

Klasa: 011-01/2015-02/014  
Urbroj: 580-12/26-15-004  
Zagreb, 9. srpnja 2015.

Ministarstvo unutarnjih poslova  
Kabinet ministra

Ulica grada Vukovara 33  
10000 Zagreb

Predmet: Ministarstvo unutarnjih poslova

- Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj: 67/08, 74/11, 80/13, 92/14 i 64/15)
- mišljenje; dostavlja se

I. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja zaprimila je podnesak više poduzetnika u kojem se navodi kako Ministarstvo unutarnjih poslova (dalje: Ministarstvo) provodi postupak izrade Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama (dalje: Nacrt Zakona) na temelju kojeg se pak donosi pravilnik o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola, a koji prema navodima iz zaprimljenog podneska diskriminira poduzetnike i građane te je u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske, više drugih zakona te Direktivama Europske komisije.

Stoga je Agencija temeljem članka 25. stavka 2. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), zatražila od Ministarstva na uvid Nacrt Zakona. Dodatno, Agencija je izvršila uvid u službene mrežne stranice Ministarstva te dokument Prethodna procjena za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, s Konačnim prijedlogom zakona te je utvrdila kako je Ministarstvo kao predlagatelj propisa ocijenilo kako predmetni propis ne utječe na tržišno natjecanje.

Budući da je u međuvremenu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj: 64/15; dalje: Izmjene i dopune Zakona) stupio na snagu, Agencija je temeljem članka 25. stavka 3. ZZTN-a, izvršila pravnu analizu Izmjena i dopuna Zakona.

Naime, temeljem članka 25. stavka 3. ZZTN-a, Agencija je ovlaštena između ostalog i središnjim tijelima državne uprave davati mišljenja o sukladnosti važećih zakona i podzakonskih akata s odredbama ZZTN-a te davati mišljenja kojima se promiče znanje o tržišnom natjecanju, podiže razina svijesti i informiranosti o ulozi i pravu tržišnog natjecanja.

Uvidom u odredbe Izmjena i dopuna Zakona, Agencija je zaključila kako je riječ o odredbama koje nemaju učinak na tržišno natjecanje u smislu ZZTN-a. Naime, riječ je o izmjenama i dopunama odredbi zakona koje nisu od utjecaja na tržišno natjecanje. Stoga, Agencija s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja nema primjedbi na Izmjene i dopune Zakona.

III. Međutim, Agencija je dodatno izvršila uvid i u odredbe članka 200. stavka 1. i stavka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj: 67/08, 74/11, 80/13, 92/14 i 64/15; dalje: Zakon), kojima je propisano kako je osposobljavanje kandidata za vozače djelatnost koja se obavlja u općem interesu, a pretpostavlja jedinstveni nastavni proces koji se provodi prema propisanom programu. Program obuhvaća nastavne predmete: Prometni propisi i sigurnosna pravila, Upravljanje vozilom i Pružanje prve pomoći osobama ozlijeđenim u prometnoj nesreći. Osposobljavanje kandidata za vozače iz nastavnih predmeta Prometni propisi i sigurnosna pravila i Upravljanje vozilom provode autoškole.

Temeljem članka 201. stavaka 1., 2. i 3. Zakona, propisano je kako osposobljavanje kandidata za vozače izvode autoškole koje za to ovlasti i upiše u registar autoškola ministarstvo nadležno za unutarnje poslove, nakon što ovlaštena stručna organizacija utvrdi da ispunjavaju uvjete utvrđene Zakonom i podzakonskim aktima donesenim na temelju Zakona. Ovlaštenje se izdaje u skladu s posebnim propisom o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola, koji donosi ministar nadležan za unutarnje poslove. Ovlaštenje se ne može prenijeti na druge subjekte.

Člankom 202. stavkom 1. Zakona, propisani su uvjeti koje autoškola mora ispuniti kako bi mogla provoditi osposobljavanje kandidata za vozače vozila. Stavkom 2. istog članka Zakona, propisano je kako autoškola smije i u podružnici (izdvojenom pogonu) izvan sjedišta osposobljavati kandidate za vozače ako ispunjava uvjete iz stavka 1. ovog članka Zakona te ako joj Ministarstvo za to izda ovlaštenje i odobri upis u registar.

Stoga je Agencija izvršila uvid i u Pravilnik o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola (Narodne novine, broj 117/12; dalje: Pravilnik). Riječ je o podzakonskom aktu kojim se propisuju kriteriji za određivanje dovoljnog broja autoškola i podružnica, odnosno izdvojenih pogona te uvjeti i način za utvrđivanje mreže autoškola.

Uvidom u odredbu članka 2. Pravilnika, Agencija je utvrdila kako je kriterij za određivanje dovoljnog broja autoškola godišnji potencijalni broj kandidata za vozače, a koji se ne primjenjuje na otoke na kojima ne postoji autoškola.

