

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

Rješenje

**po Zahtjevu za pokretanje postupka protiv Općine Zenica podnesenog od privrednog subjekta
BOSMEKNI TRANS d.o.o. Zenica**

**Sarajevo,
decembar, 2016. godine**



Broj: 04-26-2-008-28-II/16
Sarajevo, 22. decembar 2016. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. stav (1) tačka e), člana 42. stav (2), a u vezi s članom 4. stav (1) tačka d) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09), člana 105. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), u postupku pokrenutom po Zahtjevu za pokretanje postupka podnesenom od strane privrednog subjekta „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, Stanični Trg 1., Zenica, Bosna i Hercegovina, zastupan po direktoru društva Zakiru Žuna, protiv Grada Zenica (Zakonom o gradu Zenica „Službene novine FBiH“ br. 80/14, Općina Zenica, postala Grad Zenica), Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica, Bosna i Hercegovina radi utvrđivanja postojanja zabranjenih konkurencijskih djelovanja u smislu člana 4. stav (1) tačka b), c) i d), i člana 10. Zakona o konkurenciji, zaprimljenog pod brojem: 04-26-2-008-II/16, dana 15. marta 2016. godine na 137. (stotintridesetsedmoj) sjednici održanoj 22. decembra 2016. godine, je donijelo

R J E Š E N J E

1. Odbija se Zahtjev privrednog subjekta „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, Stanični Trg 1., Zenica, Bosna i Hercegovina, podnesen protiv Grada Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica, Bosna i Hercegovina, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma u smislu člana 4. stav (1) tačke b), c) i d) Zakona o konkurenciji, kao neosnovan.
2. Odbija se Zahtjev privrednog subjekta „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, Stanični Trg 1., Zenica, Bosna i Hercegovina, podnesen protiv Grada Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica, Bosna i Hercegovina, radi utvrđivanja postojanja zloupotrebe dominantnog položaja u smislu člana 10. Zakona o konkurenciji, kao neosnovan.
3. Odbija se zahtjev punomoćnika Grada Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica, Bosna i Hercegovina, za naknadom troškova postupka, kao neosnovan.
4. Ovo Rješenje je konačno i bit će objavljeno u «Službenom glasniku BiH», službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

O b r a z l o ž e n j e

Konkurencijsko vijeće je dana 15. marta 2016. godine pod brojem: 04-26-2-008-II/16, zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja, i utvrđivanja rokova i mjera za otklanjanje štetnih posljedica takvog postupanja, podnesen od strane privrednog subjekta „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, Stanični Trg 1., Zenica, zastupan po direktoru društva Zakiru Žuna (u daljem tekstu: Podnosilac zahtjeva ili BOSMEKNI TRANS), protiv Općine Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica (u daljem tekstu: Protivna strana ili Grad Zenica) radi donošenja Ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju na području Općine Zenica broj: 02-23-11-18685/00 od 21. kolovoza 2000. godine (u daljem tekstu: Ugovor), što predstavlja

zabranjeni sporazum iz člana 4. stav (1) tačka b), c) i d) Zakona o konkurenciji, te kršenje člana 10. Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09), (u daljem tekstu: Zakon).

Zaprimljeni Zahtjev nije bio kompletan, te je Podnosiocu zahtjeva dana 5. aprila 2016. godine upućen Zahtjev za dopunu broj: 04-26-2-008-01-II/16.

Podnosilac zahtjeva je dana 22. aprila 2016. godine podneskom broj: 04-26-2-008-2-II/16 i dana 6. Maja 2016. godine podneskom broj: 04-26-2-008-3-II/16 dopunio Zahtjev u smislu Zahtjeva, nakon čega je Konkurencijsko vijeće utvrdilo da je isti kompletan i uredan u smislu člana 28. stav (1) Zakona.

1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su privredni subjekt „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, Stanični Trg 1., Zenica, Bosna i Hercegovina i Grad Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., Zenica, Bosna i Hercegovina.

1.1. Privredni subjekt BOSMEKNI TRANS

Privredni subjekt „Bosmekni Trans“ d.o.o. Zenica, društvo za prijevoz, trgovinu i usluge Zenica, Stanični trg broj 1., 72 000 Zenica, Bosna i Hercegovina, je registrovan u Općinskom sudu u Zenici pod matičnim brojem: 43-01-0083-13 (JIB: 4218081640009), i sa upisanim kapitalom od 86.045,70 KM, te licem ovlaštenim za zastupanje (**)¹, lična karta br. (**), direktor.

Pretežna registrovana djelatnost privrednog subjekta BOSMEKNI TRANS je 49.39 – Ostali kopneni prevoz putnika, d.n..

1.2. Grad Zenica

Grad Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., 72 000 Zenica, je jedinica lokalne samouprave sa pravima i obavezama utvrđenim Ustavom i zakonom, a na koju se u skladu sa članom 2. stav (1) primjenjuju odredbe Zakona. Tijela grada su gradsko vijeće i gradonačelnik. U skladu sa Statutom Grada Zenice, u okviru samoupravnog djelokruga Grad osigurava obavljanje javnih službi osnivanjem javnih ustanova, te osniva i javna poduzeća u cilju obavljanja djelatnosti za koje ocijeni da su od javnog društvenog interesa. U skladu sa članom 8. stav (1) Zakona o gradu Zenica („Službene novine FBiH“ broj: 80/14) Grad Zenica je pravni sljednik Općine Zenica, i preuzima mjerodavnosti, prava, obaveze i imovinu Općine Zenica, čiji je sljednik, a u skladu sa stavom (4) istog člana, javna preduzeća i javne ustanove, čiji je osnivač općina, nastavlja s radom kao javna preduzeća i ustanove Grada Zenice.

2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je u toku postupka primijenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), i odredbe Zakona o upravnom postupku («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), u smislu člana 26. Zakona.

Također, Konkurencijsko vijeće je konsultovalo i odredbe Zakona o cestovnom prevozu Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj: 28/06 i 2/10), Zakona o prevozu u unutarnjem cestovnom prometu („Službene novine FBiH“ broj: 23/98), Zakona o komunalnim djelatnostima („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj: 17/08), Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni list SR BiH“ broj:

¹ Podaci predstavljaju poslovnu tajnu, u smislu člana 38. Zakona o konkurenciji

20/90), Statut Općine Zenica („Službene novine Općine Zenica“ broj: 3/98 i 6/99), Statut Grada Zenica („Službene novine Općine Zenica“ broj: 5/15).

Konkurencijsko vijeće u skladu sa članom 43. stav (7) Zakona je u svrhu ocjene danog slučaja može koristiti sudsku praksu Evropskog suda pravde i odluke Evropske komisije.

3. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka

U svom Zahtjevu, Podnosioci zahtjeva, opisuju činjenično stanje i okolnosti koje su razlog za podnošenje Zahtjeva te ukratko navodi slijedeće:

