



Република Србија
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ
КОНКУРЕНЦИЈЕ

Број: 5/0-02-27/14-15
Веза: 5/0-02-831/12, 5/0-02-29/13
Датум: 27.11.2014. године
Београд

Савет Комисије за заштиту конкуренције, на основу члана 22. став 2. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13), члана 192. став 2 Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010) и Уредбе о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера („Службени гласник РС“, бр. 50/2010), одлучујући у поступку који се води по службеној дужности против Јавно комуналног предузећа „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, заступаног од стране законског заступника, директора Драгана Балтовског, преко пуномоћника, [...] ¹, ради утврђивања постојања злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 16. став 1. и 2. тачка 1) и 2) Закона о заштити конкуренције, на 5. седници одржаној 27.11.2014. године, доноси

РЕШЕЊЕ

I УТВРЂУЈЕ СЕ да Јавно комунално предузеће „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, регистровано под матичним бројем 07049455, има доминантан положај на релевантном тржишту услуге давања на коришћење гробних места на територији гробља у Београду и то: Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег.

II УТВРЂУЈЕ СЕ да је Јавно комунално предузеће „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, **злоупотребило доминантан положај**, тиме што је:

1. одлуком Управног одбора донело Ценовник осталих услуга ЈКП „Погребне услуге“ од 18.02.2011. године („Службени лист града Београда“ број 8/11), Ценовник осталих услуга ЈКП „Погребне

¹Акт садржи заштићене податке. Заштићени подаци приказани су ознаком [...] или у распону који Комисија сматра одговарајућим начином заштите.

услуге” од 01.04.2013. године, („Службени лист града Београда” број 11/13) и Ценовник осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” од 23.12.2013. године („Службени лист града Београда” број 79/13), којима је у одељку под називом „V Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи”, односно под називом „Трошкови контроле извођења каменорезачких радова“ прописало неправичну накнаду на име извођења каменорезачких радова, односно постављања, преправке и уклањања надгробног обележја (споменика) и других предмета на гробљима из става I диспозитива овог решења, и исти наплаћивало закупцима гробних места као корисницима услуга, према наведеним Ценовницима у периоду важења почев од 01.04.2011. године, па надаље.

чиме је извршило радњу непосредног наметања неправичне продајне цене,

2. давање на коришћење гробног места везивало за истовремену продају споменика израђеног и унапред постављеног од стране Јавно комуналног предузећа „Погребне услуге”, Београд на гробља из става I диспозитива овог решења,

чиме је извршило радњу ограничавања тржишта израде и постављања споменика на гробним местима на гробљима из става I диспозитива овог решења.

III ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ Јавно комуналном предузећу „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини 1,2% од укупног годишњег прихода оствареног у 2011. години, што износи 19.253.088,00 динара (словима: деветнаестмилионадвестапедесеттрихиљадеосамдесетосамдинара).

IV НАЛАЖЕ СЕ Јавно комуналном предузећу „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, да изврши уплату новчаног износа на име мере заштите конкуренције из става III диспозитива и то: 19.253.088,00 динара (словима: деветнаестмилионадвестапедесеттрихиљадеосамдесетосамдинара) на рачун Буџета Републике Србије број 840 743224 843 94 модел 97 - са позивом на број: двоцифрени контролни број по моделу 97 – троцифрени број општине, града односно територије – број овог решења.

V ОДРЕЂУЈЕ СЕ РОК од 4 (четири) месеца од дана пријема решења за извршење обавезе из става IV диспозитива, под претњом принудног извршења које спроводи пореска управа у складу са прописима којима се уређује наплата пореза.

