

Klasa: UP/I 034-03/2015-01/013
Urbroj: 580-10/70-2015-006
Zagreb, 9. srpnja 2015.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članka 31., članka 38. stavka 5. i članka 58. stavka 1. točke 15. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, brojevi: 79/09 i 80/13), po inicijativi poduzetnika Brioni d.d., sa sjedištem u Puli, Šijanska cesta 4, za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Istarske županije, sa sjedištem u Puli, Flanatička 29, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: Mladen Cerovac, mag. iur., predsjednik Vijeća, Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednika Vijeća, Denis Matić, dipl. iur., mr. sc. Ljiljana Pavlic i mr. sc. Tatjana Peroković, članovi Vijeća, sa sjednice 26/2015., održane 9. srpnja 2015., donosi sljedeće

RJEŠENJE

Inicijativa se odbacuje jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

1. Inicijativa za pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) zaprimila je 30. ožujka 2015., u smislu članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, brojevi: 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), inicijativu poduzetnika Brioni d.d., sa sjedištem u Puli, Šijanska cesta 4, zastupanog po direktoru Anti Kvasini (dalje: Brioni), za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a protiv Istarske županije, sa sjedištem u Puli, Flanatička 29 (dalje: Istarska županija), uz prijedlog Agenciji za donošenje rješenja o privremenoj mjeri.

Podnositelj inicijative navodi kako je Istarska županija, Odlukom o odabiru najpovoljnije ponude za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac, od 7. prosinca 2012., kao najpovoljniju ponudu izabrala zajedničku ponudu poduzetnika Autotrans d.o.o., sa sjedištem u Cresu, Šetalište 20. travnja 18 (dalje: Autotrans) i poduzetnika Fils d.o.o., sa sjedištem u Puli, Kamik 28, Banjole (dalje: Fils), te da je u odabranoj ponudi bilo navedeno kako će navedeni prijevoznici prijevoz obavljati vozilima prosječne starosti 18 mjeseci iako je u stvarnosti, kako to tvrdi podnositelj inicijative, prijevoz obavljan starijim vozilima.

Stoga podnositelj inicijative smatra da je Istarska županija trebala donijeti Rješenje o prestanku važenja dozvola Autotransu i Filsu za obavljanje prijevoza putnika na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac a, s obzirom na to da Istarska županija navedeno nije učinila, podnositelj inicijative navodi kako je takvim propustom osigurala

Autotransu i Filsu povoljniji položaj na tržištu isključujući time druge prijevoznike iz ravnopravne tržišne utakmice.

Ujedno, podnositelj inicijative predlaže da Agencija donese rješenje o privremenoj mjeri kojim se nalaže Istarskoj županiji da prekine postupak izdavanja dozvola za prijevoz putnika u cestovnom prometu na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Rojnici i Pula-Sutivanac prijevoznicima Autotrans i Fils.

2. Prethodno ispitivanje stanja na tržištu

Na temelju predmetne inicijative, sukladno odredbi članka 32. točke 1. ZZTN-a, Agencija je provela prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu radi utvrđivanja postojanja dostatnih indicija za pokretanje postupka u smislu članka 39. ZZTN-a, slijedom čega je dopisom od 20. travnja 2015. zatražila očitovanje te dostavu podataka i dokumentacije od Istarske županije, a 3. lipnja 2015. od Briona.

U svom očitovanju od 30. travnja 2015., zaprimljenom u Agenciji 4. svibnja 2015., Istarska županija dostavila je cjelokupnu dokumentaciju vezanu uz provedbu postupka javnog poziva od 18. rujna 2012. i Odluku o odabiru najpovoljnije ponude za obavljanje županijskog linijskog prijevoza na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac, od 7. prosinca 2012., kao i dokumentaciju vezanu uz postupanje po prigovorima i žalbama koje je na navedeni postupak podnio Brioni.

Agencija je 23. lipnja 2015. zaprimila i očitovanje Briona u kojem taj poduzetnik ističe kako je postupak usklađivanja voznih redova propisan Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“ broj: 82/13, dalje: ZPCP), Pravilnikom o dozvolama za obavljanje linijskog prijevoza putnika („Narodne novine“, brojevi: 118/05, 120/10 i 112/119, dalje: Pravilnik o dozvolama) te Poslovnikom o radu Povjerenstva za usklađivanje voznih redova Hrvatske gospodarske komore. Nadalje, Brioni navodi kako svaki poduzetnik koji ispunjava uvjete određene Pravilnikom može podnijeti vozni red na usklađivanje no Brioni smatra kako to nije ključno pitanje. Suština pitanja, kako to navodi Brioni, jest stajalište Briona da niti jedan drugi poduzetnik nije mogao s jednakom šansom na uspjeh pristupiti postupku usklađivanja voznih redova na spornim linijama.