- Javno – komunalno preduzeće Zenicatrans – Prevoz putnika d.d Zenica, Bulevar Kralja Tvrtka I/34, 72 000 Zenica (u daljem tekstu: JKP Zenicatrans), je dioničko društvo čija je osnovna djelatnost prevoz putnika u gradskom, prigradskom, međugradskom i međunarodnom prometu. JKP Zenicatrans je formirana 1958. godine, i od tada ima dominantni položaj za obavljanje djelatnosti prevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu na području Općine Zenica.
- Dominantni položaj JKP Zenicatrans na tržištu prevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu na području Općine Zenica ostvaruje se zbog posrednog djelovanja tijela protiv kojeg se podnosi zahtjev, odnosno Općine Zenica koji je nastao kao posljedica prepreke ulaska drugih poslovnih subjekata na tržište prevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu na području Općine Zenica koje svojim djelovanjem nameće Općina Zenica.
- JKP Zenicatrans ne bi trebalo osporavati svoj dominantni položaj na tržištu prevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu na području Općine Zenica, iz razloga što se radi o općepoznatoj činjenici, odnosno zbog činjenice da se JKP Zenicatrans na relevantnom tržištu ponaša u značajnoj mjeri neovisno od stvarnih ili mogućih konkurenata.
- BOSMEKNI TRANS je legalan privredni subjekt licenciran i registrovan za obavljanje javnog prevoza u cestovnom prijevozu. Prva općinska (gradska) linija na ime ovog prevoznika je registrovana 1996. godine na liniji: Autobusna stanica-Ričice-Sviće, pod brojem 127. U postratnom periodu bile su prisutne brojne poteškoće u organizaciji javnog linijskog prevoza, te je tada osiguralo kvalitetan i redovan prevoz na linijama:
 - T. Polje – Zenica, općinska linija, registrovana 14. 2. 1997. godine;
 - Jezera – Zenica, općinska linija, registrovana 14. 2. 1997. godine;
 - Zenica - Lašva, općinska linija, registrovana 14. 2. 1997. godine;
 - A.S. – Gradišće, općinska linija, registrovana 14. 2. 1997. godine;
 - Pepelari – B. Han - Zenica, općinska linija, registrovana 28. 1. 1998. godine;
 - Bolnica – Sviće, općinska linija, registrovana 16. 7. 1999. godine;
- Prema službenim evidencijama nije zabilježen niti jedan slučaj neodgovornog i nezakonitog ponašanja ovog BOSMEKNI TRANS, iz čega se može zaključiti da je isti obavljao svoje usluge kvalitetno i uredno.
- Javni linijski prevoz putnika na općinskim i drugim linijama je veoma specifičan i zahtjevan vid javnog prevoza čija organizacija i tehnologija se višestruko i kontinuirano moraju poboljšavati, dograđivati i racionalizirati. Dakle, poslije devetnaest godina pružanja kvalitetnih usluga u javnom linijskom prevozu može se pouzdano govoriti o karakteru prevoznika.
- U vrijeme kada JKP Zenicatrans nije mogla zadovoljiti iskazane potrebe za uslugama prevoza na području Općine Zenica, BOSMEKNI TRANS je pružao te usluge na linijama koje je JKP Zenicatrans obustavio ili na linijama za koje je ovaj prevoznik tvrdio da mu prave čisti gubitak pa su radnici, đaci i građani tražili spas u korištenju usluga BOSMEKNI TRANS.
- Prema važećim propisima Zakona o cestovnom prevozu Federacije Bosne i Hercegovine (član 22. i član 24., „Službene novine FBiH“ br. 28/06) jasno i konkretno je definisano kako i na koji način

se uređuje i reguliše javni linijski prevoz putnika. Iz važećih propisa ključni prometni termini i riječi su:

- Dozvola za prevoz,
- Registrovani red vožnje,
- Usklađivanje (redova vožnje),
- Nadležni organ (općinski nivo),
- Pravilnik (akt kojim se regulira postupak usklađivanja).
- BOSMEKNI TRANS posjeduje dozvolu za prevoz.
- Registrovani red vožnje je definisan u članu 3. stav 1. tačka 19. i 20., odnosno članu 23. i 24. Zakona o cestovnom prevozu Federacije BiH, iz čega proizilazi da svaki ovjereni i registrovani red vožnje podrazumijeva da je prethodno urađen i koncipiran u skladu sa propisima, da je prometno korektan i da je usklađen sa drugim „zainteresovanim prevoznikom“, što znači da je 100% ispravan kao akt i da nije povrijeđen nijedan važeći propis do čina registracije i ovjere. O ovome isključivo brine i odgovara nadležno tijelo Općine. Registracija i ovjera reda vožnje mora se uskladiti sa redovima vožnje drugih prevoznika na istoj ili komplementarnoj liniji u skladu sa sa odredbom člana 25. Zakona o cestovnom prevozu Federacije BiH, odnosno u skladu sa Pravilnikom predviđenim iz člana 24. stav 4. Zakona o cestovnom prevozu FBiH. Poslije registracije i ovjere redova vožnje, o tom redu vožnje naknadno se ne može voditi rasprava, niti se može prigovarati, niti brisati iz registra, osim u slučajevima koji su posebno propisani.
- Ova ograničenja se odnose i na „zainteresovane prevoznike“, ali i na nadležno tijelo Općine, koje je izvršilo registraciju i ovjeru reda vožnje.
- Usklađivanje redova vožnje je složen postupak, u kojem se javljaju suprotstavljeni interesi učesnika u postupku, precizno propisan posebnim pravilnikom. Postupak usklađivanja počinje na osnovu rješenja nadležnog tijela, a zainteresovani prevoznici se obavještavaju putem javnog informisanja o pokretanju postupka, pri čemu se određuju rokovi za dostavu dokumentacije potrebne za usklađivanje (član 4. Pravilnika o kriterijima, postupku i načinu usklađivanja, registracije i ovjere redova vožnje te sadržaju i načinu vođenja registra „Službene novine FBiH“ broj 79/06). Protivno Zakonu i Pravilniku nadležna služba tijela protiv kojeg se podnosi zahtjev, Općina Zenica, već godinama ne organizuje usklađivanje redova vožnje, te ne angažuje stručne osobe na rješavanju ove problematike. Umjesto „usklađivanja“, Općina Zenica favorizuje JKP Zenicatrans selektivno i tendenciozno primjenjuju propise, te na taj način vrše ograničavanje i podjelu tržišta dovodeći ostale prevoznike u nepovoljan položaj.
- Nadležno tijelo suprotno važećim propisima ne obavlja propisane poslove u domeni javnog linijskog prevoza putnika Općine Zenica na općinskim linijama. Tijelo protiv kojeg se podnosi zahtjev, Općina Zenica, nema „službu za poslove cestovnog prometa“, protivno članu 24. stav 2. Zakona o cestovnom prometu, nema stručne osobe i ne organizira usklađivanjem redova vožnje, te birokratskim metodama onemogućava uvid u nezakonito postupanje pri rješavanju problema i sporova iz domene javnog linijskog prevoza putnika.
- Nadležno tijelo Općina Zenica, je dana 21. avgusta 2000. godine zaključilo predmetni Ugovor sa JKP Zenicatrans koji je kao posljedicu imao sprječavanje, ograničavanje i narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu javnog linijskog prevoza putnika na autobuknim linijama Općine Zenica pod nazivom „Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju na području Općine Zenica“ pod brojem 02-23-11-18685/00.
- Pravilnik, akt kojim se reguliše postupak usklađivanja je, kao ključni akt u domeni javnog linijskog prevoza putnika, potpuno zanemaren i njegove odredbe se ne primjenjuju. Osnova za rješavanje ove problematike nije Pravilnik, već Ugovor.
- Primjena pojedinih odredbi „Zakona o komunalnim djelatnostima“ nije sporna, ali pod sljedećim uslovima: a) putem tendera- što nije bio slučaj, uvažiti zatečeno stanje u trenutku potpisivanja ugovora sa konkretnim prevoznikom – što nije bio slučaj, jasno precizirati pojedinosti u skladu sa

odredbom čl. 6 Zakona o komunalnim djelatnostima, bez štete i diskriminacije po druge prevoznike – što nije bio slučaj.

- Ministarstvo za prostorno uređenje, promet i komunikacije i zaštitu okoliša ZDK Zenica, je u aktu broj: 12-27-11185/01 od 13. jula 2001. godine oglasilo u vezi s potpisivanjem Ugovora, te između ostalog navelo: „Potpisivanjem Ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju na području Općine Zenica sa „Zenicatrans p.p.“ Zenica dali ste navedenom preduzeću monopolistički položaj u odnosu na ostale prevoznike, što je u suprotnosti sa pozitivnim zakonskim propisima.“ Kako se navodi Ministarstvo je prepoznalo da je potpisani Ugovor kao posljedicu imao sprječavanje, i narušavanje tržišne konkurencije, te kao takav u suprotnosti sa pozitivnim zakonskim propisima.
- Ugovorom su oduzeta prava ostalim prevoznicima među kojima je i podnosilac zahtjeva, koji je pretrpio višegodišnju štetu.
- Općina Zenica, umjesto propisanog „usklađivanja“ primjenjuje nezakonite metode odobravanja ili osporavanja redova vožnje. Odobravani, su mijenjani i favorizovani redovi vožnje JKP Zenicatrans, a na razne načine osporavani su i degradirani „stari redovi vožnje“ prevoznika BOSMEKNI TRANS, uz pomoć Ugovora. Nije zakazano niti provedeno usklađivanje i svi redovi vožnje ranga „stari redovi vožnje s promjenom“ i „novi redovi vožnje“ su registrovani nezakonito i uz zloupotrebe i direktno ograničavanje tržišta po osnovu istog Ugovora.
- *Kulminacija neodgovornog ponašanja Općine je akt br: 04-27-118/09 od 20. januara 2009. godine, u kojem je traženo mišljenje o usklađenosti redova vožnje od JKP Zenicatrans, te da je postojeći red vožnje u suprotnosti s Pravilnikom.*
- Na osnovu svega navedenog BOSMEKNI TRANS smatra da je Općina Zenica zaključila zabranjeni sporazum sa društvom JKP Zenicatrans, te da isto zajednički zabranjeno djeluju i posjeduju izričite i prešutne zabranjene dogovore sa istim društvom u skladu sa članom 4. stav 1. tačke b), c) i d), te traži od Konkurencijskog vijeća donošenje odluke kojom će se onemogućiti ovakvo dalje djelovanje i poništiti nezakoniti predmetni Ugovor.

