

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савет

ZAKLJUČAK
o odbacivanju
Zahtjeva za pokretanje postupka Turističke zajednice Kantona Sarajevo

Sarajevo
oktobar, 2017. godine



Broj: UP 02-26-3-029-5/17
Sarajevo, 11.10.2017. godine

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka e), člana 42. stav (2), a u vezi sa članom 26. Zakon o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09) i članom 58. stav (4) Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), rješavajući po Zahtjevu za pokretanje postupka privrednog subjekta Turistička zajednica Kantona Sarajevo, ul. Branilaca Sarajeva br. 21., 71 000 Sarajevo, zaprimljenog dana 18.08.2017. godine pod brojem: UP 02-26-3-029-1/17, Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na 11. (jedanaestoj) sjednici održanoj dana 11.10.2017. godine, donijelo je:

ZAKLJUČAK

1. Odbacuje se Zahtjev za pokretanje postupka Turističke zajednice Kantona Sarajevo, protiv Skupštine Kantona Sarajevo, radi utvrđivanja zabranjenog konkurencijskog djelovanja u smislu člana 4. stav (1) tačke b) Zakona o konkurenciji, zbog stvarne nenadležnosti.
2. Ovaj Zaključak će biti objavljen u „Službenom glasniku BiH“, službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Konkurencijsko vijeće je dana 18.08.2017. godine pod brojem: UP 02-26-2-029-1/17 zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka podnesen od strane Turističke zajednice Kantona Sarajevo ul. Branilaca Sarajeva br. 21., Sarajevo 71 000 (u daljem tekstu: Podnosilac zahtjeva) putem Omerović Elvedina, advokata iz Sarajeva, ul. Despićeva br. 1., 71 000 Sarajevo, protiv Skupštine Kantona Sarajevo, ul. Reisa Džemaludina Čauševića br. 1., 71 000 Sarajevo, radi utvrđivanja zabranjenog konkurencijskog djelovanja u smislu člana 4. tačke b) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09).

Podnosilac zahtjeva se obraća i sa zahtjevom za donošenje rješenja o privremenoj mjeri kojim će se naložiti Skupštini Kantona Sarajevo, njenom izvršnom organu i drugim pravnim i fizičkim licima obustava primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu ("Službene novine Kantona Sarajevo" broj: 31/17) u trajanju od tri mjeseca.

U Zahtjevu za pokretanje postupka Podnosilac zahtjeva, u bitnom navodi slijedeće:

Turistička zajednica Kantona Sarajevo je osnovana od strane Skupštine Turističke zajednice Kantona Sarajevo i to Odlukom o osnivanju Turističke zajednice Kantona Sarajevo broj: 07-023- 41 od 17.03.1998. godine na osnivačkoj skupštini održanoj 17.03.1998 .godine. Dana 24.04.1998 .godine upisana je u Upisnik turističkih zajednica kod Ministarstva trgovine Federacije BiH pod brojem 10/98. Izmjene podataka u Upisnik po pitanju sjedišta i osobe odgovorne za zastupanje uslijedile su 25.01.1999 i 07.02.2011.godine. Sjedište Turističke

zajednice Kantona Sarajevo sada je u ul. Branilaca Sarajeva 21. Sarajevo 71 000, a osoba ovlaštena za zastupanje je direktor Turističkog ureda doc.dr. Šemsudin Džeko.

Zakonom o turizmu ("Službene novine Kantona Sarajevo" broj: 19/16 i 31/17) koji je donijela Skupština Kantona Sarajevo, i to članovima 108. i 109. i poglavljem VII - Turistička zajednica Kantona Sarajevo, Skupština Kantona Sarajevo, spriječava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu promocije turizma Kantona Sarajevo ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stava (1) tačka b) Zakona o konkurenciji.

Skupština Kantona Sarajevo 2016. godine donijela Zakon o turizmu kojim se u članovima 108. i 109. propisuje prestanak rada Turističke zajednice Kantona Sarajevo - podnosioca zahtjeva, te je propisano da se ista briše iz Upisnika turističkih zajednica koji se vodi kod Ministarstva okoliša i turizma Federacije BiH, i da će se danom početka rada Turističke zajednice Kantona Sarajevo (osnovane po kantonalnom zakonu) preuzeti zaposlenici, arhiva, dokumentacija, sredstva rada kao i prava i obaveze Turističke zajednice Kantona Sarajevo - podnosioca zahtjeva.

