



011-01/12-02/005
580-07/58-2012-002

REPUBLIKA HRVATSKA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU
TRŽIŠNOG NATJECANJA

CROATIAN COMPETITION AGENCY

Klasa: 011-01/2012-02/005
Urbroj: 580-07/58-2012-02
Zagreb, 5. travnja 2012.

Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije
g. Branko Kleković, predsjednik

Ulica grada Vukovara 271
10 000 Zagreb

Predmet: Mišljenje o sukladnosti Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti i Pravilnika o cijenama usluga s odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja

- stručno mišljenje
- dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) je sukladno članku 25. stavku 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09; dalje: ZZTN) ovlaštena središnjim tijelima državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima u skladu s posebnim zakonima i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, davati mišljenja o sukladnosti važećih zakona i drugih propisa sa ZZTN-om, te sukladno članku 30. točki 5. aktivno promiče znanje o tržišnom natjecanju, odnosno podiže razinu svijesti i informiranosti o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja.

Slijedom navedenoga, a imajući u vidu da je Agencija vodila postupke protiv Hrvatske komore arhitekata, Hrvatske komore inženjera građevinarstva, Hrvatske komore inženjera strojarstva i Hrvatske komore inženjera elektrotehnike, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. ZZTN-a, Agencija je izvršila uvid u odredbe ranije važećeg Zakona o Hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu („Narodne novine“, broj 47/98), Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti („Narodne novine“, broj 152/08 i 61/11), Pravilnika o cijenama usluga („Narodne novine“, broj 85/99) i Statuta Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije („Narodne novine“, broj 52/09 i 7/10), te je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće) u sastavu: mr.sc.Olgica Spevec, predsjednica Vijeća, Mladen Cerovac, mag.iur., zamjenik predsjednice Vijeća, Milivoj Maršić, dipl.oec., Vesna Patrlj, dipl.iur., i dr.sc. Mirna Pavletić-Župić, članovi Vijeća, sa 103. sjednice Vijeća, održane 5. travnja 2012., u smislu članka 25. stavka 3., članka 30. točke 5. i članka 31. ZZTN-a, donijela sljedeće

MIŠLJENJE

I. Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti („Narodne novine“, broj 152/08 i 61/11) uređuje temeljni ustroj, djelokrug, javne ovlasti i članstvo u Hrvatskoj komori ovlaštenih inženjera geodezije (dalje: HKOIG), a u članku 91. izričito propisuje da se do stupanja na snagu

odgovarajućeg akta HKOIG-a, između ostalih, primjenjuju akti Hrvatske komore arhitekata i inženjera u graditeljstvu kao i Pravilnik o cijenama usluga („Narodne novine“, broj 85/99) donesen temeljem ranije važećeg Zakona o hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu („Narodne novine“, broj 47/98).

Iako je iz navedenog nesporno da je namjera zakonodavca bila da novoosnovane komore, kada se za to steknu uvjeti, donesu svoje pravilnike o cijenama usluga, Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti ne sadrži odredbu o roku u kojem je HKOIG obavezan donijeti svoje akte. Statut Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije donesen je 22. travnja 2009. godine i objavljen u „Narodnim novinama“, broj 52/09. Do dana pisanja ovoga mišljenja, više od četiri godine nakon stupanja na snagu važećeg Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti, HKOIG nije donio svoj pravilnik o cijenama usluga, već primjenjuje, sukladno zakonskoj ovlasti, Pravilnik o cijenama usluga iz 1999. godine.

Budući da iz Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti proizlazi obveza HKOIG-a za donošenje novog cjenika HKOIG-a, no propušteno je propisati razuman rok za ispunjenje te obveze, Agencija u svrhu unaprjeđenja predmetne djelatnosti, u skladu s prisilnim propisima Republike Hrvatske u području zaštite tržišnog natjecanja, daje ovo mišljenje o sukladnosti važećeg Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti, kao i Pravilnika o cijenama usluga s odredbama ZZTN-a.

Primjenom Pravilnika o cijenama usluga, kojeg je HKOIG obavezan primjenjivati do donošenja svoga cjenika, HKOIG je uskladio svoje poslovanje s navedenom obvezom, ali je propustio donijeti svoj cjenik, iako je i to bila njegova izričita zakonska obveza.

Stoga je Agencija mišljenja, da je HKOIG obavezan u razumnom roku donijeti svoj cjenik, koji bi, uz uvažavanje specifičnosti djelatnosti ovlaštenih inženjera geodezije, bio u cijelosti usklađen sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja.