Dana 22. aprila 2016. godine zaprimljena je dopuna Zahtjeva broj: 04-26-2-008-2-II/16 u kojoj je Podnosilac zahtjeva dopunio zahtjev, uz dodatna pojašnjenja činjenica iz zahtjeva, te između ostalog iznio slijedeće:

- Ugovorom je uspostavljen ekskluzivni monopolistički položaj JKP Zenicatrans, a da takav dominantni položaj ne odobrava niti jedan važeći propis, čime je Podnosiocu zahtjeva onemogućeno poslovanje, te nije mogao ostvariti nikakva prava, pa čak ni ovjeravanje preostalih “starih redova vožnje“, te da se Općina Zenica prema istom ponašala kao Protivnička strana, pri čemu ih je upućivala na dogovor sa JKP Zenicatrans, koji je ignorisao sve Zahtjeve podnosioca.
- Cilj ovih aktivnosti je eliminacija BOSMEKNI TRANS iz oblasti javnog linijskog prevoza.
- Ugovorom su proizvedene slijedeće posljedice: izvršena je degradacija i umanjenje povjerenja korisnika prevoza u BOSMEKNI TRANS, preuzeti su putnici na način da su preregistrirali svoje polaske ispred vremenskih termina BOSMEKNI TRANS, ispražnjeni su prevoznički kapaciteti, redovi vožnje su izgubili „saobraćajni smisao“, ostvarena je direktna kontrola poslovanja, s krajnjim ciljem eliminacije s mjerodavnog tržišta, omogućena je primjena različitih uslova poslovanja na relevantnom tržištu, te da je Podnosilac zahtjeva prisiljen prihvatiti nepovoljne i privredno štetne uslove koji po prirodi transportne djelatnosti ne postoje ili niti bi postojali bez predmetnog Ugovora. To znači da je BOSMEKNI TRANS uslovljen da vrši prevoz na liniji Bolnica – Sviće po redu vožnje zajedno sa JKP Zenicetrans mimo volje i zajedno sa JKP Zenicatrans, a koja je registrovala novi red vožnje koji je po polasku gotovo identičan postojećem redu vožnje, dok je prije samo BOSMEKNI TRANS vozio na toj liniji.
- Ugovorom se prisiljava da odustane od uhodanih redova vožnje.
- U ovom periodu pretrpljena je velika šteta, u tom smislu Ugovor se ne može smatrati Ugovorom male vrijednosti. Podnosilac smatra da je imao ravnopravan i zakonom definisan status danas bi

- raspolagao s dvadesetak redova vožnje, većim brojem uposlenih i neusporedivo boljim pokazateljima, za razliku od toga gdje se sada bori za vlastitu egzistenciju.
- Na tržištu javnog linijskog prevoza Općine Zenica, zloupotreba dominantnog položaja ogleda se u slijedećem:
 - Kršenje zakonskih prava ogleda se i u registrowanju tzv. „zaštitnih redova vožnje“ od strane JKP Zenicatrans, za koje zna da ih neće obavljati, ali istim onemogućuje nekom drugom prevozniku da na toj relaciji napravi svoj prijedlog reda vožnje.
 - Prema ugovoru Općina Zenica ne organizuje javno usklađivanje redova vožnje, već iste odobrava - dodjeljuje JKP Zenicatrans, a na štetu drugih prevoznika.
 - U smislu problema s kojim se suočava, Podnosilac zahtjeva je uložio brojne prigovore, općinskim, kantonalnim i federalnim tijelima, od kojih nije bilo rezultata, s izuzetkom akta Kantonalne inspekcije br. 18-27-07180/12-05-02-02 od 2. novembra 2012, kojim je konstatovala da je Općina Zenica odgovorna za neorganizovanje javnog usklađivanja redova vožnje i kršenja Zakona o cestovnom prevozu FBiH.
 - Vremenski period u kojem se odvija kršenje propisa na koje se poziva Podnosilac zahtjeva odvijalo se i prije zaključivanja spornog Ugovora, kada su prihvaćali nerentabilne linije koje su im dodjeljivane, za koje je bio primoran staviti u stanje mirovanja.
 - Nakon potpisivanja Ugovora, nije bio u mogućnosti reaktivirati predmetne redove vožnje, te su izloženi pokušajima da mu se preotme i postojeći red vožnje Bolnica – Sviće.
 - Od 2008. godine Općina Zenica prestaje ovjeravati „stari red vožnje“ na štetu Podnosioca zahtjeva.

Dana 6. maja 2016. godine zaprimljena je dopuna Zahtjeva broj: 04-26-2-008-3-II/16 u kojoj je Podnosilac zahtjeva dopunio zahtjev, u kojem je ponovno naveo činjenice iz zahtjeva uz dodatna pojašnjenja.

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da povrede Zakona, na koje Podnosilac zahtjeva ukazuje, nije moguće utvrditi bez provedbe postupka, te je u skladu sa članom 32. stav (2) Zakona, na 130. sjednici održanoj dana 8. juna 2016. godine, donijelo Zaključak o pokretanju postupka, broj: 04-26-2-008-4-II/16 (u daljem tekstu: Zaključak), radi utvrđivanja postojanja zabranjenih konkurencijskih djelovanja u smislu člana 4. stav (1) tačka b), c) i d) i člana 10. Zakona.

Konkurencijsko vijeće, u skladu sa članom 33. stav (1) Zakona, je dostavilo Zahtjev i Zaključak na odgovor protivnoj strani u postupku, Gradu Zenica, Trg Bosne i Hercegovine 6., 72 000 Zenica, Bosna i Hercegovina aktom broj: 04-26-2-008-9-II/16 dana 8. juna 2016. godine.

Konkurencijsko vijeće je dostavilo Zaključak Podnosiocu zahtjeva, aktom broj: 04-26-2-008-8-II/16 dana 8. juna 2016. godine.

Grad Zenica u ostavljenom roku nije dostavio svoj odgovor na Zaključak, pa je Konkurencijsko vijeće uputilo dana 6. jula 2016. godine ponovljeni Zahtjev za dostavom obaveznog odgovora broj: 04-26-2-008-13-II/16, te dana 14. septembra 2016. godine broj: 04-26-2-008-14-II/16.

Također, dana 14. septembra 2016. godine, upućen je Zahtjev za informacije i JKP Zenicatrans broj: 04-26-2-008-15-II/16, kao i Ministarstvu za prostorno uređenje, promet i komunikacije i zaštitu okoline ZEDO kantona broj: 04-26-2-008-16-II/16.

Grad Zenica je dana 28. septembra dostavila Obavještenje broj: 04-26-2-008-18-II/16 u kojem je navedeno kako Odlukom o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju („Službene novine općine Zenica“ broj: 2/2000) funkcija „javnog prevoza lica i gradskom i prigradskom saobraćaju povjerena je privrednom subjektu „Zenicatrans-prevoz putnika“ d.d. Zenica kao javna komunalna funkcija.

Naime, dalje se navodi kako je JKP Zenicatrans prema Zakonu o javnim preduzećima u grupi tih poduzeća po kriteriju djelatnosti (javna komunalna usluga) i po kriteriju vlasničkog udjela Grada Zenica (83%). Zakonima o komunalnim djelatnostima utvrđeno je da „obavljanje javnog prevoza putnika“ predstavlja komunalnu potrošnju i kao komunalna djelatnost je od javnog interesa i obavlja se kao javna služba što podrazumijeva potreba urbanog društva koje su nezamjenjiv uslov života i rada građana, državnih organa, privrednih i drugih subjekata. Grad Zenica kao jedinica lokalne samouprave (prema Zakonu o principima lokalne samouprave) dužna je osigurati obavljanje komunalne djelatnosti. U konkretnom slučaju Grad Zenica osigurava obavljanje djelatnosti javnog prevoza osoba u gradskom i prigradskom prometu na način što je osnovala i organizovala JKP Zenicatrans.