Zakon o turizmu Kantona Sarajevo je izmjenjen i dopunjen 28. jula 2017. godine, i istim su između ostalih izmjena i dopuna, brisani upravo članovi 108. i 109. osnovnog zakona "zbog neprovodivosti". U obrazloženju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu, koje je dato na jednoj stranici, navedeno je da se članovi 108. i 109. brišu zbog neprovodivosti. Zakon je donijet nedemokratski, po hitnoj proceduri - znači bez javne rasprave, i bez pribavljanja mišljenja Ekonomsko socijalnog vijeća Kantona Sarajevo, koje je tražio Ured za zakonodavstvo, što u osnovi znači i bez mišljenja Udruženja poslodavaca Kantona Sarajevo čiji predstavnici su članovi navedenog vijeća.

Iz odredbi Zakona o turizmu - Poglavlje VII Turistička zajednica Kantona Sarajevo (članovi od 60.- 93.), vidljivo je da samo Skupština Kantona Sarajevo može osnovati turističku zajednicu Kantona Sarajevo, da ova zajednica ima u osnovi iste nadležnosti kao i postojeća Turistička zajednica Kantona Sarajevo - Podnosilac zahtjeva koju su kao nevladinu organizaciju osnovali turistički privrednici, da Skupštinu Turističke zajednice Kantona Sarajevo, kao najviše tijelo upravljanja ovom zajednicom, po spornom zakonu, čine u većinskom dijelu predstavnici osnivača - odnosno predstavnici Skupštine Kantona Sarajevo koja je u osnovi političko tijelo, a ne tijelo koje se bavi turističkom djelatnošću, da Turističko vijeće, koje je izvršni organ Skupštine, sada, nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu čine većinski predstavnici osnivača - za razliku od pravnog rješenja po osnovnom tekstu Zakona o turizmu prema kojem su Turističko vijeće činili isključivo obavezni članovi Turističke zajednice. Ovo je eklatantan pokazatelj stvarnih namjera Skupštine Kantona Sarajevo - da u cjelosti marginalizuje ili bolje reći u cjelosti eliminiše ulogu privrednika u ovoj turističkoj zajednici, da predsjednika Turističke zajednice, po Zakonu o turizmu, imenuje i razrješava Vlada Kantona Sarajevo, dok predsjednika Turističke zajednice Kantona Sarajevo - podnosioca zahtjeva imenuje i razrješava Skupština Turističke zajednice odnosno privrednici, da određeni turistički privrednici imaju obavezu biti obavezni članovi Turističke zajednice Kantona Sarajevo (kao vladinog tijela) a što je u osnovi suprotno Ustavnom pravu na slobodu udruživanja odnosno neudruživanja (Ustav Federacije BiH -član 2. alineja 1.), da su Pravilnikom o djelatnostima obaveznih članova Turističke zajednice Kantona Sarajevo, donijetom na osnovu spornog zakona, izdvojene samo određene djelatnosti (i to: Hoteli i sličan smještaj, Odmarališta i slični objekti za kraći odmor, Kampovi i prostori za kampiranje, Ostali smještaj, Djelatnosti restorana i ostalih objekata za pripremu i usluživanje hrane, Ostale djelatnosti pripreme i usluživanja hrane, Djelatnosti pripreme i usluživanja pića, Djelatnosti putničkih agencija, Djelatnosti turoperatora, Ostale rezervacijske usluge i djelatnosti u vezi s njima).

Spornim Zakonom o turizmu i njegovom daljom provedbom (ukidanjem računa za

javne prihode, donošenjem rješenja o zabrani rada, a kako je sve naprijed navedeno) Skupština Kantona Sarajevo je nezakonito ukinula nevladinu organizaciju - zajednicu koju su formirali turistički privrednici, koji su u proteklih 20. godina razvili tržište turizma u Kantonu Sarajevo, koji su svojim radom, uplatama boravišnih taksi i članarina obezbjeđivali sredstva za promovisanje Kantona Sarajevo kao svjetski tražene turističke destinacije.

