

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савет

ЗАКЉУЧАК
о одбацивању
Захтјева за покретање поступка Туристичке заједнице Кантона Сарајево

Сарајево
октобар, 2017. године



Број: УП 02-26-3-029-5/17
Сарајево, 11.10.2017. године

На основу члана 25. став (1) тачка е), члана 42. став (2), а у вези са чланом 26. Закон о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, бр. 48/05, 76/07 и 80/09) и чланом 58. став (4) Закона о управном поступку Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 и 41/13), рјешавајући по Захтјеву за покретање поступка привредног субјекта Туристичка заједница Кантона Сарајево, ул. Бранилаца Сарајева бр. 21., 71 000 Сарајево, запримљеног дана 18.08.2017. године под бројем: УП 02-26-3-029-1/17, Конкуренцијски савјет Босне и Херцеговине, на 11. (једанаестој) сједници одржаној дана 11.10.2017. године, донио је:

ЗАКЉУЧАК

1. Одбацује се Захтјев за покретање поступка Туристичке заједнице Кантона Сарајево, против Скупштине Кантона Сарајево, ради утврђивања забрањеног конкуренцијског дјеловања у смислу члана 4. став (1) тачке б) Закона о конкуренцији, због стварне ненадлежности.
2. Овај Закључак ће бити објављен у „Службеном гласнику БиХ“, службеним гласницима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Образложење

Конкуренцијски савјет је дана 18.08.2017. године под бројем: УП 02-26-2-029-1/17 запримио Захтјев за покретање поступка поднесен од стране Туристичке заједнице Кантона Сарајево ул. Бранилаца Сарајева бр. 21., Сарајево 71 000 (у даљем тексту: Подносилац захтјева) путем Омеровић Елведина, адвоката из Сарајева, ул. Деспићева бр. 1., 71 000 Сарајево, против Скупштине Кантона Сарајево, ул. Реиса Џемалудина Чаушевиће бр. 1., 71 000 Сарајево, ради утврђивања забрањеног конкуренцијског дјеловања у смислу члана 4. тачке б) Закона о конкуренцији («Службени гласник БиХ», бр. 48/05, 76/07 и 80/09).

Подносилац захтјева се обраћа и са захтјевом за доношење рјешења о привременој мјери којим ће се наложити Скупштини Кантона Сарајево, њеном извршном органу и другим правним и физичким лицима обустава примјене Закона о измјенама и допунама Закона о туризму ("Службене новине Кантона Сарајево" број: 31/17) у трајању од три мјесеца.

У Захтјеву за покретање поступка Подносилац захтјева, у битном наводи слједеће:

Туристичка заједница Кантона Сарајево је основана од стране Скупштине Туристичке заједнице Кантона Сарајево и то Одлуком о оснивању Туристичке

заједнице Кантона Сарајево број: 07-023- 41 од 17.03.1998. године на оснивачкој скупштини одржаној 17.03.1998. године. Дана 24.04.1998.године уписана је у Уписник туристичких заједница код Министарства трговине Федерације БиХ под бројем 10/98. Измјене података у Уписник по питању сједишта и особе одговорне за заступање услиједиле су 25.01.1999 и 07.02.2011. године. Сједиште Туристичке заједнице Кантона Сарајево сада је у ул. Бранилаца Сарајева 21. Сарајево 71 000, а особа овлаштена за заступање је директор Туристичког уреда доц.др. Шемсудин Цеко.

Законом о туризму ("Службене новине Кантона Сарајево" број: 19/16 и 31/17) који је донијела Скупштина Кантона Сарајево, и то члановим 108. и 109. и поглављем VII - Туристичка заједница Кантона Сарајево, Скупштина Кантона Сарајево, спријечава, ограничава и нарушава тржишну конкуренцију на тржишту промоције туризма Кантона Сарајево ограничавањем и контролом тржишта, што представља забрањени споразум у смислу члана 4. става (1) тачка б) Закона о конкуренцији.

