. фебруара 2020. године. Подносилац је том приликом доставио Програм пословања и Финансијски план за 2020. годину друштва Коридори Србије (у даљем тексту: Програм пословања), са пратећим Општим обрасцем пријаве државне помоћи и припадајућим прилозима (у даљем тексту: Пријава).

Предмет Пријаве и оцене Комисије је додела средстава из буџета Републике Србије кориснику Коридори Србије за редовно пословање и активности друштва у 2020. години. Стога, Комисија је на основу Пријаве, приступила идентификацији корисника средстава, као и других околности које су од значаја за утврђивање правилног и потпуног чињеничног стања. Комисија је за потребе оцене Пријаве узела у обзир и одредбе Закона о путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/18 и 95/18 - др. закон) и „Дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја за период 2019-2028. годину“ друштва Коридори Србије (у даљем тексту: План пословне стратегије).

Подносилац је истакао да је Република Србија, у чије име оснивачка права врши Влада, основала друштво Коридори Србије као привредно друштво с циљем обављања послова из области саобраћајне инфраструктуре тј. аутопутева на територији Републике Србије.

Наиме, друштво Коридори Србије је, најпре, основано као „Коридор 10“ д.о.о. Одлуком Управног одбора ЈП „Путеви Србије“ број 953-67/08-48 од 22.1.2009. године, сходно Закључку Националног савета за инфраструктуру Републике Србије, којим је изградња Коридора 10 означена као стратешки интерес Републике Србије, а затим је, у Агенцији за привредне регистре решењем БД 4787/2009 од 4.2.2009. године, регистровано привредно друштво „Коридор 10“ д.о.о.

Затим, Уговором о преносу оснивачких права у „Коридору 10“ д.о.о. Београд, Влајковићева 19а, број 023-01-00010/2010-01 који је закључен 24.11.2010. године између Јавног предузећа „Путеви Србије“ Београд (у даљем тексту: Путеви Србије) и Републике Србије, Путеви Србије су, без накнаде, пренели сва оснивачка права на Републику Србију, чиме је Република Србија као оснивач постала једини члан друштва са ограниченом одговорношћу „Коридор 10“ Београд. Промена је регистрована у Агенцији за привредне регистре дана 30.11.2010. године, на основу Решења Агениције за привредне регистре број БД 134765/2010.

Даље, Одлуком Владе о изменама Оснивачког акта Коридор 10 друштво са ограниченом одговорношћу Београд, Влајковићева 19А, 05 Број: 023-9271/2010-3 од 21.1.2011. године промењено је пословно име Коридор 10 д.о.о. у Коридори Србије д.о.о. друштво са ограниченом одговорношћу, Београд, Влајковићева 19 А, Скупштина друштва коју је чинио Управни одбор Путеви Србије замењена је Скупштином друштва која броји пет представника оснивача које именује Влада, а уместо Управног одбора, као орган управљања друштвом предвиђен је директор.

Најзад, Одлуком Скупштине Коридори Србије д.о.о. број 665/11 од 21.3.2011. године промењено је седиште друштва из улице Влајковићеве 19а, у Краља Петра 21, Београд.

Оснивачким актом Коридора Србије, између осталог је утврђено да је претежна делатност Коридора Србије - Инжењерске делатности и техничко саветовање (шифра делатности: 71.12), те да ово друштво обавља, као делатности од општег интереса у складу са законом којим се уређују јавни путеви, следеће делатности:

- 1) вршење инвеститорске функције на изградњи и реконструкцији јавног пута и
- 2) организовање стручног надзора над изградњом, реконструкцијом, одржавањем и заштитом јавног пута.

Подносилац је истакао да је друштво Коридори Србије основано са циљем обављања послова из области саобраћајне инфраструктуре, тј. аутопутева на територији Републике Србије, у делу вршења инвеститорске функције на изградњи аутопутева, организовања и обављања стручних послова на изградњи аутопутева, укључујући и послове експропријације, послове организовања и контроле израде планске и пројектне документације и извођења радова, организовања стручног надзора над изградњом аутопутева, као и планирање изградње аутопутева. Поред тога, друштво Коридори Србије врши и функцију стручног надзора над извођењем радова на изградњи објеката саобраћајне инфраструктуре.