Dana 28. septembra 2016. godine zaprimljen je pod brojem: 04-26-2-008-17-II/16 podnesak od strane Ministarstva za prostorno uređenje, promet i komunikacije i zaštitu okoline Ze-Do kantona u kojem se u bitnom navodi kako je odredbama člana 24. Zakona o cestovnom prevozu Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da se redovi vožnje na gradskim i prigradskim linijama registruju nakon obavljenog usklađivanja sa rokom važenja od najmanje tri godine i da važe do utvrđivanja novog registra redova vožnje kod gradske odnosno općinske službe za poslove cestovnog prometa za gradske linije odnosno općinske linije, ako gradska odnosno općinska služba koja je izvršila registraciju nije odredila duži rok. Također, način, kriteriji i postupak usklađivanja, ovjera i registracija redova vožnje, obrazac, sadržaj i način vođenja registra redova vožnje regulisani su pravilnikom kojeg donosi federalni ministar. U konkretnom slučaju postupak usklađivanja ili odobravanja i registracije redova vožnje općinskih/gradskih autobuskih linija na području grada Zenica ne provodi se u skladu sa odredbama Zakona o cestovnom prevozu Federacije BiH i podzakonskih akata donesenih na temelju istog nego se javni linijski prevoz putnika u gradu Zenica organizira shodno Ugovoru o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom prometu na području općine Zenica broj: 02-23-11-18685/00 od 21. avgusta 2000. godine. Imajući u vidu javni interes kada je u pitanju ovaj vid prevoza Ministarstvo za prostorno uređenje, promet i komunikacije i zaštitu okoline se uključilo u ovu problematiku s ciljem pružanja pomoći u rješavanju problema u obavljanju djelatnosti javnog linijskog prevoza putnika u Gradu Zenica. U podnesku je dalje navedeno, da nastali problemi moraju biti riješeni na zakonit način zbog čega su se obratili sa zahtjevom broj: 12-27-18575-5/15 od 6. novembra 2015. godine resornom Federalnom ministarstvu da shodno odredbama člana 79. stav (1) Zakona o cestovnom prevozu Federacije Bosne i Hercegovine hitno naloži da se izvrši upravni nadzor, te poduzmu zakonom predviđene mjere u ovom predmetu. Kako nemaju povratnu informaciju o izvršenom upravnom nadzoru potrebno je istu tražiti od Federalnog ministarstva prometa i komunikacija. Posebno se naglašava da je Zakon o cestovnom prevozu Federacije Bosne i Hercegovine lex specialis zakon koji kao materijalni propis za oblast prijevoza derogira sve druge propise i da je odredbama Pravilnika o načinu, kriterijima i postupku usklađivanja, ovjeri i registraciji redova vožnje, te sadržaju i načinu vođenja registra („Službene novine FBiH“ broj: 79/13, 91/14, 98/14 i 84/15) propisano raspisivanje javnog poziva o pokretanju postupka usklađivanja ili postupaka odobravanja redova vožnje kako za federalne, kantonalne linije tako i za općinske i gradske linije. Samo na ovaj način bi svi zainteresovani prevoznici mogli ravnopravno i pod istim uslovima imati pristup tržištu u oblasti javnog linijskog prevoza putnika, što nije slučaj u ranije općini, a danas Gradu Zenica.

Dana 5. oktobra 2016. godine zaprimljen je i podnesak broj: 04-26-2-008-19-II/16, od strane JKP Zenicatrans u kojem je u kratkim crtama navedeno kako je dana 19. novembra 2015. godine Agenciji za javne nabavke BiH upućen „Zahtjev za mišljenje o konkurentnosti tržišta u oblasti prometa za autobuske linije na geografskom području općine Zenica“, pa je slijedom zakonske procedure od strane Agencije za javne nabave BiH isti Zahtjev upućen Konkurencijskom vijeću BiH, te da je dana 8. marta 2016. godine Konkurencijsko vijeće donijelo mišljenje u kojem je navedeno kako tržište javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u Gradu Zenica nije otvoreno za konkurenciju.

4. Relevantno tržište

Relevantno tržište, u smislu člana 3. Zakona, te čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 33/10) čini tržište određenih proizvoda/usluga koji su predmet obavljanja djelatnosti na određenom geografskom tržištu.

Prema odredbi člana 4. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno tržište proizvoda obuhvaća sve proizvode i/ili usluge koje potrošači smatraju međusobno zamjenjivim s obzirom na njihove bitne karakteristike, kvalitet, namjenu, cijenu ili način upotrebe.

Prema odredbi člana 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno geografsko tržište obuhvaća cjelokupnu ili značajan dio teritorije Bosne i Hercegovine na kojoj privredni subjekti djeluju u prodaji i/ili kupovini relevantne usluge pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uslovima i koji to tržište bitno razlikuju od uslova konkurencije na susjednim geografskim tržištima.

Relevantno tržište usluga predmetnoga postupka je tržište javnog prevoza putnika.

Relevantno zemljopisno tržište predmetnoga postupka je područje Grad Zenica.

Slijedom navedenoga, relevantno tržište predmetnog postupka je utvrđeno kao tržište javnog prevoza putnika na području Grada Zenica.

5. Usmena rasprava i dalji tijek postupka

U daljem toku postupka, budući da se radi o postupku sa strankama sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je zakazalo usmenu raspravu, u skladu sa članom 39. Zakona, za dan 26. oktobar 2016. godine (poziv dostavljeni Podnosiocu zahtjeva aktom broj: 04-26-2-008-21-II/16 dana 12. oktobra 2016. godine i Vladi ZE-DO kantona aktom broj: 04-26-2-008-20-II/16 dana 12. oktobra 2016. godine).

Na usmenoj raspravi održanoj u prostorijama Konkurencijskog vijeća (Zapisnik broj: 04-26-2-008-24-II/16 od 26. oktobra 2016. godine), ispred Podnosioca zahtjeva nazočio je Zakir Žuna direktor, a ispred Grada Zenice, Jugoslav Anđelić, pomoćnik gradonačelnika u službi za ekonomske poslove Grada Zenica (po punomoći broj: 02-49-21033/16 od 26. oktobar 2016. godine) i Jusuf Borić, direktor JKP Zenicatrans, u svojstvu stručnog pomagača.

Na usmenoj raspravi obje stranke su se očitovale kako ostaju kod svih dosadašnjih navoda i dokaza iznesenih u postupku.

Također, u skladu sa upitom voditelja postupka u cilju razjašnjenja činjenica u postupku, Podnosilac zahtjeva se očitovao i kako do 2009. godine, nije znao za zaključeni (osporavani) Ugovor između tada Općine i JKP Zenicatrans, te da je od 1999. godine do 2008. godine, Općina redovno i uredno ovjeravala redove vožnje, a da tek kada je 2009. godine traženo novo produženje reda vožnje, općina Zenica dala odgovor da je osnovano JKP Zenicatrans i da im je povjerila obavljanje prevoza putnika na teritoriji općine Zenica. Podnosilac zahtjeva se očitovao i o činjenici kako je od ukupno šest linija u periodu 1999. do 2000. godine na četiri linije Općina Zenica izvršila korekcije redova, a za liniju broj 210 (Bolnica-Sviće) u 2009. godini je donešen novi red vožnje za JKP Zenicatrans, koji prometuje na gotovo identičnoj relaciji, kao i da linija broj 188 nije ugrožena, iz razloga nerentabilnosti.

Protivna strana se očitovala da je Odlukom o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobaraćaju iz 2000. godine, tada Općina Zenica prevoz putnika u potpunosti povjerila JKP Zenicatrans i to na način da isti vozi na svim linijama na kojima ima dovoljno

kapaciteta, a u slučaju da su kapaciteti nedovoljni isti je imao pravo da angažuje treća lica, te objasnio na koji način se odvija postupak otvaranja i registrovanja novih redova vožnje.