Ovdje valja napomenuti kako se na preostala pitanja Agencije, a koja su se odnosila na eventualne formalne zapreke u podnošenju voznog reda na usklađivanje kao i na podatak o tome na kojim sve linijama i u kojim županijama Brioni pruža uslugu autobusnog prijevoza putnika, Brioni nije očitovao, kratko navodeći kako smatra da ta pitanja Agencije nisu u izravnoj vezi s inicijativom pa stoga na njih niti ne odgovara.

3. Činjenice utvrđene tijekom prethodnog ispitivanja stanja na tržištu

Prema propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, da bi bila riječ o sprječavanju, ograničavanju ili narušavanju tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja moraju istodobno biti ispunjena dva uvjeta, i to da se konkretan poduzetnik nalazi u vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu u smislu članka 12. ZZTN-a te da taj vladajući položaj zlouporabljuje u smislu članka 13. ZZTN-a.

Sukladno članku 12. stavku 1. ZZTN-a, pretpostavlja se da je poduzetnik u vladajućem položaju ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati na mjerodavnom tržištu u značajnoj mjeri neovisno o svojim stvarnim ili mogućim konkurentima, potrošačima, kupcima ili dobavljačima, a osobito ako nema značajnih konkurenata na mjerodavnom tržištu i/ili ima značajnu tržišnu snagu na mjerodavnom tržištu u odnosu na stvarne ili moguće konkurente, a osobito s obzirom na: tržišni udjel i položaj te vrijeme kroz koje ga ostvaruje, i/ili financijsku snagu, i/ili prednosti u pristupu izvorima nabave ili tržištu, i/ili povezanost s drugim

poduzetnicima, i/ili pravne ili činjenične zapreke pristupa drugih poduzetnika tržištu, i/ili sposobnost nametanja tržišnih uvjeta s obzirom na njegovu ponudu ili potražnju, i/ili sposobnost isključivanja konkurenata s tržišta usmjeravanjem na druge poduzetnike.

U konkretnom je slučaju Istarska županija, na temelju članka 2. stavka 2. Pravilnika o načinu provođenja, rokovima i mjerilima za obavljanje linijskog prijevoza putnika („Narodne novine“, brojevi: 132/05, 144/05 i 20/06, dalje: Pravilnik), objavila 7. prosinca 2012. javni poziv na podnošenje ponuda za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika u Istarskoj županiji na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac (dalje: Javni poziv). U Javnom su pozivu, između ostalog, određeni kriteriji za odabir najpovoljnije ponude i to ponuđeni iznos cijene prijevoza i starost autobusa.

Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, klase: 340-05/12-01/15, urbroja: 2163/1-08-01/2-12-13, od 6. prosinca 2012. (dalje: Zapisnik), utvrđeno je da su na Javni poziv svoju ponudu dostavili Brioni te Autotrans i Fils kao zajednički ponuditelji, da su navedeni ponuditelji dostavili svu potrebnu dokumentaciju i da su dostavljene ponude bile cjelovite.

Odlukom o odabiru najpovoljnije ponude za obavljanje županijskog linijskog prijevoza na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac, klase: 340-05/12-01/15, urbroja: 2163/1-08-01/2-12-14 (dalje: Odluka), kao najpovoljnija ponuda odabrana je zajednička ponuda Autotransa i Filsa te je na temelju te Odluke Istarska županija izdala Autotransu i Filsu Dozvolu za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika autobusom u cestovnom prometu, klase: UP/I-340-05/13-01/03, urbroja: 2163/1-08-01/2-13-03, od 7. siječnja 2013 (dalje: Dozvola).

Brioni je protiv predmetne Odluke 14. prosinca 2012. podnio prigovor koji je Istarska županija u cijelosti odbacila, slijedom čega je Brioni podnio žalbu Ministarstvu pomorstva prometa i infrastrukture (dalje: Ministarstvo). Ujedno, za trajanja žalbenog postupka Brioni je u više navrata podnosio Istarskoj županiji zahtjeve za preispitivanje i poništenje Odluke ističući, između ostalog, da izabrani ponuditelj vrši prijevoz na županijskim linijama autobusima starijima od starosti naznačene u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija.

Ministarstvo je rješenjem klase: UP/II-340-01/13-01/06, urbroja: 530-05-1-1-3-14-3, od 17. srpnja 2014. (dalje: Rješenje), odbilo kao neosnovanu žalbu Briona jer je Ministarstvo, kao drugostupanjsko tijelo, utvrdilo da je Istarska županija, kao prvostupanjsko tijelo, pravilno provela postupak odabira najpovoljnije ponude za obavljanje predmetnog županijskog linijskog prijevoza putnika uz detaljno obrazloženje razloga zbog kojih je odbijena žalba podnositelja Brioni.