Наиме, у Програму пословања, између осталог, представљена је и организациона шема друштва у оквиру које су приказани задаци сваке од унутрашњих јединица, па тако Сектор за техничку припрему и пројектовање припрема израду техничке документације, пројектних задатака и тендерске документације, прати израду и квалитет и спроводи техничку контролу техничке документације и др. Затим, Сектор за управљање изградњом и стручни надзор координише све активности на изградњи аутопутних праваца и врши стручни надзор над извођењем радова, руководи изградњом деоница аутопута, контролише реализацију пројеката и др. Сектор за финансијске послове обавља послове домаћег платног промета, врши контролу документације за плаћања по основу међународних кредита, контроле и евиденције транши кредита и донација и плаћања, док се Сектор за правне послове бави пословима уговарања и израде нацрта уговора и анекса, планира и спроводи јавне набавке, обавља имовинско-правне послове и послове експропријације и имплементације и др. Као посебна организациона јединица издваја се Лабораторија која се бави испитивањем материјала – асфалта, бетона, камена и геомеханичким испитивањем тла за сопствене потребе и потребе стручног надзора.

Подносилац је појаснио да су у надлежности Коридора Србије пројекти и пројектне активности које се односе на следеће путне правце:

- Аутопут Коридор 10 Е75 север и југ, Е80 исток;
- Обилазница Београда, Сектор "Ц";
- Аутопут Е763 Београд - Јужни Јадран;
- Аутопут Е761 Појате - Прељина (Моравски коридор);
- Аутопут Е80 Ниш-Мердаре;
- Брза саобраћајница Нови Сад - Рума (Фрушкогорски коридор);
- Брза саобраћајница Рума - Шабац – Лозница;
- Брза саобраћајница "Вожд Карађорђе" (Шумадијски коридор);

- Брза саобраћајница Параћин-Зајечар (Источни коридор).

Програм изградње предметних путева се спроводи у складу са циљевима постављеним Стратегијом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији 2008 - 2015. године („Службени гласник РС“, број 4/08) и Националним планом изградње путне и железничке инфраструктуре Републике Србије у периоду од 2008. до 2012. године.

Подносилац је посебно нагласио да ово друштво не послује на тржишту и не остварује приходе, што потврђује и План прихода и расхода у 2019. и 2020. години из Програма пословања, те се приходи састоје из прихода од субвенција, прихода од неутрошених субвенција, прихода од продаје тендерске документације и прихода од камата и курсне разлике. Такође је наглашено да ово друштво не располаже механизмима којима би утицало на креирање или доношење одлука у смислу улагања у саобраћајну инфраструктуру, већ да је улога овог друштва да стручношћу и искуством запослених допринесе остварењу циљева Републике Србије у области изградње саобраћајне инфраструктуре.

Тако, из Програма пословања се може видети да ради реализације својих активности ово друштво спроводи домаће и међународне јавне набавке нпр. услуге израде техничке документације, услуге техничке контроле пројектне документације, услуге пројектовања, изградње и реконструкције деоница путева и др. Уговоре о изградњи деоница путева закључује Подносилац, Коридори Србије и извођач радова, а радови се финансирају из буџета Републике Србије, док послове стручног надзора друштво Коридори Србије обавља на начин да закључује уговор са Подносиоцем као наручиоцем и уз сагласност Владе и то без накнаде.

Даље, Подносилац је истакао да су, у складу са Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласник РС“, број 84/19), опредељена средства субвенција из буџета Републике Србије за редовно пословање и активности друштва Коридори Србије у 2020. години, у износу од 600.000.000,00 динара. Средства ће се расподелити на бруто зараде и накнаде запослених, доприносе на зараде, рекламе на терет послодавца, рекламе и пропаганду, трошкове репрезентације, остале финансијске расходе и накнаде штете и расходе камата.

Дакле, у садашњем тренутку друштво Коридори Србије послује као корисник јавних средстава, не остварују приходе, а реализација пројеката и обављање послова за које је овај субјект задужен директно је условљена расположивошћу финансијских средстава за одговарајуће намене у одговарајућем износу.

Међутим, у Програму пословања, као и у Плану пословне стратегије истакнуто је и то да је у плану формирање посебне организационе јединице за обављање послова стручног надзора уз остваривање прихода, и то у оквирима унутрашње реорганизације или оснивањем зависног друштва, у складу са законом и оснивачким актом друштва Коридори Србије. Такође, организациона јединица Лабораторија је у поступку акредитације, те је истакнуто да би добијањем сертификата стекла услове за пружање услуга и трећим лицима. На овај начин креирао би се оквир за растерећење буџета и стварања услова за самостално финансирање делатности у одговарајућем делу. Наиме, у Плану пословне стратегије назначено да се планира да се Одељење за стручни надзор и Лабораторија друштва Коридори Србије издвоје у посебну организациону јединицу, која

би касније прерасла у зависно правно лице које би могло да буде профитабилно и конкурентно и да самостално делује на тржишту, односно обавља послове пројектовања и пројектантског надзора, као и послове испитивања материјала и тла за потребе трећих лица и на тај начин да оствари приходе на тржишту.