Vezano za navode Podnosioca zahtjeva da Grad od potpisivanja Ugovora 2000. godine nije zakazivao niti provodio javno usklađivanje redova vožnje, Protivna strana je dala pojašnjenje da su Zakon o cestovnom prevozu i Zakon o komunalnim djelatnostima različite kategorije. Zakon o cestovnom prevozu propisuje obavezu javnog usklađivanja redova vožnje, a Zakon o komunalnim djelatnostima na osnovu člana 3. pod e), člana 4. pod 5), člana 8. pod 3), člana 9. stav 1., člana 10., člana 18. pod 1), člana 19. pod 1) i odredbe članova 10., 11. i 12., propisuje da cijena komunalne usluge sadrži sve troškove tekućeg održavanja i funkcionisanja komunalnog sistema na koji se odnosi, te troškove novih stalnih sredstava davaoca komunalne usluge i anuiteta kreditnih zaduženja za strateške projekte prema članu 34. stav 2. i stav 3. Takođe, Statutom grada Zenica, u članu 12., su određeni poslovi kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana među kojima je i organizovanje i unaprjeđenje lokalnog prevoza. Članom 52., Gradsko vijeće osniva svojom odlukom Javna preduzeća iz oblasti komunalne djelatnosti.

Protivna strana smatra da, bez obzira na zakonsku obavezu javnog usklađivanja redova vožnje, obzirom da se radi o komunalnoj djelatnosti koja je u potpunosti regulisana zakonom i podzakonskim aktima, te da je komunalna djelatnost djelatnost prevoza povjerena JKP Zenicatrans - nije bilo potrebe da se vrši javno usklađivanje redova vožnje.

Gradsko vijeće određuje visinu cijene prevoza, koje su obavezujuće samo za JKP Zenicatrans, a korekcija redova vožnje je vršena u korist JKP Zenicatrans isključivo, iz razloga da bi se ispoštovala Odluka i Ugovor iz 2000. godine, a sve je vršeno na zahtjev mjesnih zajednica.

U periodu od 2000. godine do danas sa zahtjevom za dodjelu, ili usklađivanje redova vožnje jedino se javljao Bosmekni trans.

Protivna strana je izjavila i da je Bosmekni trans pokrenuo tužbu protiv Općina Zenica i JKP Zenicatrans, sa traženjem da se poništi Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju na području Općine Zenica zaključen dana 9.8.2000. godine između tada Općine Zenica i JKP Zenicatrans. Ova tužba je odbijena na Općinskom i Kantonalnom sudu, te u tom smislu je uložio fotokopiju presude Kantonalnog suda u Zenici broj 43 0 P 021239 14 Gž od 20.3.2015. godine.

Podnosilac zahtjeva je istakao da na području Grada Zenica, pored BOSMEKNI TRANS i JKP Zenicatrans, prevoz obavlja Biss-tours, koji nema probleme na koje nailazi Bosmekni i čiji se red vožnje redovno ovjerava bez obzira na Odluku i Ugovor iz 2000. godine.

Protivna strana se očitovala na ovaj navod, da ova linija koju vozi Biss-tours je jedna linija od ukupno 46 linija, te da je ista uspostavljena prije donošenja odluke iz 2000. godine na zahtjev građana mjesne zajednice, a JKP Zenicatrans nikada nije vršio prevoz putnika na toj liniji.

Podnosilac zahtjeva je naveo kako je i on registrovao linije 1999. godine, dakle prije odluke, a vezano za cijene prevoza koje propisuje Gradsko vijeće da je ova cijena prihvaćena od strane Bosmeknija, a također da predmet postupka koji se vodio, na osnovu koje je donesena Presuda koja je uložena, nije je ocjenjivao postojanje zabranjenih konkurencijskih djelovanja, a naveo je i da je Protivna strana u toku ove rasprave potvrdila da je tržište zatvoreno i da nije vršila javno usklađivanje redova vožnje, čime je ograničila naše poslovanje.

Dana 2. novembra 2016. godine Grad Zenica je dostavila odgovor na podnesak sa usmene rasprave broj: 04-26-2-008-26-II/16, u kojem je navedeno kako je Općina Zenica 21. marta 1958. godine formirala poduzeće „Zenicatrans“ – čiji je vlasnik u 100% iznosu za obavljanje javne funkcije prevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu, te da je isto preduzeće od osnivanja do danas prošlo nekoliko organizacijskih oblika, ali je uvijek imala isti zadatak da zadovolji potrebe stanovništva na području općine Zenica bez obzira na ekonomske rezultate. Dalje se ukazuje na odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima Ze-do kantona, statuta, te Ugovora. Općinsko vijeće određuje minimalnu cijenu prevoza

koju JKP Zenicatrans mora ispoštovati bez obzira na ekonomske pokazatelje na linijama. Otvaranje novih linija vrši se po zahtjevu mjesnih zajednica, i Ugovora, prema kojem je JKP Zenicatrans obavezna da osigura prevoz ili angažuje drugog prevoznika. Na zahtjev MZ, JKP Zenicatrans je liniju postojeću Bolnica-Ričice, produžila do Svića za 2,5 km, a BOSMEKNI TRANS na liniji Bolnica –Sviće prometuje bez obzira što nema ovjeren red vožnje od strane nadležnih organa.

Zaprimljeni podnesak je proslijeđen Podnosiocu zahtjeva uz propratni akt Konkurencijskog vijeća broj 04-26-2-008-27-II/16 dana 22.11.2016. godine.

6. Utvrđeno činjenično stanje i ocjena dokaza

Nakon sagledavanja relevantnih činjenica, dokaza i dokumentacije dostavljene od stranaka u postupku, činjenica iznijetih na usmenoj raspravi, pojedinačno i zajedno, te na osnovu izvedenih dokaza Konkurencijsko vijeće je utvrdilo slijedeće:

- Vijeće općine Zenica je 2. marta 2000. godine donijelo Odluku o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju („Službene novine općine Zenica broj: 2/2000) (dalje u tekstu: Odluka) kojom je u cilju obezbjeđenja organizovanog obavljanja djelatnosti, privrednom društvu „Zenica-trans-prevoz putnika“ d.d. Zenica, povjerava se obavljanje komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju.
- Na osnovu Odluke Općina Zenica je sa „Zenica-trans-prevoz putnika“ d.d. Zenica zaključila dana 9. avgusta 2000. godine Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju na području općine Zenica (Ugovor).
- JKP Zenicatrans je dioničko društvo osnovano od Općine Zenica 1958. godine u kojem je danas 83,7196% dionica u vlasništvu Grada Zenice.
- Odluka je donesena na osnovu tada važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni list SR BiH“ broj: 20/90).
U članu 2. je propisano: „Kao djelatnosti od posebnog društvenog interesa u smislu ovog zakona smatraju se: ... Tačka 8. „javni prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju koji obuhvata prevoz lica autobusima, tramvajima, trolejbusima, žičarama i uspinjačama.“
U članu 3. je propisano: „(1) Općina obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalne djelatnosti.“ (2) Komunalne djelatnosti može obavljati javno komunalno preduzeće, drugo preduzeće, mjesna zajednica ili radni čovjek koji osnuje radnju radi samostalnog obavljanja djelatnosti ličnim radom (u daljem tekstu: davalac komunalne usluge). (3) Općina daje davaocu komunalne usluge na upravljanje i održavanje komunalne objekte i uređenje individualne i zajedničke komunalne potrošnje.“
U članu 4. je propisano: „(1) Skupština općine odlukom osniva javno komunalno preduzeće. (2) Odlukom iz prethodnog stava bliže se određuju djelatnosti koje javno komunalno preduzeće vrši, uslovi pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim komunalnim preduzećem, način obrazovanja cijena proizvoda i usluga, kao i uslovi pod kojima javno komunalno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom preduzeću, odnosno radnom čovjeku koji osnuje radnju radi samostalnog obavljanja djelatnosti ličnim radom.“
U članu 12. je propisano: (1) Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga. (2) Cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima komunalne djelatnosti. (3) Skupština općine utvrđuje jedinicu mjere i propisuje način obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga, a cijenu utvrđuje davalac komunalne usluge.“