Скупштина Кантона Сарајево 2016. године донијела Закон о туризму којим се у члановима 108. и 109. прописује престанак рада Туристичке заједнице Кантона Сарајево - подносиоца захтјева, те је прописано да се иста брише из Уписника туристичких заједница који се води код Министарства околиша и туризма Федерације БиХ, и да ће се даном почетка рада Туристичке заједнице Кантона Сарајево (основане по кантоналном закону) преузети запосленици, архива, документација, средства рада као и права и обавезе Туристичке заједнице Кантона Сарајево - подносиоца захтјева.

Закон о туризму Кантона Сарајево је измјењен и допуњен 28. јула 2017. године, и истим су између осталих измјена и допуна, брисани управо чланови 108. и 109. основног закона "због непроводности". У образложењу Приједлога закона о измјенама и допунама Закона о туризму, које је дато на једној страници, наведено је да се чланови 108. и 109. бришу због непроводности. Закон је донијет недемократски, по хитној процедури - значи без јавне расправе, и без прибављања мишљења Економско социјалног савјета Кантона Сарајево, које је тражио Уред за законодавство, што у основи значи и без мишљења Удружења послодаваца Кантона Сарајево чији представници су чланови наведеног савјета.

Из одредби Закона о туризму - Поглавље VII Туристичка заједница Кантона Сарајево (чланови од 60.- 93.), видљиво је да само Скупштина Кантона Сарајево може основати туристичку заједницу Кантона Сарајево, да ова заједница има у основи исте надлежности као и постојећа Туристичка заједница Кантона Сарајево - Подносилац захтјева коју су као невладину организацију основали туристички привредници, да Скупштину Туристичке заједнице Кантона Сарајево, као највише тијело управљања овом заједницом, по спорном закону, чине у већинском дијелу представници оснивача - односно представници Скупштине Кантона Сарајево која је у основи политичко тијело, а не тијело које се бави туристичком дјелатношћу, да Туристички савјет, које је извршни орган Скупштине, сада, након доношења Закона о измјенама и допунама Закона о туризму чине већински представници оснивача - за разлику од правног ријешења по основном тексту Закона о туризму према којем су Туристички савјет чинили искључиво обавезни чланови Туристичке заједнице. Ово је еклатантан показатељ стварних намјера Скупштине Кантона Сарајево - да у цјелости маргинализује или боље рећи у цјелости елиминише улогу привредника у овој туристичкој заједници, да председника Туристичке заједнице, по Закону о туризму, именује и разрјешава Влада Кантона Сарајево, док председника Туристичке заједнице Кантона Сарајево - подносиоца захтјева именује и разрјешава Скупштина Туристичке заједнице односно привредници, да одређени туристички привредници имају обавезу бити обавезни чланови Туристичке заједнице Кантона Сарајево (као владиног тијела) а што је у основи супротно Уставном праву на слободу удруживања односно неудруживања (Устав Федерације БиХ -члан 2. алинеја 1.), да су Правилником о дјелатностима

обавезних чланова Туристичке заједнице Кантона Сарајево, донијетом на основу спорног закона, издвојене само одређене дјелатности (и то: Хотели и сличан смјештај, Одмаралишта и слични објекти за краћи одмор, Кампови и простори за кампирање, Остали смјештај, Дјелатности ресторана и осталих објеката за припрему и услуживање хране, Остале дјелатности припреме и услуживања хране, Дјелатности припреме и услуживања пића, Дјелатности путничких агенција, Дјелатности туроператора, Остале резервацијске услуге и дјелатности у вези с њима).

Спорним Законом о туризму и његовом даљом provedбом (укидањем рачуна за јавне приходе, доношењем рјешења о забрани рада, а како је све напријед наведено) Скупштина Кантона Сарајево је незаконито укинула невладину организацију - заједницу коју су формирали туристички привредници, који су у протеклих 20. година развили тржиште туризма у Кантону Сарајево, који су својим радом, уплатама боравишних такси и чланарина обезбјеђивали средства за промовисање Кантон Сарајево као свјетски тражене туристичке дестинације.