Налаз и оцена Комисије

На 15. седници Савета Комисије (у даљем тексту: Савет), одржаној 24. априла 2020. године, Савет је на основу података и информација које је доставио Подносилац и других доступних података оценио постојање државне помоћи друштву Коридори Србије. У смислу члана 30. став 2. Закона, пријава државне помоћи садржи све потребне податке и информације, релевантне за утврђивање чињеничног стања.

Узимајући у обзир да је предмет Пријаве додела јавних средстава из буџета Републике Србије друштву Коридори Србије за редовно пословање и активности у 2020. години, Комисија је испитивала да ли таква мера представља државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона, којим је дефинисано да је државна помоћ сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Дакле, да би нека мера представљала државну помоћ потребно је да кумулативно буду испуњени сви наведени критеријуми из члана 3. став 1. Закона, те је, стога, Комисија у овом случају приступила идентификацији испуњености поменутих критеријума.

С тим у вези, узимајући у обзир да је планирано да се из буџета Републике Србије пренесу средства у износу од 600.000.000,00 динара кориснику Коридори Србије за редовно пословање, утврђено је да постоји стварни јавни расход и то на селективној основи, имајући у виду да се ради о једном конкретном кориснику.

Даље, Комисија је испитивала да ли поменути корисник представља учесника на тржишту, те да ли додела предметних јавних средстава може довести до нарушавања конкуренције на тржишту, односно да утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Наиме, сходно члану 4. став 2. Закона, учесник на тржишту је свако правно и физичко лице које обавља економску делатност, тј. делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту.

Друштво Коридори Србије основано је као друштво са ограниченом одговорношћу и, у Агенцији за привредне регистре, уписано за обављање делатности под шифром 71.12 Инжењерске делатности и техничко саветовање. Међутим, сама чињеница да се ради о привредном друштву, као и то да се, узимајући у обзир шифру делатности, ради о економској делатности (сва лица која се баве овом делатношћу могу бити конкуренти на тржишту), није довољна да би се извео закључак да Коридори Србије представљају учесника на тржишту.

Законом о путевима се уређује правни положај јавних и некатегорисаних путева, услови и начин управљања, заштите и одржавања јавних путева, посебни услови изградње и реконструкције јавних путева, извори и начин финансирања изградње, реконструкције, заштите и одржавања путева, стицање права својине, инспекцијски надзор, као и друга питања од значаја за управљање, изградњу, реконструкцију, заштиту и одржавање јавних путева.

Наиме, чланом 3. Закона о путевима дефинисано је да су јавни путеви добра у општој употреби, у јавној су својини и на њима се не могу стицати ни заснивати стварна права, осим у одређеним случајевима дефинисаним законом. У складу са чланом 10. истог закона, делатност управљања државним путевима обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник Република Србија.

Сагласно члану 9. Закона о путевима управљање путевима је делатност од општег интереса која обухвата: планирање, пројектовање, изградњу, реконструкцију, одржавање и заштиту јавног пута; вршење инвеститорске функције на пројектовању, изградњи, одржавању и реконструкцији јавног пута; организовање и обављање стручних послова на пројектовању, изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавног пута; уступање радова на пројектовању, изградњи, одржавању, реконструкцији и стручном надзору јавног пута; организовање стручног надзора над изградњом, реконструкцијом, одржавањем и заштитом јавног пута; организовање наплате и контролу наплате накнада за употребу јавног пута, вршење јавних овлашћења; праћење стања путне мреже; заштиту јавног пута; означавање јавног пута и вођење евиденције о јавним путевима и о саобраћајно-техничким подацима за те путеве; и управљање саобраћајем и организовање и обављање бројања возила на јавном путу.

Друштво Коридори Србије обавља делатност од општег интереса из члана 9. Закона о путевима која обухвата вршења инвеститорске функције на изградњи и реконструкцији јавног пута и организовања стручног надзора над изградњом, реконструкцијом, одржавањем и заштитом јавног пута, конкретно, тачно одређених аутопутева, односно путних праваца.