- Stupanjem na snagu Zakona o komunalnim djelatnostima („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj: 17/08) prestao je važiti Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SR BiH“ broj: 20/90). Novousvojeni zakon propisuje u članu 3. stav (1) alineja e) da je komunalna djelatnost individualne komunalne potrošnje „obavljanje javnog prevoza putnika“, u članu 4. stav (5) pod obavljanjem javnog prevoza putnika podrazumijeva se prevoz putnika po linijama na području Kantona, osim prevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisom“, u članu 5. propisuje se slijedeće: „(1) Komunalne djelatnosti su od javnog interesa i obavljaju se kao javne službe. (2) Pod pojmom javnog interesa u komunalnim djelatnostima podrazumijeva se zadovoljenje onih potreba urbanog društva koje su nezamjenjiv uslov života i rada građana, državnih organa, privrednih i drugih subjekata na području Kantona. (3) Pod pojmom javne službe u komunalnim djelatnostima podrazumijevaju se djelatnosti iz člana 3. ovog zakona, koje kao opće korisne djelatnosti predstavljaju sistemsku cjelinu organizovanja i vršenja putem držvanih službi, jedinica lokalne samouprave, te za to posebno organizovanih samostalnih organizacija koje su prihvaćene, podržavane i kontrolisane od strane državne zajednice.“, u članu 6. propisuje: „Općine obezbjeđuju obavljanje komunalne djelatnosti.“
- Statut Općine Zenica („Službene novine Općine Zenica“ broj: 3/98 i 6/99), propisivao je u članu 13. alineja 4) da Općina u okviru samoupravnog djelokruga u skladu sa Ustavom Federacije, Ustavom Zeničko-dobojskog kantona i zakona vrši sljedeće poslove: „vodi politiku uređenja naselja, kvaliteta stambenog stanovanja, i komunalnih objekata, obavljanje komunalnih, uslužnih i drugih djelatnosti.“, a u tački 6) „uređuje lokalni javni saobraćaj“,
- Statut Grada Zenica („Službene novine Općine Zenica“ broj: 5/15) u članu 11. stav (1) alineja 12) propisuje da Grad obavlja poslove kojim se neposredno ostvaruju potrebe građana, i to naročito poslove koji se odnose na: „organiziranje i unaprijeđenje lokalnog javnog prevoza“,
- Ugovorom, koji je zaključen na osnovu Odluke, je izvršeno povjeravanje obavljanje komunalne djelatnosti javnog prevoza osoba u gradskom i prigradskom prometu na području općine Zenica privrednom subjektu JKP Zenicatrans od strane Općine Zenica. Odredbe Ugovora u bitnom definišu prava i obaveze ugovornih strana na slijedeći način: povjerava se JKP Zenicatrans prevoz osoba u gradskom i prigradskom prometu prema prečišćenju i usaglašenoj mreži linija i polazaka koje se usklađuju između JKP Zenicatrans i nadležne službe Općine Zenica, koja mora omogućiti stanovništvu normalne aktivnosti i nesmetan odlazak na posao i u školu; JKP Zenicatrans je dužna uspostaviti i održavati red vožnje u skladu sa spomenutom mrežom linija; JKP Zenicatrans usluge u pravilu pruža vlastitim sredstvima, a u slučaju nedostatnosti istih dužna je pronaći rješenje kako bi obavljala prevoz na utvrđeni način (iznajmljivanje, angažovanje ili na drugi način); u slučaju iskazane zainteresovanosti drugih prevoznika na pojedinim općinskim linijama za koje postoji interes i objektivna potreba stanovništva za prevozom, nadležna služba Općine Zenica će iste usmjeravati na JKP Zenicatrans. Ukoliko se utvrdi da je opravdana potreba prema planu održavanja autobusnih linija, JKP Zenicatrans će angažovati zainteresovanog prevoznika, ako ne može održavati tu liniju ili polazak svojim kapacitetima;
- Zakon o prevozu u unutarnjem cestovnom prometu („Službene novine FBiH“ broj: 23/98) propisivao je u članu 2. stav (1) da je „Javni prevoz, u smislu ovog zakona, prevoz osoba i svari uz odgovarajuću naknadu, koji je pod jednakim uslovima dostupan svim korisnicima prevoznih usluga.“
- Zakon o cestovnom prevozu Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj: 28/06) propisuje u članu 2. tačka 7. da: „"javni prevoz" je prevoz koji je pod jednakim uslovima dostupan svim korisnicima usluga prevoza i realizuje se u komercijalne svrhe“, a članom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestovnom prevozu Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj: 2/10) ova definicija je

izmjenjena i glasi: "javni prevoz" jeste prevoz koji je pod jednakim uslovima dostupan svim prevoznicima i korisnicima usluga prevoza i vrši se uz naknadu."

- Pravilnikom o načinu, kriterijima i postupku usklađivanja, ovjeri i registraciji redova vožnje, te sadržaju i načinu vođenja registra („Službene novine FBiH“ broj: 79/13, 91/14, 98/14 i 84/15) propisano je raspisivanje javnog poziva o pokretanju postupka usklađivanja ili postupaka odobravanja redova vožnje kako za federalne, kantonalne linije tako i za općinske i gradske linije. I ranije važeći propisi iz ove oblasti (Pravilnik o kriterijima, postupku i načinu usklađivanja, registracije i ovjere redova vožnje te sadržaju i načinu vođenja registra („Službene novine FBiH“ broj: 79/06), Pravilnik o kriterijima, postupku i načinu usklađivanja i registracije redova vožnje („Službene novine FBiH", broj: 34/03), Pravilnik o obrascu, sadržaju i načinu popunjavanja registra redova vožnje ("Službene novine FBiH", broj: 36/98)
- Podnosilac zahtjeva ima sve uslove za obavljanje prevozničke djelatnosti.
- Među strankama je nesporno da Općina Zenica nije vršila usklađivanje i ovjeru redova vožnje.
- Od potpisivanja Ugovora, JKP Zenicatrans, nije nudila održavanje autobuskih linija nekim drugim prevoznicima, već je svojim kapacitetima uspijevala zadovoljiti potrebe građana.
- Do 2000. godine Podnosilac zahtjeva je obavljao prevoz na šest linija, od kojih je četiri stavio nakon 2000. u "stanje mirovanja" radi neisplativosti, liniju Zenica-Pepelari Grad uredno ovjerava jer ima karakter kantonalne linije, a za liniju Bolnica-Sviće zadnju ovjeru reda vožnje je imao 2008. godine koja je važila do 2009. godine, a nakon toga Općina Zenica odbija ovjeriti iste. Bez obzira na navedeno, Podnosilac zahtjeva i dalje vozi na navedenoj liniji.
- Zakon o komunalnim djelatnostima propisuje u članu 10. stav (1) tačka e) da se „cijena komunalne usluge obrazuje prema kalkulativnim parametrima kojim se osigurava prosta reprodukcija u periodu od dvije godine“ i članu 19. stav (8) da postoji mogućnost da cijena komunalne usluge bude i niža od ekonomske cijene korištenja, s tim da je razliku sredstava dužan nadoknaditi Grad.

Članom 4. stav (1) Zakona je propisano da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata, koji navedenim aktivnostima/aktima direktno ili indirektno učestvuju ili utiču na tržište, a koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu. Članom 4. stav (1) tačka b) propisano je da su zabranjeni sporazumi, koji se isključivo odnose na „ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja“, tačkom c) koji se isključivo odnose na „podjelu tržišta ili izvora snabdijevanja“, a tačkom d) koji se isključivo odnose na „primjenu različitih uslova za identične transakcije s drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju“.

Na osnovu uvida i analize svih činjenica i dokaza iznesenih u ovom postupku, kako pojedinačno, tako i u njihovoj međusobnoj svezi Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da Grad Zenica, svojim postupanjem nije zaključio zabranjeni sporazum iz člana 4. stav (1) tačka b) Zakona, u smislu ograničavanja i kontrole proizvodnje, tržišta tehničkog razvoja ili ulaganja, ni zabranjeni sporazumi iz članka 4. stavak (1) tačka c) u smislu podjele tržišta ili izvora snabdijevanja, kao ni zabranjeni sporazumi iz članka 4. stavak (1) tačka d) Zakona, u smislu primjene različitih uslova za identične transakcije s drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, iz slijedećih razloga:

U odnosu na prednje odredbe Zakona o konkurenciji i utvrđene činjenice, Konkurencijsko vijeće konstatira da je Ugovor između tadašnje Općine Zenica, danas Grada Zenica, i JKP Zenicatrans zaključen

2000. godine, kada Zakon o konkurenciji nije postojao u pravnom sustavu Bosne i Hercegovine, da je Konkurencijsko vijeće kao jedino tijelo nadležno za provedbu odredbi Zakona o konkurenciji formirano 2004. godine, kao i da je Zakon, na kršenje čijih odredbi se poziva Podnosilac zahtjeva, stupio na snagu 2005. godine, dakle pet godina nakon donošenja Odluke i zaključivanja Ugovora.

Konkurencijsko vijeće je stoga za potrebe postupka i donošenja konačne odluke promatralo period od donošenja Zakona o konkurenciji 2005. godine do danas.

