



REPUBLIKA HRVATSKA

AGENCIJA ZA ZAŠTITU
TRŽIŠNOG NATJECANJA

CROATIAN COMPETITION AGENCY

Klasa: 031-02/2010-01/121
Urbroj: 580-05-10-26-2
Zagreb, 21. listopada 2010.

Grad Zagreb
Gradska skupština
n/r g. Borisa Šprema, predsjednika

Trg Stjepana Radića 1
10000 Zagreb

Predmet: Grad Zagreb

- Prijedloga Odluke o autotaksi prijevozu
- Stručno mišljenje; dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) zaprimila je 19. listopada 2010. zahtjev Gradske skupštine Grada Zagreba kojim se traži stručno mišljenje Agencije na Prijedlog Odluke o autotaksi prijevozu s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

Agencija je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), sa 54. sjednice, održane 21. listopada 2010., u smislu članka 25. stavka 1., članka 30. točke 6. i 31. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09), donijela sljedeće

MIŠLJENJE

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja smatra kako analiza Prijedloga Odluke o autotaksi prijevozu (dalje: Odluka) pokazuje da je riječ o određenom napretku u razvoju tržišnog natjecanja na tržištu pružanja usluga autotaksi prijevoza u Gradu Zagrebu.

Međutim, Agencija je mišljenja da Odluka ne uvodi značajno otvaranje tržišta pružanja usluga autotaksi prijevoza niti omogućava razvoj te djelatnosti. Ovo iz razloga što se Odlukom predloženi model u velikoj mjeri i nadalje zasniva na dosadašnjem modelu „jedna dozvola – jedno vozilo.“ Riječ je o modelu koji poduzetnicima ne omogućuje ostvarivanje ekonomskih prednosti utemeljenih na ekonomiji obujma, koje bi se prelele i na korisnike autotaksi usluga u Gradu Zagrebu.

Stoga su prijedlozi Agencije usmjereni na usklađivanje modela autotaksi prijevoza predloženog u Odluci s propisima tržišnog natjecanja i jačanje tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj.

Članak 5. Odluke

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

Uvođenje takvih ograničenja tržišnog natjecanja pogotovo je nepoželjno ako je način na koji je utvrđen broj poduzetnika netransparentan i ako se ne temelji se na rezultatima objektivne ekonomske analize koja uzima u obzir potrebe razvoja konkretne djelatnosti i interese, potrebe i dobrobit potrošača (mogućnost izbora, povoljnu cijenu, dobru kvalitetu usluge).

U konkretnom slučaju, nije jasno zašto je u Odluci odabran omjer 1:700, a ne neki drugi koji bi omogućio da tom tržištu odmah pristupi značajni broj novih konkurenata i na taj način značajnije promjeni strukturu tržišta u interesu potrošača. Ovo pogotovo iz razloga što iz obrazloženja Odluke proizlazi da većina glavnih gradova koji su bili predmetom usporedne analize primjenjuje omjer 1:500.

Međutim, kada se propisom ipak ograničava broj konkurenata stavljanjem u omjer broja poduzetnika ili vozila s brojem stanovnika, uobičajeno je da se pristup novom poduzetniku mora omogućiti što je moguće prije. U tom bi smislu dio teksta koji glasi (citat):

- „[...] u omjeru jedno vozilo na 700 (sedamsto) stanovnika.“
trebao glasiti:

- „[...] u omjeru jedno vozilo na svakih započelih XXX (xxx) stanovnika.“

Takvo rješenje nalazimo, primjerice, u Zakonu o javnom bilježništvu («Narodne novine», broj 78/93; 29/94; 16/07; 75/09).

U namjeri da ponudi rješenje koje će istovremeno ublažiti svojevrsni šok koji liberalizacija tržišta izaziva kod poduzetnika nenaviklih i nespremnih na konkurenciju i uzimajući u obzir potrebu otvaranja tržišta u interesu korisnika usluga, Agencija ukazuje i na mogući dinamički model postupnog otvaranja tržišta uz zadržavanje u Odluci predloženog omjera vozila i stanovnika 1:700.

Riječ je o modelu prema kojem bi se, dakle uz zadržavanje omjera 1:700, ukupan broj dozvola za obavljanje usluga autotaksi prijevoza u sljedećih 5 do 10 godina dodatno povećavao za 5 do 10 posto godišnje, sve dok se ne postigne omjer 1:500 kakav prevladava kod drugih glavnih, odnosno većih gradova.