II. Pravilnik o cijenama usluga uređuje obračun naknade za rad arhitekata i inženjera (izvršitelja) za poslove izrade dokumenata prostornog uređenja, izrade projekata i tehničkog savjetovanja investitora i nadzora nad gradnjom, a oblici utvrđivanja naknada su najniže i najviše stope naknade utvrđene tablicama, najniži i najviši postoci cijene usluga utvrđeni tablicama, fiksni iznosi naknade za ostale usluge (u pravilu 5% od ukupne cijene projekta) te vremenska naknada (u utvrđenom najnižem i najvišem iznosu za svaki sat). Nadalje, u slučaju rekonstrukcije, ako naručitelj ugovara samo jednu fazu, ako izvedbeni projekt izrađuje projektant koji nije izradio glavni projekt i sl. naknada se povećava za utvrđeni postotak.

Također, iz očitovanja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (dalje: Ministarstvo), klasa: 360-01/11-01/234, urbroj: 531-1-11-2, od 7. studenog 2011. razvidno je da je Ministarstvo upoznato sa činjenicom da je u većini zemalja Europske unije napušten pristup propisivanja cijena od strane strukovnih komora, te da prema mišljenju Europske komisije i suda EU, ono predstavlja ograničavanje tržišnog natjecanja, a da su u državama koje su ukinule propisivanje cijena pale cijene predmetnih usluga. Međutim, Ministarstvo smatra da bi smanjivanje cijena usluga ovlaštenih arhitekata i inženjera u Hrvatskoj utjecalo na minimum kvalitete tih usluga, te da je propisivanje cijena za navedene usluge trenutno u Republici Hrvatskoj nužno, objektivno opravdano i proporcionalno u smislu zaštite javnog interesa, s obzirom na to da ovlašteni arhitekti i inženjeri u pružanju svojih usluga imaju i javne ovlasti, pa bi u slučaju nedostatne kvalitete istih bio ugrožen i javni interes.

U odnosu na navedeno očitovanje Agencija ističe da su s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, sporazumi odnosno dogovori o cijenama između poduzetnika koji posluju na istom tržištu, dakle između izravnih konkurenata, u suprotnosti s propisima tržišnog natjecanja. Takvi dogovori ne potiču učinkovito poslovanje poduzetnika, niti stvaranje

proizvoda i usluga koji bi po svojim cijenama i obilježjima na optimalan način zadovoljili potrebe potrošača. Dogovorom o istoj cijeni poduzetnici ukidaju međusobno tržišno natjecanje i na taj način djeluju protiv interesa potrošača i protiv javnog interesa.

Agencija je izvršila uvid i u službene internetske stranice HKOIG (www.hkoig.hr) te utvrdila kako je HKOIG u postupku donošenja novog cjenika usluga, koji prijedlog se nalazi na rečenim internetskim stranicama.

Uvidom u članak 1. stavak 1. prijedloga Cjenika usluga Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije, Agencija je utvrdila kako se cjenikom određuju minimalne cijene usluga za obračun vrijednosti stručnih geodetskih poslova, te način obračuna troškova nastalih uz obavljanje stručnih geodetskih poslova. Također, u stavku 3. i 4. istog članka propisano je kako nepoštivanje odnosno prekoračenje načela i pravila utvrđenih predmetnim cjenikom predstavljaju povrede dužnosti i ugleda ovlaštenih inženjera, za koje ovlašteni inženjeri odgovaraju pred stegovnim tijelima HKOIG-a, te kako cjenik usluga osigurava uvjete za kvalitetno i stručno obavljanje geodetske djelatnosti.

Agencija je mišljenja da se umjesto minimalne cijene trebaju propisati drugi uvjeti kojima se može osigurati ravnoteža između osiguranja kvalitete usluga i poštivanja prisilnih propisa. Takvo rješenje trebalo bi predstavljati jamstvo korisnicima usluga ovlaštenih inženjera geodezije da će te usluge biti obavljene u skladu s pravilima struke, a ujedno im omogućiti da, između ostalih kriterija, i temeljem cijene mogu odabrati pružatelja usluge.

Pritom, Agencija naglašava da čak i navođenje preporučenih cijena, bez obzira definira li ih zakon ili akt profesionalnog udruženja, može imati učinak stvaranja fiksne cijene koja narušava tržišno natjecanje jer omogućuje svim pružateljima usluga da s razumnom dozom sigurnosti predvide cjenovnu politiku svojih konkurenata. Takve preporučene cijene odnosno rasponi preporučenih minimalnih cijena na isti način kao i fiksne cijene imaju za posljedicu smanjuje tržišnog natjecanja jer olakšavaju dogovore o cijenama, pa se u konačnici svode na isto.