Kako član 4. Zakona propisuje da su zabranjeni sporazumi, ugovori (...) privrednih subjekata, koji navedenim aktivnostima/aktima direktno ili indirektno učestvuju ili utiču na tržište, a koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu.(...) Konkurencijsko vijeće smatra da nije zadovoljen uslov u pogledu cilja koji se želi postići, odnosno da je Ugovor imao za cilj sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije. Prije svega, Ugovor je zaključen pet godina prije stupanja na snagu Zakona, a pored toga, isti je nastao kao rezultat provođenja zakonskih nadležnosti Općine Zenica. Tokom postupka, utvrđeno je kako je tada važeći Zakon o komunalnim djelatnostima, kao i naknadno doneseni propisi, koji su na snazi i danas, propisivao kao jednu od pobrojanih komunalnih djelatnosti iz djelokruga općine i „javni prevoz osoba“, te da općina „osigurava organizovano obavljanje komunalne djelatnosti“, čime je Konkurencijsko vijeće utvrdilo da je „cilj“ ovakvog postupanja provedba propisa i izvršavanje svojih mjerodavnosti od strane općine koje se organiziraju u cilju zadovoljavanja općih potreba stanovništva, dakle prvenstveno u javnom interesu, a ne u komercijalne svrhe, ili pak radi sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja konkurencije.

Dakle, u postupku je nesporno utvrđeno kako je Gradu Zenica u skladu sa posebnim propisima o obavljanju komunalnih djelatnosti dato pravo, a i obaveza uređivanja oblasti „javnog prevoza“. Svrha takvih propisa je omogućiti jedinicama lokalne samouprave samostalnost u načinu organizovanja obavljanja usluga od lokalnog značaja, pa se stoga i komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, a jedinica lokalne samouprave osigurava njihovo obavljanje.

U tu svrhu, obavljanja svojih nadležnosti, Grad Zenica je još 1958. godine osnovao privredni subjekt JKP Zenicatrans u kojem je 83,7196% dionica u vlasništvu Grada Zenice, čime isti ima i upravljačka prava. Pa tako zaključivanjem predmetnog Ugovora, između ovako povezanih privrednih subjekata, kojima se regulišu njihovi međusobni odnosi, ne može se cijeliti kao nedopušteno. Činjenicom da bi ocjenom nedopuštenosti ovakvog Ugovora, pravno i činjenično JKP Zenicatrans bila spriječena u obavljanju djelatnosti radi koje je i osnovana, te bi se ograničila samostalnost jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju Grada Zenice u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti.

Nadalje, obzirom da je Grad Zenica većinski vlasnik JKP Zenicatrans, potpuno je jasno da se ovdje radi o povezanim privrednim subjektima, te da je JKP Zenicatrans pod kontrolom Grada Zenica. U prilog tome govori i činjenica da se JKP Zenicatrans finansira, između ostalog, prodajom karata. Međutim cijena autobuske karte nije tržišno formirana, već cijenu autobuske karte utvrđuje Gradsko vijeće, u skladu sa članom 10. stav (1) tačka e) i člana 19. Zakona o komunalnim djelatnostima, kojima je između ostalog propisano kako se „cijena komunalne usluge obrazuje prema kalkulativnim parametrima koji se osigurava prosta reprodukcija u periodu od dvije godine“, čime je jasno da prema načinu formiranja cijene autobuske karte JKP Zenicatrans nije neovisan privredni subjekt, koji se može samostalno i u skladu sa tržišnim zakonima ponašati, već direktno pod kontrolom tijela Grada. U prilog toj činjenici govori i to da u skladu sa istim Zakonom, član 19. stav (8) postoji mogućnost da cijena komunalne usluge bude i niža od ekonomske cijene korištenja, s tim da je razliku sredstava dužan nadoknaditi Grad. Na povezanost JKP Zenicatrans i Grada Zenica dodatno potvrđuje i činjenica, kako su odredbama Ugovora jasno regulisana međusobna prava i obaveze, na način da je tada Grad „povjerio“ obavljanje komunalne djelatnosti javnog prevoza putnika privrednom subjektu JKP Zenicatrans.

Ovakav stav Konkurencijskog vijeća potvrđuje i slučaj: „*Bodson*“ u kojem je Evropski sud pravde utvrdio kako pravila tržišne konkurencije nisu bila primjenjiva iz razloga što su lokalne vlasti provodile svoju administrativnu dužnost, u ovom slučaju bilo je pitanje davanja koncesije za usluge sahranjivanja. Sud je naglasio da član 101. TFEU (Ugovora o funkcionisanju EU) nije primjenjiv na općine koje djeluju u svojstvu javne vlasti i kojima je povjereno obavljanje javnih službi (Slučaj 30/87 *Corinne Bodson v. SA Pompes funebres des regions liberees* [1998] ECR 2479, para 18).

Takođe, praksa Evropskog suda pravde ukazuje da sporazumi u smislu člana 4. Zakona između povezanih lica nisu zabranjeni. Tako su u slučaju C-73/95 P, *Viho Europe BV v. Commission* [1996] ECR I-5457, para. 51, 61 i 63 zauzeti sljedeći stavovi:

(51) Ukoliko, kao u ovom slučaju, podružnica, iako ima poseban pravni subjektivitet, ne određuje slobodno svoje ponašanje na tržištu, već izvršava instrukcije koje joj je direktno ili indirektno dalo matično društvo pod čijom je punom kontrolom, Član 85 (1) se ne primjenjuje na odnos između podružnice i matičnog društva sa kojim čini jednu ekonomsku jedinicu.

(61) Član 85 (1) (d) Ugovora zabranjuje sporazume između privrednih subjekata, odluke udruženja privrednih subjekata i prakse usklađenog djelovanja koji primjenjuju različite uslove za ekvivalentne transakcije sa drugim stranama u trgovini, čime ih stavljaju u nepovoljan konkurentski položaj. Diskriminacija na koju Član 85 (1) cilja stoga mora biti rezultat sporazuma, odluke ili usklađene prakse između zasebnih i autonomnih privrednih subjekata, a ne rezultat jednostranog ponašanja jednog privrednog subjekta.

(63) Osim toga, Sud iznad smatra (vidi stav 51) da Parker i njegove podružnice čine jedinstvenu ekonomsku jedinicu čije jednostrano ponašanje nije zabranjeno Članom 85 (1) (d) Ugovora. Shodno tome, u ovom slučaju ne postoji diskriminacija protiv Viho koja može biti bude predmet sankcije za kršenje člana 85. (1) (d).

Imajuću u vidu utvrđeno činjenično stanje, da se radi o prenosu javnih ovlasti na „povezani“ subjekt, odnosno subjekt koji je u vlasništvu Grada, kao i na zakonske propise koji regulišu ovu oblast, tj. da se radi i o zakonskoj obavezi o obavljanju komunalnih djelatnosti, kao i praksu Evropske komisije i Evropskog suda pravde u pogledu postojanja zabranjenih sporazuma između povezanih subjekata, Konkurencijsko vijeće je donijelo odluku kao u tački 1. dispozitiva.

Nadalje, prema činjenicama utvrđenim u postupku, predmetnim Ugovorom, od strane Grada dodijeljen je dominantni položaj privrednom subjektu JKP Zenicatrans, za obavljanje javne usluge prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju na području Grada Zenica.

S tim u vezi, član 10. Zakona o konkurenciji propisuje da je zabranjena svaka zloupotreba dominantnog položaja jednog ili više privrednih subjekata na relevantnom tržištu. Član 10. stav (1) propisuje kako je zloupotreba dominantnog položaja se posebno odnosi na: a) direktno ili indirektno nametanje nelojalnih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih trgovinskih uslova kojima se ograničava konkurencija, b) ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja na štetu potrošača, c) primjena različitih uslova za istu ili sličnu vrstu poslova s ostalim stranama, čime ih dovode u neravnopravan ili nepovoljan konkurentski položaj, i d) zaključivanje sporazuma kojima se uvjetuje da druga strana prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili prema trgovinskim običaju nemaju veze s predmetom takvog sporazuma.

Konkurencijsko vijeće konstatuje da je Podnosilac zahtjeva pokrenuo postupak protiv Grada Zenica, koji u ovom konkretnom slučaju uopće nije učesnik na relevantnom tržištu javnog prevoza putnika na području Grada Zenica, te bi u tom smislu njegov tržišni udio iznosio 0%, i isti dakle nema uopće položaj na tržištu, a ponajmanje dominantni. Međutim, kako je prethodno ustanovljeno da je JKP Zenicatrans pod kontrolom Grada Zenica, a koji jeste dominantan na relevantnom tržištu, Konkurencijsko vijeće je analiziralo ovaj slučaj imajući u vidu taj aspekt.