Članak 6. Odluke

- 4. alineja

Jedan od uvjeta za dobivanje dozvole je da poduzetnik ima položen ispit odnosno ima vozača s položenim ispitom o poznavanju osnovnih podataka o kulturnim, gospodarskim, turističkim, prometnim i drugim značajnim objektima i znamenitostima Grada Zagreba (Poseban ispit vozača autotaksi vozila).

Agencija smatra da će u uvjetima otvaranja tržišta usluga autotaksi prijevoza na području Grada Zagreba, koje je do sada bilo potpuno zatvoreno i na kojem je u pravilu koncesionar osobno obavljao uslugu autotaksi prijevoza, pristup novih konkurenata, pogotovo onih koji djelatnost žele obavljati s većim brojem vozila, biti izravno onemogućen jer na tržištu rada neće biti moguće odmah pronaći vozače koji ispunjavaju taj uvjet.

Stoga Agencija predlaže da se u tekst ovoga članka unese odredba kojom će se omogućiti poduzetniku izdavanje dozvole uz uvjet da taj *poduzetnik ili njegov vozač Poseban ispit za vozača autotaksi vozila položi u roku od 6 mjeseci od dana izdavanja dozvole.*

- novi stavak

Agencija predlaže da se u članak 6. Odluke unese *odredba o roku važenja dozvole.* Imajući na umu odredbu članka 39. Odluke, Agencija drži da bi ograničenje trajanja dozvole moglo biti najviše 7 godina.

Propisivanje roka važenja dozvole *nužno je samo ako se zadrži odredba članka 5. kojom se izravno ograničava broj konkurenata na mjerodavnom tržištu, a time i pristup novih konkurenata.*

Članak 7. Odluke

- stavak 3., alineja 1.

Agencija skreće pozornost kako bi, u svjetlu nekih odluka Ustavnoga suda RH, mogla biti upitna ustavnost odredbe o duljini obavljanja usluga autotaksi prijevoza na području Grada Zagreba kao prednosti za dobivanje dozvole.

Stoga Agencija predlaže da se tekst te alineje izmijeni tako da glasi:

„- obavlja autotaksi prijevoz u duljem trajanju.“

Članak 8. Odluke

- stavak 1.

Agencija predlaže da se u ovom stavku dodaju *nove alineje kojima se uređuje uvjet za prestanak važenja dozvole:*

„- ako bez objektivno opravdanog razloga prijevoznik ne započne koristiti dozvolu u roku od 6 (šest) mjeseci od dana njenog izdavanja“;

„- ako bez objektivno opravdanog razloga prijevoznik stvarno ne obavlja djelatnost za koju mu je dozvola izdana dulje od 3 (tri) mjeseca.“

Svrha ovih odredaba je da se osigura da nositelji dozvola stvarno obavljaju djelatnost za koju su ishodili dozvolu. Osim toga, na taj se način onemogućuje pribavljanje dozvole u spekulativne svrhe, bez namjere da se djelatnost stvarno obavlja. To je naročito značajno u uvjetima ograničenog, propisanog broja konkurenata.

Osim toga, jedan od razloga za prestanak važenja, odnosno za *oduzimanje dozvole trebao bi svakako biti opetovano ponavljanje prekršaja* za koje Odluka propisuje najveće novčane kazne. Tako bi u stavak 1 trebalo dodati alineju koja glasi:

- « *ako autotaksi prijevoznik dva puta u razdoblju od 5 (pet) godina počini neki od prekršaja iz članka 32. ove Odluke.*»

Članak 15., stavak 1. Odluke

Agencija predlaže da se za vozača *precizira obveza izdavanja računa* za obavljeni prijevoz.

Naime, držimo kako izraz (citirano): „Vozač je dužan [...] izdati račun za obavljeni prijevoz.“ ne govori dovoljno jasno o tome je li vozač dužan izdati račun samo na izričit zahtjev korisnika prijevoza stranke ili račun mora izdati u svakom slučaju.

Agencija smatra da bi u smislu jačanja financijske discipline poduzetnika i građana svakako bilo korisno uvesti obvezno izdavanje računa. Međutim, imajući na umu značajku autotaksi prijevoza kada je u pravilu riječ o situacijama u kojima korisnik prijevoza žuri, te s obzirom na složeni sadržaj računa propisan stavkom 2. ovoga članka Odluke čije izdavanje nesumnjivo iziskuje određeno vrijeme, držimo da bi trebalo propisati uvođenje printera u svako vozilo koji će automatski i brzo otisnuti račun sa svim potrebnim podacima.