Agencija je izvršila uvid i u zahtjeve kojima Brioni traži od Istarske županije preispitivanje i poništenje Odluke kao i odgovore Istarske županije na navedene zahtjeve. Razvidno je kako Brioni u svojim zahtjevima ukazuje na činjenicu da zajednički ponuditelji Autotrans i Fils ne obavljaju prijevoz autobusima one starosti koje su naveli u zajedničkoj ponudi na predmetnom javnom nadmetanju. Nadalje, Istarska županija zatražila je očitovanja od Autotransa i Filsa iz kojih proizlazi da se prijevoz doista u nekoliko navrata obavljao starijim autobusima ali isključivo zbog više sile pri čemu nitko od putnika nije imao primjedbi na kvalitetu prijevoza.

Također, utvrđeno je kako niti jedan zainteresirani poduzetnik nije bio onemogućen ili isključen prilikom podnošenja svoje ponude na predmetni Javni poziv, a kriteriji izbora najpovoljnije ponude objavljeni su u Javnom pozivu i u skladu su s Pravilnikom, te je izabrana ponuda zajedničkih ponuditelja Autotrans i Fils u trenutku donošenja Odluke, prema posebnim propisima, zadovoljavala sve uvjete pa i kriterij najpovoljnije ponude.

Pritom Agencija ističe kako navodi podnositelja inicijative da je Istarska županija omogućila Autotransu i Filsu obavljanje prijevoza iako se nisu uvijek pridržavali Odluke na temelju koje im je izdana Dozvola nisu od utjecaja za pitanje slobodne tržišne utakmice u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, budući da je riječ o primjeni posebnih propisa za čiji nadzor Agencija nije nadležna.

Naime, predmetni je natječaj samo jedan manji dio tržišta na kojem sudjeluju svi navedeni poduzetnici te gubitak predmetnog natječaja ni na koji način ne utječe na mogućnost Briona niti bilo kojeg drugog poduzetnika da se javlja na bilo koji drugi postupak javne nabave na području Istarske županije ili da redovnim putem zatraži dozvolu za javno obavljanje linijskog prijevoza putnika na predmetnim linijama.

Osim činjenice da se svi navedeni poduzetnici slobodno mogu natjecati na bilo kojem natječaju na županijskoj i međuzupanijskoj razini, treba istaknuti kako se predmetni Javni poziv odnosi na obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika u Istarskoj županiji na županijskim linijama Pula-Rakalj, Pula-Cere i Pula-Sutivanac, odnosno da Dozvolu za obavljanje tog prijevoza Istarska županija izdaje na točno određeno vrijeme najpovoljnijem ponuditelju, pa će nakon isteka vremena za koje je Dozvola izdana Istarska županija ponovno objaviti Javni poziv za obavljanje županijskog linijskog prijevoza na navedenoj liniji te će se svaki zainteresirani poduzetnik moći javiti na taj Javni poziv i slobodno dostaviti svoju ponudu.

4. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, na sjednici 26/2015., održanoj 9. srpnja 2015., razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se inicijativa Briona, u smislu članka 38. stavaka 5. i 9. ZZTN-a, odbaci, jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka Agencije po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Istarske županije, u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a.

Odluku o odbacivanju inicijative Vijeće temelji na činjenici da je predmetni javni natječaj u konkretnom slučaju tek jedan dio daleko šireg tržišta prijevoza putnika u cestovnom prometu pa stoga jedan izolirani natječaj Istarske županije za tri linije ne može isključiti niti jednog prijevoznika s tržišta, niti može pojedinog poduzetnika spriječiti da redovnim putem zatraži dozvolu za javno obavljanje linijskog prijevoza putnika na predmetnim linijama.

Pritom navodi podnositelja inicijative da je Istarska županija omogućila Autotransu i Filsu obavljanje prijevoza iako se nisu uvijek pridržavali Odluke na temelju koje im je izdana Dozvola nisu od utjecaja na primjenu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, već je riječ o primjeni posebnih propisa, za čiji nadzor Agencija nije nadležna.

Budući da nema uvjeta za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv Istarske županije, odlučivanje o zahtjevu podnositelja inicijative za donošenje privremene mjere protiv Istarske županije, u smislu članka 51. ZZTN-a, jest bespredmetno.

Slijedom svega navedenog, a na temelju odluke Vijeća, Agencija je odlučila kao u izreci ovog rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali podnositelj inicijative može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 (trideset) dana od dana dostave ovog rješenja.

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag. iur.