



Sud Bosne i Hercegovine
Суд Босне и Херцеговине

Broj S1 3 U 00 1380 10 U
Sarajevo, 21.12.2012.godine

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Jadranke Brenjo kao predsjednika vijeća, Esada Fejzagića i Branimira Orašanina kao članova vijeća, uz sudjelovanje Munire Bećar kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Kanton Sarajevo–Ministarstvo saobraćaja, ul. Reisa Džemaludina Čauševića br. 1, Sarajevo, protiv rješenja broj: 01-02-26-041-36-II/09 od 14.06.2010.godine, tužene BiH – Konkurencijsko vijeće, ul. Radićeva br.8, Sarajevo, na nejavnoj sjednici održanoj dana 21.12.2012. godine, donio je slijedeću:

PRESUDU

Tužba se odbija.

Obrazloženje:

Rješenjem Konkurencijskog vijeća BiH broj:01-02-26-041-36-II/09 od 14.06.2010.godine, koje je konačno u upravnom postupku, u stavu 1. izreke utvrđeno je da Skupština Kantona Sarajevo Odlukom o taksi prevozu („Sl.novine kantona Sarajevo“, broj 10/04) ograničava konkurenciju u oblasti pružanja taksi usluga i indirektno utvrđuje cijene taksi usluga, što ima za posljedicu spriječavanje i ograničavanje tržišne konkurencije u smislu člana 4. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, a u stavu 2. izreke, naloženo je Skupštini Kantona Sarajevo da u roku od 3 mjeseca donese izmjenu i dopunu Odluke o taksi prevozu, kojim će omogućiti tržišnu konkurenciju u oblasti pružanja taksi usluga i slobodno formiranje cijena taksi usluga, poštujući tržišne uslove.

Blagovremeno podnesenom tužbom, tužitelj- Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo pobija rješenje Konkurencijskog vijeća u dijelu koji se odnosi na Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo, i to tačku 6. izreke rješenja, u kojoj je tužitelju izrečena kazna u iznosu od 50.000,00 KM, iz svih razlog koji su predviđeni članom 11. Zakona o upravnim sporovima BiH.

U tužbi se prije svega ističe da je Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo, organ uprave u čijoj nadležnosti je regulisanje saobraćaja na teritoriji Kantona Sarajevo, što obuhvata i pitanje taksi prijevoza. Skupština Kantona Sarajevo je u satusu zakonodavnog organa, u čiju nadležnost spada donošenje odgovarajućih propisa, zakona i podzakonskih propisa, koje je Ministarstvo saobraćaja dužno provoditi i primjenjivati u svojoj praksi. Takva obaveza postoji i u slučaju primjene

odredbi Odluke o taksi prijevozu („Službene novine kantona Sarajevo“ broj 10/04) koja je, u konkretnom slučaju, sporna sa aspekta primjene Zakona o konkurenciji.

Tužitelj smatra da sa aspekta uređivanja cijena taksi usluga, nije povrijedio odredbu člana 4. Zakona o konkurenciji. Naime, članom 25. Odluke o taksi prijevozu propisano je: „Cjenovnik usluga utvrđuje taksi prijevoznik – pravno odnosno fizičko lice uz pribavljeno mišljenje Ministarstva, a definiše se Planom za tekuću godinu. Ministarstvo će imati obavezu da cjenovnik usluga taksi prijevoza bude jedinstven na području Kantona“. Po tužiteljevom mišljenju, iz citirane odredbe se jasno vidi da Ministarstvo ne određuje cijene, kao i da mišljenje Ministarstva nema obavezujući karakter za prijevoznika. Svi taksi prevoznici su Ministarstvu dostavljali svoje zahtjeve za ovjeru cjenovnika usluga taksi prijevoza, a pri tome je Ministarstvo takve cjenovnike samo ovjeravalo.