Nadalje, temeljem članka 4. Pravilnika, propisano da se nova autoškola može otvoriti u mjestu ili gradu u kojem:

1. ne postoji autoškola, uz uvjet da je na području koje gravitira toj novoj autoškoli najmanji godišnji potencijalni broj kandidata za vozače 150,
2. postojala je samo jedna autoškola koja je u međuvremenu prestala s radom,
3. postoji određeni broj autoškola ukoliko je u tim autoškolama broj osposobljenih kandidata za vozače tijekom protekle godine veći od potrebnog broja instruktora vožnje u tim autoškolama koji su u procesu osposobljavanja.

Iznimno, nova autoškola može se otvoriti u mjestu koje ima status grada, ako u tom gradu ne postoji niti jedna autoškola. Pod područjem koje gravitira novoj autoškoli smatra se područje općina koje su bliže novoj nego postojećoj autoškoli.

Agencija je izvršila i uvid u očitovanje Ministarstva, broj: 511-01/53-55231-2014, od 3. srpnja 2014., koji se u Agenciji vodi u predmetu klase: 034-08/14-01/120. U svom očitovanju Ministarstvo između ostalog navodi kako je razlog odbijanja zahtjeva za otvaranje nove autoškole u mjestu koje nema autoškolu taj što nije ispunjen uvjet iz članka 4. točke 1.

Pravilnika, a koji propisuje da se nova autoškola može otvoriti u mjestu ili gradu uz uvjet da je na području koje gravitira toj novoj autoškoli najmanji godišnji potencijalni broj kandidata za vozače 150.

Razlog pak odbijanja zahtjeva za otvaranje nove autoškole u mjestu u kojem postoji autoškola je taj što nije ispunjen uvjet iz članka 4. točke 3. Pravilnika, koji propisuje da se nova autoškola može otvoriti u mjestu ili gradu u kojem postoji određeni broj autoškola ukoliko je u tim autoškolama broj osposobljenih kandidata za vozače tijekom protekle godine veći od potrebnog broja instruktora vožnje u tim autoškolama koji su u procesu osposobljavanja.

Kriteriji za određivanje dovoljnog broja autoškola su:

- godišnji potencijalni broj kandidata za vozače,
- norma rada instruktora vožnje i
- broj instruktora vožnje koji su u procesu osposobljavanja kandidata za vozače.

Kriteriji na temelju kojih se može otvoriti nova autoškola propisani su člankom 4. Pravilnika, uz pokazatelje analize koju izrađuje ovlaštena stručna organizacija (Hrvatski autoklub) prema članku 2. Pravilnika.

Ministarstvo nadalje navodi kako su se uvjeti za otvaranje i rad autoškola do stupanja na snagu Zakona iz 2004. godine temeljili na primjeni vrlo liberalnih propisa, koji su djelatnost osposobljavanja kandidata za vozače, kao djelatnost od općeg društvenog interesa prepustili tržištu. Prema navodima iz očitovanja Ministarstva do kraja 2004. broj autoškola konstantno je rastao pa je u Republici Hrvatskoj djelovalo 586 autoškola, iako broj kandidata za vozače iz godine u godinu konstantno opada.

Ministarstvo navodi kako je zbog nepravilne raspoređenosti autoškola na teritoriju Republike Hrvatske, brojnost i nelojalna konkurencija među autoškolama, bilo potrebno odrediti uvjete rada postojećih autoškola te utvrditi minimalne kriterije i standarde u pogledu mogućnosti otvaranja novih autoškola, uz maksimalno uvažavanje tehničko-tehnoloških dostignuća, kako bi njihov broj bio sukladan potencijalnom broju kandidata za vozače, a sve u zajedničkom općem interesu povećanja razine sigurnosti cestovnog prometa, odnosno boljoj osposobljenosti kandidata za vozače u provedenom postupku obuke.

IV. Slijedom svega navedenog, ne ulazeći u ovlast Ministarstva radi donošenje podzakonskih akata kojima se uređuje obavljanje djelatnosti koja je određena kao djelatnost od općeg interesa, Agencija ovim putem ukazuje kako je pri tome od iznimne važnosti poštivati i načelo tržišnog natjecanja.

U pravilu, svako zakonsko ili faktično ograničavanje broja poduzetnika koji se bave nekom djelatnošću na određenom tržištu (*numerus clausus*) nepoželjno je sa stajališta zaštite tržišnog natjecanja.

Naime, Agencija ukazuje kako je s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja prilikom utvrđivanja kriterija ili uvjeta za obavljanje određene djelatnosti odnosno pružanja usluga potrebno iste odrediti na način kojim će se prije svega osigurati kvaliteta, stručnost i sigurnost uz poštivanje svih tehničkih zahtjeva obavljanja djelatnosti/pružanja usluge, na način da se svim zainteresiranim poduzetnicima omogući pristup i sudjelovanje na tržištu pod jednakim uvjetima.

Pri tome bi kriteriji i uvjeti za obavljanje određene djelatnosti, odnosno za pristup i/ili sudjelovanje na određenom tržištu, trebali bi biti utvrđeni na način da ne predstavljaju tzv. prekomjerne uvjete odnosno pretjerano opterećenje za poduzetnike.