Дјелатност "промоција туризма Кантона Сарајево" ни по чему не може бити ексклузивно право законодавног односно тијела управе јер се не ради о пословима нпр. сигурности државе, одбране, полицијских послова или судских послова, односно сматрамо да ова дјелатност: промоција туризма Кантона Сарајево мора бити отворена за тржиште нарочито за пословне субјекте који се баве туристичком понудом (хотелијери, угоститељи...) и који су кључни потрошачи ове услуге, те да организације за вршење наведене дјелатности (промоција туризма Кантона Сарајево) могу основати физичка и правана лица, уз испуњавање прописаних услова, а да при томе могу и имају право да ова дјелатност буде суфинансирана из јавних прихода - боравишна такса (иако се ради о приходу који сами туристички привредници зарађују и пркупљају) као што то право имају организације из области здравства, социјалне заштите..итд (доприноси) нарочито из разлога што су туристички привредници управо једини обвезници уплате ових прописаних посебних накнада - јавних прихода.

Подносилац захтјева на основу наведеног предлаже да Конкурентијски савјет донесе привремену мјеру у трајању од три мјесеца којом се ставља ван примјене Закон о туризму ("Службене новине Кантона Сарајево" број: 19/16 и 31/17), те да одлучујући у поступку, донесе одлуку којом ће наведени закон прогласити ништавним.

Увидом у поднесени Захтјев, Конкурентијски савјет је оцијенио да описано чињенично стање (утврђено из достављене документације) не спада у надлежности Конкурентијског савјет.

Скупштина Кантона Сарајево (у даљњем тексту: Скупштина) конституише се, организује и ради у складу са Уставом, законом и Пословником Скупштине Кантона Сарајево. Чланом 16. Устава Кантона Сарајево прописано је да законодавну власт у Кантону врши Скупштина Кантона Надлежности Скупштине су дефинисане Уставом Кантона Сарајево, те је тако чланом 18. Устава Кантона Сарајево прописано да Скупштина доноси законе и друге прописе у оквиру извршавања надлежности Кантона, изузев прописа који су овим Уставом или законом дати у надлежност Владе Кантона. У складу са чланом 118. Пословника Скупштине Кантона Сарајево, Скупштина врши измјене и допуне закона.

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине у складу са чланом IV.C.10. Устава Федерације Босне и Херцеговине даје оцјену уставности, односно одлучује да ли је неки закона у складу са овим Уставом. У складу са чланом IV.C.3.126) Устава ФБиХ Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће посебно када Суд утврди да закон, усвојени или предложени закони или други прописи Федерације или било којег кантона, града или било које општине није у складу са овим уставу.

Закон је нормативни акт државе који тачно по одређеном поступку доноси њен законодавни орган, те је закон након устава, највиши и најважнији правни акт. Закон престаје да важи доношењем новог закона који уређује ту област, на основу одлуке Уставног суда и истеком времена на који је донијети (у колико је донијет на одређени временски период).

Конкурenciјски савјет је орган надлежан за заштиту тржишне конкуренције, који у оквиру надлежности прописаних чланом 25. став 1) Закона, између осталог, одлучује о захтјевима за провођење поступка, води поступак и доноси управне акте којима се окончава поступак пред Конкурenciјским савјетом.

Забрањена конкурenciјска дјеловања у складу са Законом о конкурenciји су забрањени споразуми (члан 4.), злоупотреба доминантног положаја (члан 10.) и забрањене концентрације (члан 13.).

Обзиром на напријед наведено, доношење закона као нормативног акта државе, ентитета или кантона, се не може подвести под забрањено конкурenciјског дјеловање, односно закон или одређени чланови закона се не могу сматрати забрањеним споразумом из члана 4. Закона о конкурenciји.

Неспорно је да се законом као највећим правним актом, послије Устава, може утицати на тржиште на начин да се спрјечава, ограничава или нарушава тржишна конкуренција, међутим Конкурenciјски савјет као орган надлежан за заштиту тржишне конкуренције, у складу са чланом 25 став 2) Закона у таквим случајевима може дати мишљење о усклађености одређеног акта са Законом о конкурenciји, али да закон као такав стави ван примјене или прогласи ништавим, не спада у надлежности Конкурenciјског савјета.