U pogledu regulisanja i organizacije taksi prevoza, tužitelj navodi da se početkom svake godine ovo pitanje uređuje Planom i programom broja, razmještaja taksi stajališta i broja vozila po pojedinim taksi stajalištima, u skladu sa dokumentima prostornog planiranja i kriterijima utvrđenoj u Odluci o taksi prevozu. Tužitelj je bio obavezan za svako taksi vozilo zaključiti ugovor o korištenju taksi stajališta, temeljem odredbi člana 18. i 28. Odluke o taksi prevozu, što je i pravni osnov za dodjelu dopunske taksi oznake. Tužitelj ističe da je ispred Ministarstva saobraćaja ove ugovore zaključivala Direkcija za ceste, te da su svi prevoznici u Kantonu Sarajevo svake godine potpisivali ugovore o korištenju taksi stajališta i uredno plaćali naknadu, što je dokaz da su načinom rada i raspodjelom taksi stajališta, bili zadovoljni.

Na osnovu svega izloženog, tužitelj ističe da nije bilo pravnog osnova za izricanje novčane kazne u iznosu od 50.000,00 KM, shodno članu 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, zbog navodnog ograničavanja i narušavanja tržišne konkurencije u smislu odredbi člana 4. stav (1) tačka a) i d) istog Zakona.

Opreza radi, tužitelj skreće pažnju da u vrijeme donošenja Odluke o taksi prijevozu Skupštine Kantona Sarajevo, Zakon o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“ broj 48/05) nije bio na snazi, već jedino Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, broj 23/99) u kojem je članom 34. bila zabranjena konkurencija isključivo u odnosu na privredna društva, kao privredne subjekte.

Na kraju tužitelj predlaže da Sud BiH donese presudu da se tužba Kantona Sarajevo – Ministarstva saobraćaja, uvaži i poništi rješenja Konkurencijskog vijeća u tački 6. izreke, kao nezakonito.

U odgovoru na tužbu tuženi je predložio da se tužba odbije.

Sud je ispitao zakonitost i pravilnost osporenog rješenja u granicama člana 35. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu presude iz sljedećih razloga:

Iz obrazloženja tužbe proizlazi da je tužitelj-Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo, uložilo tužbu na rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 01-02-26-041-36-II/09 od 14.06.2010. godine, osporavajući navedeno rješenje, i tražeći njegovo poništenje u tački 6. dispozitiva, kojom je tužitelju izrečena novčana kazna u iznosu od 50.000,00 KM, shodno članu 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, zbog navodnog ograničavanja i narušavanja tržišne konkurencije u smislu odredbi člana 4. stav (1) tačka a) i d) istog Zakona.

Osporenim rješenjem u postupku pred Konkurencijskim vijećem, u tačkama 3,4. i 5. Izreke, utvrđeno da tužitelj Planom i programom broja, razmještaja taksi stajališta i broja vozila po pojedinim taksi stajalištima za 2009. godinu („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 15/09) i cjenovnikom o taksi uslugama br. 04-27-1076-I/09 od 28.05.2009.godine, ograničava konkurenciju u oblasti taksi usluga i direktno utvrđuje cijene taksi usluga, čime spriječava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju u smislu odredbi člana 4. stav (1) tačka a) i d) Zakona.

Tužitelju je naloženo da u roku od tri mjeseca od dana prijema rješenja donese Plan o razmještaju, kapacitetu i korisnicima taksi stajališta za 2010.godinu, kojim će biti omogućeno svim taksi prevoznicima – pravnim ili fizičkim licima koji ispunjavaju uslove da na transparentan način i pod jednakim uslovima mogu da konkurišu za dobivanje dopunske taksi oznake i zaključivanje ugovora o korištenju taksi stajališta, te da u istom roku stavi van snage cjenovnik taksi usluga broj : 04-27-1076-I/09 od 28.05.2009.godine i time omogući slobodno formiranje cijena za taksi usluge zasnovano na ekonomskim kriterijima i prema važećim uslovima tržišta.

Premda je užiteljev zahtjev usmjeren na osporavanje samo tačke 6. izreke pobijanog rješenja kojim mu je izrečena novčana kazna, Sud će, shodno odredbama člana 35. ZUS-a BiH, ispitati zakonitost konačnog upravnog akta i u vezi sa tužbenim prigovorima istaknutim u tužbi.

Tužba nije osnovana.

Rješenje Konkurencijskog vijeća se temelji na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju i pravilnoj primjeni zakona.