VI ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ПОНАШАЊА И НАЛАЖЕ СЕ Јавно комуналном предузећу „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, да:

1. донесе Одлуку о измени Ценовника осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” Београд тако што ће у одељку „III Трошкови контроле

извођења каменорезачких радова” именоване трошкове одредити у складу са реалном економском вредношћу пружене услуге;

2. омогући равноправан приступ конкурентима у изради и постављању споменика на гробним местима на гробљима из става I диспозитива овог решења, на начин да унапред не поставља споменике на појединим гробним местима на гробљима из става I диспозитива овог решења, чију продају везује за давање на коришћење гробног места, већ да омогући кориснику гробног места да изабере извођача радова постављања, преправке и уклањања споменика, као и других предмета на сваком гробном месту на гробљима из става I диспозитива овог решења;
3. сачини Обавештење у коме ће изричито навести да корисник гробног места има право да изабере извођача радова постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета на сваком гробном месту, на гробљима из става I диспозитива овог решења, односно да конкуренти – (каменорезачке радње и други облици организовања регистровани за ову делатност) имају равноправан приступ као и Јавно комунално предузеће „Погребне услуге“, Београд у извођењу радова постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета, на сваком гробном месту, на гробљима из става I диспозитива овог решења, које се остварује у зависности од тога за ког извођача радова се корисник гробног места одлучи;
4. постави Обавештење из става VI тачка 3) диспозитива овог решења на видном месту у службеним просторијама, у непосредној близини сваког улаза у гробља из става I диспозитива овог решења и на својој почетној интернет страни.

VII ОДРЕЂУЈЕ СЕ РОК од 45 (четрдесет пет) дана од дана пријема решења за извршење налога из става VI диспозитива овог решења.

VIII НАЛАЖЕ СЕ Јавно комуналном предузећу „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд да у року од 10 (десет) дана од дана извршења налога из става VI диспозитива, Комисији за заштиту конкуренције достави доказе о извршењу.

IX ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ПОНАШАЊА И ЗАБРАЊУЈЕ СЕ Јавно комуналном предузећу „Погребне услуге“, Рузвелтова бр. 50, Београд, свако будуће поступање којим би могло спречити, ограничити или нарушити конкуренцију злоупотребом доминантног положаја на начин описан у ставу II диспозитива.

X Ово решење се објављује у „Службеном гласнику РС” и на интернет страни Комисије за заштиту конкуренције.

О б р а з л о ж е њ е

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је анализирила Одобрење (дозволу) за постављање, преправку и уклањање споменика на градским гробљима бр. 82299100005487 од 18.10.2011. године (у даљем тексту: Одобрење од 18.10.2011. године) и документацију која прати ово Одобрење, у контексту одељка Ценовника осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” од 18.02.2011. године, под називом „V Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи”, на који је дата сагласност решењем Градоначелника града Београда број 38-1250/11 од 23.03.2011. године („Службени лист града Београда” број 8/11). На основу те анализе и друге расположиве документације, Комисија је основано претпоставила да је ЈКП злоупотребило доминантан положај из члана 16. став 1. и 2. тачка 1) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, број 51/09 и 95/13, у даљем тексту: Закон) на начин да је наметало неправичне продајне цене корисницима гробног места на име услуге ЈКП „Погребне услуге” (у даљем тексту: ЈКП) којом се врши контрола постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета на гробном месту од стране извођача радова на гробљима којима управља ово предузеће (Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег).

Ради целовитог сагледавања чињеница и околности везаних за предмет поступка узети су у обзир релевантни прописи и то нарочито: Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС” број 88/2011), Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС”, бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07), Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 116/213 - аутентично тумачење), Закон о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85, „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005, 120/2012 (Одлука Уставног суда) и Одлука Скупштине града Београда о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању („Службени лист града Београда” број 27/02, 30/03 и 11/05, 18/2011 и 17/2012, у даљем тексту: Одлука).

Закључком Председника Комисије од 20.11.2012. године покренут је поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности због основане претпоставке да је ЈКП злоупотребило доминантан положај наметањем неправичне продајне цене корисницима гробног места, на име услуге ЈКП којом се врши контрола постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета од стране извођача радова на гробном месту на београдским гробљима којима управља ово предузеће (Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег - у даљем тексту: београдска гробља).

Закључком Председника Комисије од 10.06.2013. године, допуњен је закључак Председника Комисије о покретању поступка испитивања повреде конкуренције по службеној дужности од 20.11.2012. године, јер се у току поступка основано претпоставило постојање још једне радње злоупотребе доминантног положаја учињене на начин да ЈКП, унапред израђује и поставља споменике на појединим гробним местима (комерцијална услуга),

које продаје истовремено са давањем на коришћење гробног места, тако да везујући ове две услуге онемогућава равноправан приступ конкурентима на тржиште израде и постављања споменика на београдским гробљима.