Djelatnost "promocija turizma Kantona Sarajevo" ni po čemu ne može biti ekskluzivno pravo zakonodavnog odnosno tijela uprave jer se ne radi o poslovima npr. sigurnosti države, odbrane, policijskih poslova ili sudskih poslova, odnosno smatramo da ova djelatnost: promocija turizma Kantona Sarajevo mora biti otvorena za tržište naročito za poslovne subjekte koji se bave turističkom ponudom (hotelijeri, ugostitelji...) i koji su ključni potrošači ove usluge, te da organizacije za vršenje navedene djelatnosti (promocija turizma Kantona Sarajevo) mogu osnovati fizička i pravna lica, uz ispunjavane propisanih uslova, a da pri tome mogu i imaju pravo da ova djelatnost bude sufinansirana iz javnih prihoda - boravišna taksa (iako se radi o prihodu koji sami turistički privrednici zarađuju i prkupljaju) kao što to pravo imaju organizacije iz oblasti zdravstva, socijalne zaštite..itd (doprinosi) naročito iz razloga što su turistički privrednici upravo jedini obveznici uplate ovih propisanih posebnih naknada - javnih prihoda.

Podnosilac zahtjeva na osnovu navedenog predlaže da Konkurencijsko vijeće donese privremenu mjeru u trajanju od tri mjeseca kojom se stavlja van primjene Zakon o turizmu ("Službene novine Kantona Sarajevo" broj: 19/16 i 31/17), te da odlučujući u postupku, donese odluku kojom će navedeni zakon proglasiti ništavnim.

Uvidom u podneseni Zahtjev, Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da opisano činjenično stanje (utvrđeno iz dostavljene dokumentacije) ne spada u nadležnosti Konkurencijskog vijeća.

Skupština Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Skupština) konstituise se, organizuje i radi u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovníkom Skupštine Kantona Sarajevo. Članom 16. Ustava Kantona Sarajevo propisano je da zakonodavnu vlast u Kantonu vrši Skupština Kantona Nadležnosti Skupštine su definisane Ustavom Kantona Sarajevo, te je tako članom 18. Ustava Kantona Sarajevo propisano da Skupština donosi zakone i druge propise u okviru izvršavanja nadležnosti Kantona, izuzev propisa koji su ovim Ustavom ili zakonom dati u nadležnost Vlade Kantona. U skladu sa članom 118. Poslovníka Skupštine Kantona Sarajevo, Skupština vrši izmjene i dopune zakona.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa članom IV.C.10. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine daje ocjenu ustavnosti, odnosno odlučuje da li je neki zakon u skladu sa ovim Ustavom. U skladu sa članom IV.C.3.12b) Ustava FBiH Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće posebno kada Sud utvrdi da zakon, usvojeni ili predloženi zakoni ili drugi propisi Federacije ili bilo kojeg kantona, grada ili bilo koje opštine nije u skladu sa ovim ustavu.

Zakon je normativni akt države koji tačno po određenom postupku donosi njen zakonodavni organ, te je zakon nakon ustava, najviši i najvažniji pravni akt. Zakon prestaje da važi donošenjem novog zakona koji uređuje tu oblast, na osnovu odluke Ustavnog suda i istekom vremena na koji je donijeti (u koliko je donijet na određeni vremenski period).

Konkurencijsko vijeće je organ nadležan za zaštitu tržišne konkurencije, koji u okviru nadležnosti propisanih članom 25. stav 1) Zakona, između ostalog, odlučuje o zahtjevima za provođenje postupka, vodi postupak i donosi upravne akte kojima se okončava postupak pred Konkurencijskim vijećem.

Zabranjena konkurencijska djelovanja u skladu sa Zakonom o konkurenciji su zabranjeni sporazumi (član 4.), zloupotreba dominantnog položaja (član 10.) i zabranjene koncentracije (član 13.).

Obzirom na naprijed navedeno, donošenje zakona kao normativnog akta države, entiteta ili kantona, se ne može podvesti pod zabranjeno konkurencijsko djelovanje, odnosno zakon ili određeni članovi zakona se ne mogu smatrati zabranjenim sporazumom iz člana 4. Zakona o konkurenciji.

Nesporno je da se zakonom kao najvećim pravnim aktom, poslije Ustava, može uticati na tržište na način da se sprječava, ograničava ili narušava tržišna konkurencija, međutim Konkurencijsko vijeće kao organ nadležan za zaštitu tržišne konkurencije, u skladu sa članom 25 stav 2) Zakona u takvim slučajevima može dati mišljenje o usklađenosti određenog akta sa Zakonom o konkurenciji, ali da zakon kao takav stavi van primjene ili proglasi ništavim, ne spada u nadležnosti Konkurencijskog vijeća.