Navodi tužitelja da je tuženi pogrešno primjenio Zakon o konkurenciji na odluke zakonodavnih i upravnih organa, u konkretnom slučaju Odluke Skupštine Kantona Sarajevo, koje Ministarstvo saobraćaja KS kao organ uprave, u čijoj nadležnosti je regulisanje saobraćaja na području Kantona Sarajevo, dužno provoditi primjenjujući zakonske i podzakonske propise, u smislu odredbe člana 2. stav 1. tačke b) Zakona o konkurenciji BiH, nisu osnovani.

Naime, navedene odredbe primjenjuju se i na 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. Slijedom navedenog, svi organi vlasti/institucije na svim nivoima vlasti u BiH, bez obzira na njihov pravni status, osnivača (grad, općina, kanton, entitet ili država) ili vlasništvo, a koji svojim djelovanjem spriječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju u Bosni i Hercegovini, potpadaju pod primjenu ovog zakona. U konkretnom slučaju tuženi je isključivo utvrđivao usklađenost predmetne odluke sa Zakonom, pri tome imajući u vidu namjeru zakonodavca u pogledu zajedničkog djelovanja na relevantnom tržištu, budući da svi pravni akti koji u suštini imaju uticaj na tržište, uključujući i predmetnu odluku, spadaju u sporazume u smislu člana 4. stav 1. citiranog zakona.

U konkretnom slučaju, po ocjeni ovog suda, tuženi je pravilno utvrdio da je predmetna Odluka o taksi prevozu u Kantonu Sarajevo, u suprotnosti sa odredbama Zakona o konkurenciji, na način što je pravnim i administrativnim zaprekama ograničila slobodno formiranje cijena taksi usluga. Osporenim Odlukom stvorene su formalno-pravne pretpostavke da nadležno Ministarstvo saobraćaja utvrđuje cijene taksi usluga i onemogućava da pojedini taksi prevoznici, koji su ispunili uslove za obavljanje taksi djelatnosti, pod jednakim i ravnopravnim tretmanom dobiju dopunsku taksi oznaku i zaključe ugovor o korištenju taksi stajališta, uz slobodno formiranje cijena taksi usluga.

Analizom odredbe člana 25. osporene Odluke, može se zaključiti da stav 1. afirmiše princip slobodnog formiranja cijena, pod uslovom da se procijene tržišne prilike i postupak pravilno provede, s obzirom da je propisano da cjenovnik usluga utvrđuju taksi prevoznici, uz pribavljanje mišljenja Ministarstva saobraćaja.

Međutim, stavom 2. navedenog člana Odluke, izričito je propisano da je Ministarstvo obavezno obezbjediti da cjenovnik taksi usluga bude jedinstven na području Kantona Sarajevo, čime se eksplicitno derogira princip slobodnog formiranja cijena taksi usluga, što je u suprotnosti sa prethodno citiranim stavom 1. iste Odluke.

Ova činjenica očigledno proizlazi iz cjenovnika taksi usluga broj : 04-27-1076-1/09 od 28.05.2009.godine koji je donio tužitelj- Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo.

Također, iz spisa predmeta vidljivo je da su pojedini taksi prevoznici pokušali da samostalno odrede cjenovnik svojih taksi usluga, ali u tome nisu uspjeli, jer im tužitelj nije htio dati saglasnost, pozivajući se na stav 2. sporne Odluke prema kojoj su dužni obezbjediti jedinstveni cjenovnik taksi usluga.