СТРАНКА У ПОСТУПКУ

Јавно комунално предузеће „Погребне услуге” Београд је регистровано у Агенцији за привредне регистре под матичним бројем 07049455, ПИБ 100133006, основна делатност под шифром: 9603 „погребне и сродне делатности“.

Према одредби члана 2. став 2. Одлуке, на подручју градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица, гробља одређена за сахрањивање су: Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег. Ставом 3. је прописано да на подручју градских општина Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин, гробље за сахрањивање, одређује својом одлуком скупштина те градске општине.

Чланом 5. Одлуке прописано је да сахрањивање, уређивање и одржавање гробља из члана 2. став 2. ове одлуке обавља јавно комунално предузеће, које је град Београд основао за обављање предметне комуналне делатности. Према Решењу Скупштине града Београда број 3-566/89-XXVII-01 од 21.12.1989. године о организовању комуналне радне организације „Погребне услуге”, као јавног комуналног предузећа („Службени лист града Београда“, бр. 25/89) и Одлуке о промени оснивачког акта јавног комуналног предузећа „Погребне услуге” бр. 3-397/12-С од 27.09.2012. године („Службени лист града Београда”, бр. 51/12 и 10/13), јавно комунално предузеће „Погребне услуге” Београд, врши делатност прописану чланом 5. Одлуке.

Према члану 5. став 5. Одлуке о промени оснивачког акта ЈКП „Погребне услуге”, ово предузеће има искључиво право обављања делатности управљања гробљима и погребне услуге које обухватају одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, крематоријум), сахрањивање и кремирање, одржавање пасивних гробља и спомен обележја, што је прописано као комунална делатност према Закону о комуналним делатностима, које ЈКП обаља као поверене послове. Предузеће може да обавља и друге делатности утврђене Статутом уз сагласност оснивача. Друге делатности су превоз, продаја погребне опреме, цвећа, сечење, обликовање и обрада камена, услуге припреме за штампу и сл., које услуге се сматрају комерцијалним услугама.

Сходно одредбама члана 2. став 1. Закона о комуналним делатностима, комуналне делатности у смислу овог закона су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица, код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи

услове за обезбеђење животних потреба одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

Једна од, овим законом прописаних комуналних делатности, је управљање гробљима и погребне услуге. У члану 3. став 3. тачка б) Закона о комуналним делатностима утврђено је: „управљање гробљима је одржавање гробља и објеката, који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и крематоријума), сахрањивање или кремирање, одржавање пасивних гробља и спомен обележја, као и превоз посмртних остатака умрлог од места смрти до мртвачнице на гробљу или до крематоријума”. Спомен обележја су категорија различита од споменика и подижу се заслужним лицима на посебним парцелама, о којима се стара ЈКП о трошку града. Ставом 5. је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове њиховог обављања, у складу са ставом 1. овог члана.

Следи да израда и постављање споменика није делатност од локалног интереса, а ни од значаја за остварење животних потреба физичких лица, већ спада у комерцијалне послове, које ЈКП обавља преко своје грађевинско каменорезачке радионице, као што обавља и друге комерцијалне послове и то: продаја цвећа, продаја погребне опреме, превоз посмртних остатака, услугу припреме за штампање и сл.

Одредбама члана 4. став 1. Закона о сахрањивању и гробљима, прописано је да се гробљем, у смислу овог закона, сматра земљиште које је одговарајућим урбанистичким планом или одлуком скупштине општине одређено за сахрањивање умрлих. Ставом 2. је прописано да се урбанистичким планом или одлуком из става 1. овог члана, утврђују локација и урбанистичко-технички услови за подизање објеката неопходних за вршење погребне делатности (мртвачнице, продавнице и други објекти), комуналних уређаја и инсталација, спољних и унутрашњих саобраћајница, за одређивање гробних места, за изградњу гробница, других спомен објеката и за подизање споменика.

За потребе овог поступка разматрани су урбанистички планови за гробља која су отворена за сахрањивање, а то су: гробље Лешће, Бежанијско гробље (ново), гробље Орловача и гробље Збег.