Članak 16., stavak 1. Odluke

Iako nije riječ o odredbama koje su izravno povezane s propisima o tržišnom natjecanju, Agencija smatra kako je u interesu potrošača i stvaranja dovoljno ujednačenih uvjeta tržišnog natjecanja, da se Odlukom propiše ne samo minimalni broj sjedala u vozilu kojim se obavlja prijevoz, već bi bilo poželjno i propisati:

- najmanji broj vrata na vozilu (primjerice, najmanje četvora vrata);
- najmanju dužinu vozila (primjerice više od 4 metra).

Članak 17., alineja 8. Odluke

Iako nije riječ o odredbama koje su izravno povezane s propisima o tržišnom natjecanju, Agencija predlaže kako bi zbog jasnijeg izričaja tekst alineje 8. ovoga članka Odluke trebao glasiti:

„- cjenik taksi usluga (na hrvatskom i engleskom jeziku).“

Članak 19., stavak 1., alineja 5. Odluke

U skladu s naprijed predloženim izmjenama članka 6. alineje 4. Odluke i iz za to iznijetih razloga, Agencija predlaže da se tekst alineje 4. ovog članka izmijeni na način da glasi:

„- položen Poseban ispit za vozača autotaksi vozila ili obveza da ga položi u roku od 6 mjeseci.“

Članak 28. Odluke

Agencija smatra kako bi u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja trebalo dodati novi stavak 1. koji glasi:

„Pravna ili fizička osoba iz članka 6. ove Odluke koja pruža uslugu autotaksi prijevoza, samostalno određuje cijenu usluge.“

Razlog za predlaganje uvođenja ovoga stavka jest što Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja izričito zabranjuje svako sporazumijevanje o cijenama između poduzetnika koji djeluju na istom tržištu. Konkretno, sporazumijevanje odnosno dogovaranje o cijenama između konkurenata koji su samostalni poduzetnici, bilo izravno ili kroz njihovo interesno udruženje, smatra se kartelnim sporazumom, odnosno jednim od najtežih povreda propisa o tržišnom natjecanju.

Agencija ističe kako je u djelatnosti autotaksi prijevoza moguće odrediti jedinstvenu cijenu za sve članove interesnog udruženja. Međutim, tu cijenu ne može utvrđivati to udruženje nego će je utvrditi nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave.

Stoga, Agencija predlaže da se *raniji stavak 1. koji bi predloženim dopunama postao stavak 2.* izmijeni tako da glasi:

„Cijena usluge iz stavka 1. ovoga članka ne može se odrediti u iznosu većem od najvišeg iznosa koji se utvrđuje ovom Odlukom a koji glasi za:“ (ostatak teksta ovog stavka ostaje nepromijenjen).

Agencija predlaže da se *raniji stavak 2. koji bi naprijed predloženim dopunama postao stavak 3.* izmijeni tako da glasi:

„Cijene iz stavka 1. i 2. ovoga članka, mogu se uvećati za najviše 20% za vožnju od 22-05 sati i vožnju nedjeljom i blagdanom od 0-24 sata.“

Članak 29.

Agencija predlaže da se, u skladu sa sličnim rješenjima uobičajenim u toj djelatnosti, u ovom članku doda stavak 2. koji glasi:

„Iznimno, za vožnju do i od Zračne luke Zagreb, određuje se jedinstvena cijena o kojoj će Gradska skupština Grada Zagreba odlučiti posebnim aktom.“

Članak 30. stavak 3. Odluke

Agencija smatra kako se i kroz sastav ispitne komisije svakako *treba osigurati utjecaj potrošača, odnosno korisnika usluga* autotaksi prijevoza. Isto tako, s obzirom da Odluka omogućava da se autotaksi prijevozom bave i pravne osobe, dakle trgovačka društva, radi objektivnosti treba osigurati i *utjecaj njihovog interesnog udruženja*. Stoga Agencija predlaže da se odredba stavka 3. izmijeni tako da glasi:

„Ispitnu komisiju čine predsjednik koji je predstavnik gradskog upravnog tijela nadležnog za promet i četiri člana, od kojih je jedan predstavnik Turističke zajednice Grada Zagreba, jedan predstavnik Obrtničke komore Zagreb, jedan predstavnik Hrvatske gospodarske komore i jedan predstavnik udruge za zaštitu potrošača te njihovi zamjenici.“

Članak 32. Odluke

U skladu s naprijed predloženim dopunama i izmjenama članka 28. Odluke, Agencija predlaže da se u članku 28. stavku 1. Odluke doda točka 10. koja glasi:

„10. određuje cijene protivno odredbama članka 28. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. Odluke.“

Agencija smatra da je uvođenje prekršaja za postupanje suprotno odredbi članka 28. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. Odluke nužno jer je riječ o teškom kršenju ove Odluke koja ima izravni učinak na interese potrošača.

Predsjednica Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

mr.sc. Olgica Spevec