Naime, članom 25. stav (2) Zakona propisano je:

„Konkurencijsko vijeće na nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa iz oblasti koje imaju uticaja na tržišnu konkurenciju, koje su obavezni dostaviti predlagači, daje mišljenje o njihovoj saglasnosti sa ovim Zakonom.“

Članom 2. Zakona o konkurenciji propisana je primjena ovog Zakona i to na način da u stavu (1) kaže:

„a) privredna društva, preduzeća i preduzetnike i njihova udruženja bez obzira na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište;
b) organe državne uprave i lokalne samouprave, kada posredno ili neposredno učestvuju ili utiču na tržište;
c) ostala fizička i pravna lica koja neposredno ili posredno, stalno, povremeno ili jednokratno učestvuju na tržištu, bez obzira na pravni status, na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište, kao što su udruženja, sportske organizacije, ustanove, zadruge, nosioci prava intelektualne svojine.“

Skupština Kantona, kao zakonodavni organ vlasti, ne može se podvesti niti pod jednu od navedenih tačaka stava (1) člana 2. Zakona o konkurenciji.

Naime, članom 2. stavom (1) Zakona o upravi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 32/02 i 102/09) propisano je: „Poslove uprave iz nadležnosti Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) obavljaju ministarstva i upravne organizacije kao samostalne upravne organizacije, upravne organizacije u sastavu ministarstava (u daljem tekstu: organi uprave), kao i druge institucije Bosne i Hercegovine osnovane posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave.“

Članom 10. istog Zakona o upravi propisani su poslovi organa uprave:

„1) vode politiku razvoja i izvršavaju zakone i druge propise;
2) vrše upravni nadzor nad provođenjem zakona i drugih propisa;
3) donose propise za provođenje zakona i drugih propisa;
4) predlažu i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva;
5) daju odgovore na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti koja se odnose na njihovu nadležnost;
6) obavljaju druge upravne i stručne poslove određene zakonom i drugim propisima.“

Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj 35/05) članom 2. stav (1) propisano je da organi državne uprave federacije, kantona, grada i općine osnivaju se za vršenje upravnih, stručnih i drugih poslova koji se zakonom i drugim propisima stavljaju u njihovu nadležnost. Navedenim zakonom

članom 10. propisano je: „Organi uprave, iz okvira svoje nadležnosti, vrše slijedeće upravne i stručne poslove:

- 1) Izvršavaju zakone i druge propise;
- 2) Vrše upravni nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa;
- 3) Donose podzakonske propise za provedbu zakona i drugih propisa;
- 4) Pripremaju propise i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva;
- 5) Daju odgovore na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti i pravnih i fizičkih osoba koja se odnose na njihovu nadležnost;
- 6) Prate stanje u oblastima za koje su osnovani i odgovaraju za stanje u tim oblastima;
- 7) Obavljaju i druge upravne i stručne poslove određene zakonom i drugim propisima.“

Zakonom o organizaciji i djelokrugu organa uprave i upravnih organizacija Kantona Sarajevo („Službene novine KS“ broj 2/12 – prečišćeni tekst, 41/12 i 8/15) članom 2. propisano je da poslove uprave, stručne i s njima povezane upravne poslove iz okvira nadležnosti Kantona vrše kantonalna ministarstva, kantonalne uprave i kantonalne upravne organizacije.

Iz svega navedenog se zaključuje da je Skupština Kantona Sarajevo organ zakonodavne vlasti, te da nije organ državne uprave i lokalne samouprave, a sve u skladu sa citiranim zakonskim odredbama.

Slijedom navedenoga Konkurencijsko vijeće nema osnova za pokretanje postupka, u smislu odredbi člana 4. stav (1) tačke b) Zakona, na koje se poziva Podnosilac zahtjeva, niti bilo kojeg drugog člana istog Zakona, te se Podnosilac zahtjeva upućuje da zaštitu svojih prava i interesa ostvari putem drugih nadležnih institucija u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučio kao u dispozitivu.

Pouka o pravnom lijeku:

Protiv ovog Zaključka nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema ovog Zaključka.

**Predsjednik:
Ivo Jerkić**