Konkurencijsko vijeće konstatuje da, iako je Podnosilac zahtjeva svoj zahtjev podnio i iz razloga kršenja člana 10. Zakona, a u vezi s zloupotrebom dominantnog položaja, isti zahtjev nije obrazložio na način da ga je precizirao u odnosu na dominantni položaj, ili pak opisao ponašanje protivne strane koje bi moglo predstavljati bilo koji oblik zloupotrebe.

Analizom dostavljene argumentacije, kao i ostalih dokaza izloženih u postupku, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Ugovorom, dodijeljen dominantni položaj JKP Zenicatrans, na relevantnom tržištu. Odredba člana 5. Ugovora, propisuje da „u slučaju nedovoljnog broja autobusa, obavezan je da, u saradnji sa resornom službom općine Zenica, pronade odgovarajuća rješenja kroz angažovanje, iznajmljivanje ili na druge načine riješi pitanje kompletnog prevoza...“. Dalje u članu 5. je propisano „u slučaju iskazane zainteresovanosti drugih prevoznika, za prevoz putnika na pojedinim općinskim linijama, za koje postoji interes i objektivna potreba stanovništva za prevozom, nadležna Služba općine Zenica će iste usmjeravati na JKP Zenicatrans. Ukoliko se utvrdi da je opravdana potreba, prema planu održavanja autobusnih linija, JKP Zenicatrans će angažovati zainteresovanog prevoznika, ako ne može održavati tu liniju ili polazak svojim kapacitetima.“

Iz ovako postavljenih ugovornih odredbi, Konkurencijsko vijeće Zaključuje da je Općini Zenica prilikom zaključenja spornog Ugovora, cilj bio da uspostavi učinkovit javni prevoz putnika, što i jeste njena zakonska obaveza, a ne predstavlja zloupotrebu dominantnog položaja.

Prema utvrđenim činjenicama, modalitet zloupotrebe opisan u tački a. „direktno ili indirektno nametanje nelojalnih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih trgovinskih uvjeta kojima se ograničava konkurencija“ člana 10. Zakona, nije ispunjen od strane JKP Zenicatrans, jer svojim ponašanjem nije nametao cijene, niti nudio neke druge trgovinske uslove, bilo kojem privrednom subjektu na relevantnom tržištu.

Modalitet zloupotrebe opisan u tački b. „ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja na štetu potrošača“ člana 10. Zakona također nije ispunjen, jer tokom postupka Podnosilac nije dokazao, a ni činjenice i dokazi koji su izvedeni nisu ukazali da je postupanjem JKP Zenicatrans u obavljanju usluga radio ograničavanje koje bi rezultiralo štetom za potrošače. Upravo odredbe Ugovora kojima se JKP Zenicatrans *obavezao* da „pronade odgovarajuća rješenja kroz angažovanje, iznajmljivanje ili na druge načine riješi pitanje kompletnog prevoza“ spriječavaju nastanak štete za potrošače.

Modalitet zloupotrebe opisan u tački c. „primjena različitih uslova za istu ili sličnu vrstu poslova s ostalim stranama, čime ih dovode u neravnopravan ili nepovoljan konkurentski položaj“ člana 10. Zakona također, nije ispunjen. U ovom slučaju treba ukazati na činjenicu kako osporavani Ugovor predviđa mogućnost uključivanja novih privrednih subjekata na tržište u slučaju nemogućnosti obavljanja usluge od strane JKP Zenicatrans, bilo zbog nedostatnih tehničkih kapaciteta, bilo nekih drugih razloga, ali takvo uključivanje novih subjekata nije vršeno, jer je JKP Zenicatrans uspjela svojim kapacitetima izvršiti pokriti sve tražene nije u Gradu, jer od dana zaključivanja osporavanog Ugovora, JKP Zenicatrans nije uključivao nove prevoznike u obavljanje poslova za koje je i zadužen.

Modalitet zloupotrebe opisan u tački d., a koji se odnosi na „zaključivanje sporazuma kojima se uslovljava da druga strana prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili prema trgovinskim običaju nemaju veze s predmetom takvog sporazuma“, također iz svih dokaza izvedenih tokom postupka, Konkurencijsko vijeće nije pronašlo postojanje ponašanja koje bi odgovaralo ovakvom opisu zloupotrebe dominantnog položaja.

Obzirom da je u skladu sa članom 36. Zakona teret dokazivanja na stranci koja je podnijela zahtjev za pokretanje postupka. Konkurencijsko vijeće je utvrdilo kako, Grad Zenica, svojim postupanjem nije vršio zloupotrebu dominantnog položaja prema tački a), b), c) i d) člana 10. stav (2) Zakona o konkurenciji, ili je to Podnosilac zahtjeva propustio da dokaže.

Konkurencijsko vijeće se u ovom postupku nije bavilo rješavanjem sukoba zakona, odnosno koji je zakon trebalo primijeniti, je li to Zakon o cestovnom prijevozu, bilo stari koji je bio na snazi kada je potpisan Ugovor, kako je to tokom postupka tvrdio Podnosilac zahtjeva ili pak Zakon o komunalnim djelatnostima, kako je tvrdila protivna strana, obzirom da je ovo pitanje van nadležnosti Konkurencijskog vijeća. Konkurencijsko vijeće je ispitivalo u okviru Zakona o konkurenciji, a u skladu sa svojim nadležnostima propisanim istim zakonom, je li došlo do ispunjenja bića djela iz člana 4. Zakona, odnosno je li predmetni Ugovor može predstavljati zabranjeni sporazum, i je li došlo do ispunjenja bića djela iz člana 10., odnosno je li primjenom Ugovora nastala zloupotreba dominantnog položaja.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 1. i 2. dispozitiva ovoga Rješenja.

Konkurencijsko vijeće smatra da bi u pogledu interesa potrošača odnosno korisnika komunalnih usluga bilo poželjno otvaranje i ovih djelatnosti tržišnoj konkurenciji u mjeri u kojoj to neće dovesti u pitanje izvršavanje zadaća koje su im povjerene posebnim propisima, te u tom smislu i u skladu sa ovlastima iz člana 25. stav (f) Zakona daje preporuku da nadležna tijela prilikom izvršavanja svojih zakonskih nadležnosti vezanih za uređenja načina pružanja komunalnih usluga imaju u vidu da jaka tržišna konkurencija rezultira dobrobiti za krajnje potrošače, bilo da se radi o građanima bilo o privrednim subjektima.

7. Troškovi postupka

Dana 2. novembra 2016. godine, punomoćnik i stručni pomagač ispred Grada Zenice, sa usmene rasprave održane 26. oktobra 2016. godine, dostavili su svoje troškovnike, sa traženim iznosom od po 150,00 KM za troškove dnevnice i prevoza, zaprimljene pod brojem: 04-26-2-008-26-II/16.

Podnosilac zahtjeva nije tražio troškove.

Konkurencijsko vijeće je prilikom određivanja troškova postupka uzelo u obzir odredbe Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04 i 88/07 i 93/09), i to član 105. stav (2) Zakona o upravnom postupku kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je izazvala postupak, a na čiju je štetu postupak okončan, dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su toj stranci nastali u postupku.

Prema članu 105. stav (3) Zakona o upravnom postupku troškovi za pravno zastupanje nadoknađuju se samo u slučajevima kad je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano.

Konkurencijsko vijeće smatra da angažovanje stručnog pomagača u ovom slučaju ne spada u nužne i opravdane troškove. Također, punomoćnik Protivne strane je ujedno i uposlenik iste, tako da prilikom zastupanja nisu nastali dodatni troškovi za Protivnu stranu koji su nužni i opravdani, pa je stoga zahtjeve za naknadu troškova odbilo.

Na osnovu gore navedenog, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 3. dispozitiva ovoga Rješenja.

8. Pouka o pravnom lijeku

Protiv ovoga Rješenja nije dozvoljena žalba.

Nezadovoljna stranka može pokrenuti Upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema, odnosno objavljivanja ovoga Rješenja.

Predsjednica

mr. Arijana Regoda-Dražić

Dostaviti:

- Podnosiocu zahtjeva
- Protivna strana
- u spis
- a/a