Наиме, сагласно Програму пословања, друштво Коридори Србије врши припрему и пројектовање, припрема израду техничке документације, пројектних задатака и тендерске документације, прати израду и квалитет и спроводи техничку контролу техничке документације, координише све активности на изградњи аутопутних праваца и врши стручни надзор над извођењем радова, руководи изградњом деоница аутопута, контролише реализацију пројеката, врши контролу документације за плаћања по основу међународних кредита, контроле и евиденције трансита кредита и донација и плаћања, бави се пословима уговарања и израде нацрта уговора и анекса, планира и спроводи јавне набавке, обавља имовинско-правне послове и послове експропријације и имплементације и др. Посебна организациона јединица Лабораторија се бави испитивањем материјала и геомеханичким испитивањем тла за сопствене потребе и потребе стручног надзора.

Такође, Комисија је узела у обзир и наводе Подносиоца који је нагласио да ово друштво не послује на тржишту и не остварује приходе, што се може утврдити и из Плана прихода и расхода, своје послове обавља за потребе Републике Србије, односно Подносиоца, без накнаде, односно финансира се искључиво из буџета РС.

Дакле, из наведеног се може закључити да друштво Коридори Србије нема конкурента на тржишту понуде, јер су они једини одређени да као делатност од општег интереса за Републику Србију врше инвеститорску функцију на изградњи и реконструкцији, као и организовање стручног надзора над изградњом, реконструкцијом, одржавањем и заштитом тачно одређених аутопутева, односно путних праваца, као делова јавног пута. Истовремено нема конкуренцију ни на тржишту тражње јер услуге које набавља од трећих лица (нпр. услуге израде техничке документације, услуге техничке контроле пројектне документације, услуге пројектовања и изградње деонице пута) користи искључиво за своје потребе и за обављање поменуте делатности од општег интереса, а не за даљу производњу или продају или пружање услуга на тржишту за потребе трећих лица и остваривање прихода.

Сходно свему претходно наведеном, Комисија је утврдила да друштво Коридори Србије не обавља економску делатност на тржишту, тј. делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту, те, самим тим не представља учесника на тржишту у смислу члана 4. став 2. Закона.

Дакле, иако се јавна средстава додељују само једном кориснику, из чињенице да предметни корисник јавних средстава није учесник на тржишту, проистиче да нема опасности од нарушавања конкуренције на тржишту, нити се утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Стога, додела предметних јавних средстава не представља државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона.

Имајући у виду наведено, тј. да Програм пословања не испуњава услове из члана 3. став 1. Закона, Комисија је, сходно одредбама члана 32. став 3. овог закона, одлучила као у диспозитиву.

Међутим, Комисија је узела у обзир и то да је у плану стварање посебне организационе јединице која би касније прерасла у зависно правно лице а које би се бавило пословима стручног надзора и лабораторијских испитивања за потребе трећих лица и на тај начин остваривало приходе и добит.

Сходно наведеном, Комисија скреће пажњу да уколико дође до фомирања наведеног зависног правног лица које ће конкурисати на тржишту, тј. обављати економску делатност, треба водити рачуна о тзв. унакрсном субвенционисању, односно о томе да не дође до преливања јавних средстава са неекономских на економске делатности. То значи да јавна средства која се друштву додељују за обављање неекономских делатности (што је тренутно случај), не смеју да послуже за обављање поменутих или других економских делатности. Стога, обавеза друштва је вођење одвојених рачуна, у складу са прописима о рачуноводству и ревизији, за сваку делатност појединачно.

Комисија напомиње и то да, имајући у виду делатности друштва Коридора Србије, које у њиховом обављању располаже јавним средствима, ово друштво у одређеним случајевима може представљати даваоца државне помоћи у смислу члана 4. став 2. Закона којим је прописано да је давалац државне помоћи надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајне или јединице локалне самоуправе, или свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику.

Најзад, Комисија напомиње да је, у овом случају, одлучивала на основу података садржаним у Пријави, у вези са којом је, за тачност, веродостојност, истинитост и потпуност података наведених у Општем обрасцу пријаве државне помоћи и пратећој документацији која чини њен саставни део, одговоран Подносилац.

Упутство о правном средству:

Ово решење је коначно у управном поступку.

Против овог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 9, у року од 30 дана од дана пријема.

За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 - др. закон, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 - др. закон, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14, 106/15 и 95/18).

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ

Владимир Антонијевић

Доставити:

- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
- Архиви