Naime, s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja poželjno je da svaki poduzetnik koji ispunjava uvjete propisane za obavljanje konkretne djelatnosti, a koji se prije svega odnose na kvalitetu, stručnost, tehničke karakteristike proizvoda i/ili usluga, može slobodno pristupiti tržištu te se cijenom i kvalitetom svojih proizvoda/usluga natjecati s drugim poduzetnicima na tom tržištu.

Dakle, s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, propisi kojima se ograničava broj sudionika na nekom mjerodavnom tržištu nije poželjno i predstavlja zapreku pristupu tržištu.

U tom smislu, Agencija se već nadležnom Ministarstvu očitovala na Pravilnik (klasa: 034-08/13-01/039, urbroj: 580-07/13-26-007, od 5. srpnja 2013.), kojim je ukazala na potrebu obavljanja predmetne djelatnosti u cilju postizanja opće sigurnosti, ali i na način da se uvažava načela prava i politike tržišnog natjecanja.

Drugim riječima, Agencija smatra kako se propisivanjem uvjeta odnosno kriterija za obavljanje predmetne djelatnosti s ciljem postizanja opće sigurnosti (prometa na cestama) može postići i na način da se pri tome osigura učinkovito tržišno natjecanje. Naime, upravo poštivanjem načela tržišnog natjecanja osigurati će se tržište na kojem se, u interesu korisnika usluga/potrošača, poduzetnici natječu cijenom i kvalitetom, što je temeljno načelo prava i politike tržišnog natjecanja. Pri tome, propisi bi u pravilu trebali samo utvrditi jasne, transparentne i nediskriminirajuće uvjete za obavljanje konkretne djelatnosti, a koji se odnose na kvalitetu i sigurnosti kao primjerice, stručno osoblje, opremu, prostor, vježbalište i sl.

Ministarstvo u svom očitovanju, kao razlog za ograničavanje broja autoškola, između ostaloga navodi kako broj kandidata za vozače iz godine u godinu konstantno opada. Pritom nije jasno opada li broj kandidata iz demografskih razloga (zato što je zbog smanjenog prirasta stanovništva u Hrvatskoj sve manje osoba koje navršavaju 18 godina ispunjavaju uvjete za osposobljavanje za vozače) ili broj kandidata opada iz ekonomskih razloga (osobe koje ispunjavaju uvjete za osposobljavanje za vozače zbog ekonomske situacije nemaju sredstava za upis u autoškolu).

Agencija smatra kako bi se upravo osiguravanjem učinkovitog tržišnog natjecanja (zakonom utvrđeni stručni, tehnički i sigurnosni kriteriji za obavljanje djelatnosti autoškola uz slobodan pristup i sudjelovanje na tržištu uz samostalno određivanje cijena) na predmetnom tržištu poduzetnicima omogućilo da se natječu svojom ponudom što će u konačnici imati za posljedicu i korist za krajnjeg potrošača/korisnika usluge koji će na taj način moći odabrati njemu najprihvatljiviju ponudu. Naime, nema nikakvog dokaza da zakonsko ograničavanje broja konkurenata na nekom tržištu i (izravno ili neizravno) utvrđivanje minimalnih cijena usluga osigurava kvalitetu usluge. Naprotiv, izostanak bilo kakvog konkurentskog pritiska na srednji i dugi rok dovodi do pada kvalitete.

Zaključno, posebni propisi kojima se utvrđuju uvjeti za obavljanje neke djelatnosti (kvaliteta, sigurnost, stručnost, tehnički kriteriji) trebali bi, u pravilu, osigurati pristup i sudjelovanje na tržištu svim zainteresiranim poduzetnicima koji ispunjavaju propisane kriterije pod jednakim uvjetima, kako bi kroz međusobno natjecanje poduzetnika cijenom i kvalitetom proizvoda/usluge krajnji korisnik/potrošač imao mogućnost izbora.

Dodatno, Agencija je izvršila uvid u komparativnu praksu pojedinih zemalja članica Europske unije (primjerice: Španjolska, Bugarska, Latvija, Belgija, Slovačka, Mađarska, Češka, Finska, Estonija i dr.) i utvrdila kako niti u jednoj od njih ne postoji model odnosno pravni sustav obavljanja djelatnosti autoškole kao što je to slučaj u Republici Hrvatskoj. Konkretno, djelatnost autoškole u navedenim zemljama zasniva se na načelima tržišnog natjecanja te se obavlja bez ograničenja broja autoškola i uz cijene koje određuje sam poduzetnik u skladu sa svojim stvarnim troškovima.

Predmetno mišljenje, Agencija je donijela isključivo s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja temeljem ovlasti iz članka 25. stavka 3. ZZTN-a te ovim putem Agencija predlaže nadležnom Ministarstvu da se gore navedeno razmotri u svrhu donošenja propisa odnosno izmjene važećih propisa koji uređuju predmetno područje.

S poštovanjem,

Predsjednik Vijeća  
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag.iur.

Na znanje:

1. g. Ivan Pišković, Franje Puđaka 11, 10360 Sesvete-Zagreb.