Agencija dalje navodi da s aspekta prava i politike tržišnog natjecanja nije poželjno niti primjereno kvalitetu usluge vezati isključivo uz njezinu cijenu, budući da je cijena usluge rezultat troškova i očekivane dobiti svakog ovlaštenog inženjera geodezije. Štoviše, cijene bi trebale odražavati znanje i vještinu, efikasnost i troškove (broj zaposlenika, broj ureda, reprezentativnost ureda, opreme itd.), čak i stručni ugled inženjera geodezije, a ne biti vezane samo uz vrijednost radova ili usluge. Konkretno, svakom bi inženjeru geodezije trebalo omogućiti da u dogovoru s naručiteljem samostalno odredi cijenu, neovisno o konkurentima. Pri tom, preporučene cijene mogle bi se temeljiti na razmijenjenim informacijama o trendu cijena određenom razdoblju ili na objavljenim podacima o povijesnim cijenama neovisnih udruga ili organizacija, a nikako ne bi smjele odražavati namjeru strukovne organizacije kojoj je cilj usklađivanje ponašanje njezinih članova na tržištu.

Nesporno je, dakle, da temeljem Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti, HKOIG ima ovlast donijeti cjenik. Međutim, isto ne daje HKOIG -u ovlast utvrđivanja minimalnih cijena. Prilikom donošenja cjenika, HKOIG treba voditi računa o tome da cijene usluga po kojima će ovlašteni inženjeri geodezije pružati svoje usluge ne smiju biti određene u minimalnom ili fiksnom iznosu, odnosno da ovlašteni inženjeri geodezije, ukoliko imaju ekonomski interes, mogu primjenjivati i niže cijene od onih propisanih cjenikom te da u tom slučaju ne smiju biti sankcionirani od strane HKOIG-a. Pri tome potrebno je poštivati sve tehničke i stručne zahtjeve nužne za pružanje kvalitetne usluge u skladu s pravilima struke.

Nadalje, kada je riječ o kvaliteti pruženih usluga i radova, zaštititi javnog interesa i zaštititi potrošača, Agencija je mišljenja, ne dovodeći u pitanje potrebu opravdanosti reguliranja sektora pružanja profesionalnih usluga, primjerice, kako bi se smanjila asimetrija informacija

između pružatelja i korisnika usluga, te činjenicu da se neke usluge koje pružaju određene slobodne profesije nalaze u području javnih ovlasti, da fiksne ili minimalne cijene i zabrana ugovaranja cijena koje se temelje na postignutim rezultatima, mogu imati negativne učinke i na kvalitetu usluge i na tržišno natjecanje. Drugim riječima, stav je Agencije da se sukladno načelu proporcionalnosti i neophodnosti utvrđivanje minimalnih cijena ne može smatrati neophodnim u cilju osiguranja primjerene kvalitete pružanja navedenih usluga. Ni minimalne cijene, niti stope minimalnih naknada ne mogu spriječiti neodgovorne ili nestručne inženjere geodezije u pružanju usluge niske kvalitete. Naprotiv, takve ih minimalne cijene, ili kako je to gore opisano, preporučene cijene s učinkom minimalnih cijena, mogu čak štiti i uvijek im jamčiti minimalnu naknadu. Na isti ih način fiksne ili minimalne cijene ne potiču da posluju troškovno učinkovito, primjerice snižavanjem cijene, poboljšanjem kvalitete ili inovacijama.

Također, Agencija ističe da su odredbama ZZTN-a zabranjene predatorske cijene kao jedan od oblika zlouporabe vladajućeg položaja pa bi takvo ponašanje poduzetnika u vladajućem položaju, ako se dokaže, bilo podložno sankcijama koje predviđa ZZTN, dok je od ostalih poduzetnika, koji se ne nalaze u vladajućem položaju, gotovo nemoguće očekivati da će svoje usluge pružati ispod troškova.

Agencija je u izradi ovoga mišljenja uzela u obzir sve specifičnosti obavljanja profesionalnih djelatnosti, posebno u odnosu na zaštitu javnog interesa, zaštitu korisnika usluga i kvalitetu pruženih usluga. Također, slično mišljenje Agencija je već dala u odnosu na obavljanje revizorskih usluga, predmet klase: 031-01/2006-01/77, urbroj: 580-05-07-26-78, od 18. travnja 2007. Dakle, prilikom davanja mišljenja o uređenju djelatnosti tzv. slobodnih profesija Agencija vodi računa o tome da su to djelatnosti koje se na određeni način razlikuju od drugih djelatnosti na tržištu, odnosno da primjena prisilnih propisa, pa tako i ZZTN-a, pravno i činjenično ne smije sprečavati obavljanje zadaća koje su tim djelatnostima posebnim propisima i mjerama utvrđene.