Из Регулационог плана гробља на потезу Лешће у Београду („Службени лист Београда” бр. 14/1997) произлази да он садржи: подручје Регулационог плана са пописом катастарских парцела, урбанистичко технички услове за парцелацију земљишта, услове за планиране намене површина, услове за површине у комплексу гробља, услове за површине изван комплекса гробља у оквиру којих је предвиђен трг за испраћај са пратећим објектима, црква са пратећим просторијама, главне алеје за испраћај, мрежа приступних стаза, површине за сахрањивање, парковске површине, услове за комунално техничку инфраструктуру и сл. Код површина за сахрањивање, између осталог, предвиђен је број планираних гробних места, као и њихова структура, која се састоји од двојних гробница, гробова у низу, уређених гробова и гробова за урне. Такође, прописано је колико простора треба

предвидети за сваку од ових категорија и то: за двојне гробнице бруто површину од 11,6 м², за гробове у низу и уређене гробове предвидети бруто површину од 5,0 м², за гробове за урне бруто површину од 1,2 м². Поред наведеног, предвиђена је нето површина гробница, гроба, ширина стаза између гробова и ширина између редова, висина споменика која не треба да прелази 1,5 м од површине плоче, и планирано је да се од укупно 15.000 гробних места, простор уреди тако да двојних гробница буде 15%, гробова у низу 52%, уређених гробова 17%, гробова за урне 16%.

Регулациони план гробља Лешће у Београду из 1998. године, као урбанистичко техничке појмове познаје: двојне гробнице, гробове у низу и уређене гробове, гробове за урне, колумбаријуме и вртове сећања.

Урбанистичким планом за гробље Орловача („Службени лист града Београда” бр. 22/85) класификована су гробна места као: гробна места, гробнице, гробнице IV реда и колумбаријуми и розаријуми.

Према урбанистичком плану за гробље Бежанија („Службени лист града Београда” бр. 10/98) издвајају се типови гробних места: гробови у низу, гробнице и репрезентативно уређене површине за гробнице, док урбанистички акт за гробље Збег („Службени лист града Београда” бр. 13/94), као урбанистичке категорије разликује гробове у низу, гробнице, колумбаријуме и розаријуме.

Према наводима ЈКП, уређени гробови су урбанистичка категорија, којом се дефинишу димензије гробног места и пројектовање простора у оквиру гробних поља за ову групацију гробова, са одређивањем процентуалног учешћа уређених гробова у односу на сва гробна места.

Одредбама члана 21. став 1. Закона о сахрањивању и гробљима прописано је да се: „уређивање и одржавање гробља врши сагласно условима које одлуком утврђује скупштина општине”. Чланом 1. Одлуке прописано је да се овом одлуком **„уређује сахрањивање умрлих, одређивање и стављање ван употребе гробља, уређивање и одржавање гробља и крематоријума, као и други услови везани за обављање погребних услуга на територији града Београда. Уређивање и одржавање гробља и сахрањивање је комунална делатност од општег интереса”**.

Сходно члану 21. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, одлуком скупштине општине утврђују се нарочито: услови за уређивање и одржавање гробља (санитарно-технички услови за уређење гробног места, одржавање зеленила, уређивање и одржавање прилазних путева и стаза, одржавање објеката на гробљу и сл.), одржавање реда на гробљу, одређивање времена вршења сахрањивања и др. Санитарни услови за уређење гробног места подразумевају одређивање дубине гробног места на којој је, у санитарном смислу, безбедно сахрањивати посмртне остатке, затим, у техничком смислу је то одређивање нето површина гробница, гроба, ширина стаза између гробова и ширина између редова, висина споменика и сл.

Закон о комуналним делатностима под управљањем гробљима подразумева само одржавање гробља и објеката. Уређивање гробља је као појам уведен Законом о сахрањивању и гробљима и то одредбама члана 21. став 1. и 2, како је то већ поменуто (уређивање сахрањивања, уређивање гробља). Да би се гробље одржавало, претходно би га требало уредити, тј. привести намени земљиште одређено за сахрањивање, према одређеном пројекту, односно испарцелисати земљиште, обложити опсеге, израдити стазе и путеве, озеленети простор и сл.