Pored navedenih kršenja Zakona o konkurenciji, utvrđeno je da se kod donošenja propisa oslonjenih na Odluku o taksi prevozu, pojedini prevoznici, koji su ispunili uslove za obavljanje taksi djelatnosti onemogućavaju da, pod jednakim i ravnopravnim tretmanom, dobiju dopunsku taksi oznaku i zaključe ugovor o korištenju taksi stajališta. Naime, članom 31. Odluke je propisano da se dopunske taksi oznake dodjeljuju za period od jedne godine i da se kod dodjele oznake zaključuje ugovor o korištenju taksi stajališta za svako taksi vozilo u skladu sa članom 18. Odluke. Međutim, iz spisa predmeta može se zaključiti da tužitelj nije postupao u skladu sa naprijed navednim odredbama. Iz Plana i programa broja, razmještaja taksi stajališta i broja vozila po pojedinim taksi stajalištima za 2009.godinu („Sl.novine kantona Sarajevo“br. 15/09) evidentno je da Ministarstvo u 2009.godini, neće potpisivati ugovore za korištenje taksi vozila iz člana 18. Odluke za nova taksi vozila, osim zamjene postojećih vozila, niti davati nove dopunske oznake. U nastavku slijedi izričita odredba da dopunske taksi oznake, ugovor o oznaci i ugovori o korištenju taksi stajališnih mjesta taksi prevoznika, pravnih i fizičkih lica zaključeni u 2005.godini, važe do donošenja izmjena i dopuna Odluke, uz obavezu posjedovanja važećeg obrasca licence „D“ za vozilo. Dakle, iz Plana i programa za 2009.godinu, očigledno proizlazi da nije donesen u skladu sa važećim odredbama Odluke, kao i da se njime pravna i fizička lica, koja su prije 2005.godine stekla uslove za obavljanje usluga taksi prevoza, dovode u povoljniji položaj u odnosu na one, koji su iste uslove stekli nakon 2005.godine, čime su povrijeđene odredbe člana 4. stav 1. tačka d) Zakona o konkurenciji, kako je pravilno zaključio tuženi organ.

U pogledu pozivanja tužitelja na temeljno pravno načelo zabrane retroaktivne primjene zakona, konkretno Zakona o konkurenciji, Sud podsjeća da Konkurencijsko vijeće, shodno ovlaštenjima utvrđenim u Zakonu o konkurenciji, ima obavezu da pokrene postupak po službenoj dužnosti ili na osnovu zahtjeva stranke, ako postoji osnovana sumnja da se značajno sprečava, ograničava i narušava tržišna konkurencija (Član 27.ZOK)

Dakle, potpuno je irelevantno kada su, prije ili nakon usvajanja Zakona o konkurenciji doneseni opšti ili pojedinačni akti kojima se sprečava, narušava ili ograničava tržišna konkurencija. Odlučna je samo činjenica da li su takvi akti (odluke, sporazumi itd.) na snazi i da li se primjenjuju u vrijeme pokretanja postupka.

Stoga, u konkretnom slučaju, nema povrede načela zabrane retroaktivne primjene zakona, pored ostalog i zbog toga što je Skupština Kantona Sarajevo bila dužna svoju nezakonitu Odluku o taksi prevozu izmjeniti i dopuniti odmah po donošenju Zakona o konkurenciji i bez naloga Konkurencijskog vijeća, na način da omogući slobodno formiranje cijena taksi usluga, poštujući tržišne uslove.

Pored navedenog, treba napomenuti da u vrijeme donošenja sporne odluke Skupštine Kantona Sarajevo, nije bio na snazi Zakon o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09), već Zakon o konkurenciji iz 2001.godine, objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 30/01, koji je također sankcionisao sprečavanje tržišne konkurencije.

Takođe, Sud podsjeća na obavezu svih da postupaju u skladu sa zakonom, kao i na pravila o hijerarhiji opštih pravnih akata, konkretno supremaciji Zakona o konkurenciji nad svim podzakonskim opštima aktima.

U pogledu tužiteljevog zahtjeva kojim rješenje osporava samo u dijelu o novčanoj kazni, Sud nalazi da je izrečena novčana kazna od 50.000 KM srazmjerna učinjenim povredama Zakona, kao i da je odmjerena u minimalnom iznosu u odnosu na visinu novčane kazne koja je mogla biti izrečena. S obzirom na ostvareni prihod u 2008.godini koji iznosi 50.182.000,00 KM. („Sl.novine kantona Sarajevo“ br. 04/08 – budžet za 2008.godinu) shodno članu 43. stav (1) Zakona o konkurenciji koji predviđa visinu novčane kazne do 10% ukupnog godišnjeg prihoda, tužitelju je odmjerena minimalna kazna od 0,01 % od zakonskog maksimuma.

Iz svega izloženog, ovaj sud nalazi da je osporeno rješenje pravilno i zakonito, jer se zasniva na pravilnoj primjeni zakona, pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju, a da pri tome nije učinjena povreda pravila postupka koja bitno utiče na pravilnost rješenja, pa je Sud odbio tužbu kao neosnovanu.

Primjenom odredbe člana 37. stav 2. zakona o upravnim sporovima BiH, ovaj sud je odlučio kao u dispozitivu presude.

Zapisničar
Munira Bećar