Mišljenje Agencije temelji se, između ostaloga, i na Izvješću Europske komisije o tržišnom natjecanju u profesionalnim uslugama od 9. veljače 2004. (*Communication from the Commission: Report on Competition in Professional Services, COM (2004) 83 final*)¹, Nastavnom dokumentu na Izvješće Europske komisije o tržišnom natjecanju u profesionalnim uslugama od 9. veljače 2004. – Priopćenju Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru Regija, Profesionalne usluge – Prostor za više reforme od 9. rujna 2005. (*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Professional Services - Scope for more reform - Follow-up to the Report on Competition in Professional Services, COM(2004) 83 of 9 February 2004 (SEC(2005) 1064*)², Nastavnom dokumentu Europskog parlamenta na Izvješće o tržišnom natjecanju u profesionalnim uslugama – Rezoluciji Europskog parlamenta o profesionalnim uslugama (*European Parliament resolution on follow-up to the report on Competition in Professional Services (P6_TA(2006)0418*)³, odlukama Europske komisije, naročito u predmetu Belgijski arhitekti (COMP/38.549) od 24. lipnja 2004.⁴, te presudama Europskog suda, naročito u predmetu C.I.F. (C-198/01)⁵ i predmetu *Wouters* (C-309/99)⁶, te Pregledu

¹ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0083:EN:NOT>

² Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0405:EN:NOT>

³ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0418+0+DOC+XML+V0//EN>

⁴ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38549/38549_72_1.pdf

⁵ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0198:EN:NOT>

⁶ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0309:EN:NOT>

aktivnosti promicanja tržišnog natjecanja i provedbenih aktivnosti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u području profesionalnih djelatnosti – veljača 2004. – proljeće 2006. (*Overview of national competition authorities' advocacy and enforcement activities in the area of professional services – February 2004 – Spring 2006*) Opće uprave za tržišno natjecanje Europske unije⁷.

Odluke Europske komisije, sudska praksa EU, ali i izvještaji država članica EU u području tzv. slobodnih profesija koje posebno obuhvaćaju i udruženja arhitekata i inženjera, ne samo da upućuju na napuštanje pristupa propisivanja cijena od strane strukovnih komora jer predstavlja ograničavanje tržišnog natjecanja i pad cijena predmetnih usluga uz zadržavanje kvalitete i konkurentnosti usluga, već predviđaju i provedbu načela na temelju kojeg nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja može naložiti neprimjenu nacionalnog zakonodavstva koje je u suprotnosti s člancima 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, naročito ako se odnosi na učinke sporazuma kojima se izravno ili neizravno utvrđuju cijene.

Imajući u vidu i skori ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju, Agencija ističe da iako je reguliranje područja profesionalnih usluga u nadležnosti država članica, Europska komisija u svojim priopćenjima, ne propušta naglasiti ulogu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja Europske unije te razmatra načine kako bi se u predmetnom području potakle reforme. Te reforme temelje se na postojećem pravu nacionalnih sudova da izravno primjenjuju članak 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU), obvezi nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da, sukladno sudskoj praksi EU, ne primjenjuju nacionalno zakonodavstvo ako je ono u suprotnosti s člancima 101. ili 102. UFEU-a, ili pak na mogućnosti Europske komisije da sukladno članku 106. stavku 3. UFEU-a iskoristi svoju ovlast kako bi osigurala provedbu članka 106. UFEU-a i države članice temeljem odluke ili direktive obveže na postupanje u skladu s člankom 101. i 102. UFEU-a.

Slijedom navedenoga, Agencija smatra da HKOIG treba postupiti u skladu sa Zakonom o obavljanju geodetske djelatnosti, i u razumnom roku donijeti novi cjenik usluga koji će biti u skladu s prisilnim propisima Republike Hrvatske u području zaštite tržišnog natjecanja, posebno uzimajući u obzir stajališta Agencije iznesena u ovom mišljenju. Ukoliko HKOIG ne postupi sukladno navedenome, resorno ministarstvo bi kao nositelj izrade Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti trebalo predložiti izmjenu članka 91. toga zakona odnosno odrediti rok za donošenje cjenika.

Predsjednica Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

mr.sc. Olgica Spesić



Na znanje:

1. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (g. Ivan Vrdoljak, ministar), Ulica Republike Austrije 20, 10 000 Zagreb.
2. Državna geodetska uprava (g. Danko Markovinović, ravnatelj), Gruška 20, 10 000 Zagreb.

⁷ Dostupno na internetskoj stranici Europske komisije:
http://ec.europa.eu/competition/sectors/professional_services/national_enforcement_advocacy.pdf