Наиме, чланом 25. став (2) Закона прописано је:

„Конкурenciјски савјет на нацрте и приједлоге закона и других прописа из области које имају утицаја на тржишну конкуренцију, које су обавезни доставити предлагачи, даје мишљење о њиховој сагласности са овим Законом.“

Чланом 2. Закона о конкурenciји прописана је примјена овог Закона и то на начин да у ставу (1) каже:

„а) привредна друштва, предузећа и предузетнике и њихова удружења без обзира на облик власништва, сједиште или пребивалиште;
б) органе државне управе и локалне самоуправе, када посредно или непосредно учествују или утичу на тржиште;
ц) остала физичка и правна лица која непосредно или посредно, стално, повремено или једнократно учествују на тржишту, без обзира на правни статус, на облик власништва, сједиште или пребивалиште, као што су удружења, спортске организације, установе, задруге, носиоци права интелектуалне својине.“

Скупштина Кантона, као законодавни орган власти, не може се подвести нити под једну од наведених тачака става (1) члана 2. Закона о конкурenciји.

Наиме, чланом 2. ставом (1) Закона о управи Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 32/02 и 102/09) прописано је: „Послове управе из надлежности Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) обављају министарства и управне организације као самосталне управне организације, управне организације у саставу министарстава (у даљем тексту: органи управе), као и друге институције Босне и Херцеговине основане посебним законом или којима је посебним законом повјерено обављање послова управе.“

Чланом 10. истог Закона о управи прописани су послови органа управе:

- „1) воде политику развоја и извршавају законе и друге прописе;
- 2) врше управни надзор над провођењем закона и других прописа;
- 3) доносе прописе за провођење закона и других прописа;
- 4) предлажу и дају препоруке из области законодавства;
- 5) дају одговоре на питања органа законодавне и извршне власти која се односе на њихову надлежност;
- б) обављају друге управне и стручне послове одређене законом и другим прописима.“

Законом о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ број 35/05) чланом 2. став (1) прописано је да органи државне управе федерације, кантона, града и општине оснивају се за вршење управних, стручних и других послова који се законом и другим прописима стављају у њихову надлежност. Наведеним законом чланом 10. прописано је: „Органи управе, из оквира своје надлежности, врше следеће управне и стручне послове:

- 1) Извршавају законе и друге прописе;
- 2) Врше управни надзор над provedбом закона и других прописа;
- 3) Доносе подзаконске прописе за provedбу закона и других прописа;
- 4) Припремају прописе и дају препоруке из области законодавства;
- 5) Дају одговоре на питања органа законодавне и извршне власти и правних и физичких лица која се односе на њихову надлежност;
- 6) Прате стање у областима за које су основани и одговарају за стање у тим областима;
- 7) Обављају и друге управне и стручне послове одређене законом и другим прописима.“

Законом о организацији и дјелокругу органа управе и управних организација Кантона Сарајево („Службене новине КС“ број 2/12 – пречишћени текст, 41/12 и 8/15) чланом 2. прописано је да послове управе, стручне и с њима повезане управне послове из оквира надлежности Кантона врше кантонална министарства, кантоналне управе и кантоналне управне организације.

Из свега наведеног се закључује да је Скупштина Кантона Сарајево орган законодавне власти, те да није орган државне управе и локалне самоуправе, а све у складу са цитираним законским одредбама.

Слиједом наведенога Конкурвенцијски савјет нема основа за покретање поступка, у смислу одредби члана 4. став (1) тачке б) Закона, на које се позива Подносилац захтјева, нити било којег другог члана истог Закона, те се Подносилац захтјева се упућује да заштиту својих права и интереса оствари путем других надлежних институција у Босни и Херцеговини.

Имајући у виду наведено, Конкурвенцијски савјет је одлучио као у диспозитиву.

Поука о правном лијеку:

Против овог Закључка незадовољна страна може покренути управни спор пред Судом Босне и Херцеговине у року од 30 дана од дана пријема овог Закључка.

**Предсједник:
Иво Јеркић**