Према рачуну ЈКП бр. 501991100068088 од 01.08.2011. године, прикљученог Одобрењу од 18.10.2011. године, под шифром услуге 1382 **уређење гроба** – гробнице по часу, наплаћен је износ од 757,50 динара на име додавања земље која се слегла на гробном месту бр. 274, парцела 24. Дакле, уређење гроба подразумева обликовање земље на гробу, односно формирање хумке.

Према одредбама члана 7. Одлуке, уређивање и одржавање гробља подразумева: „**опремање простора за сахрањивање**, уређивање, опремање и одржавање објеката и уређаја на гробљу који служе за обављање погребне услуге (крематоријум, капеле, чуварске кућице, јавни WC-и, јавне чесме и сл.), уређивање и одржавање путева и стаза унутар гробља и простора између гробних места, одржавање зеленила, јавне расвете, чистоће и реда на гробљу, уклањање снега и леда унутар гробља, као и обављање других послова који су у вези са уређивањем и одржавањем гробља и одржавањем гробних места и надгробних обележја”. Како се под сахрањивањем, у смислу члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, сматра покопавање посмртних остатака умрлог, односно спаљивање посмртних остатака и остављање пепела на одређена места, то би сходно наведеном, опремање простора за сахрањивање значило формирање гробног места (израда опсега) и његову припрему за сахрањивање, прављење хумке на гробном месту непосредно после сахране, или опремање одређених места за остављање пепела (урне). Само тако схваћено опремање простора за сахрањивање може се подвести под комуналну делатност - уређивање и одржавање гробља.

Одлука о промени цена услуга ЈКП даје се на сагласност локалној самоуправи, као што је то прописано чл. 28. ст. 2. Закона о комуналним делатностима и чл. 60. ст. 1. тачка 3) Закона о јавним предузећима.

Према члану 30. став 2. Статута ЈКП „Погребне услуге” Београд број 404 од 20.02.1998. године, цене комуналних услуга и других производа у предузећу утврђује Управни одбор. Одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности како је то прописано чланом 28. став 1. Закона о комуналним делатностима, односно предузеће, сходно члану 16. тачка 5) Одлуке о промени оснивачког акта ЈКП „Погребне услуге” од 27.09.2012. године.

Дата сагласност Градске управе Града Београда на предметни Ценовник, никако није и не може бити разлог за изузимање од одговорности јавног предузећа, јер је у питању само формални акт оснивача ЈКП, **који преко постављених чланова надзорног одбора управља овим предузећем**, при чему суштинска контрола цена не постоји. Наиме, према члану 12. Статута

од 05.04.2013. године, органи ЈКП су надзорни одбор и директор, а чланом 13. Статута је прописано да надзорни одбор има председника и два члана које именује и разрешава Скупштина града Београда. У складу са чланом 17. Статута, надзорни одбор утврђује пословну стратегију и пословне циљеве, доноси годишњи програм пословања, доноси одлуку о ценама производа и услуга и сл. Давању сагласности не претходи суштинска контрола висине цена и њене структуре, па чак ни провера примене начела прописаних чланом 25. Закона о комуналним услугама, како је потврдио директор Управе за цене у Секретаријату за привреду града Београда, [...], саслушан у својству сведока на одржаној усменој расправи од 18.04.2013. године. Сведок је навео: да је Управа за цене, односно Градоначелник, надлежна да даје сагласност на повећање цена комуналних услуга у својству оснивача; да у току године, када се стекну услови, управни одбор ЈКП доноси одлуку о повећању цена коју шаље на сагласност оснивачу, који даје сагласност ако је промена цена усклађена са економском политиком Србије и порастом инфлације; да није законска обавеза да се улази у структуру цена, јер надлежно министарство није прописало процедуру како се то ради; да су Закон о сахрањивању и гробљима и Одлука давно донети и да је уочено да би их требало допунити и разјаснити.

Поређења ради, конкретна ситуација је различита од оне у којој, на пример, Градоначелник Београда доноси решење о утврђивању цена такси услугу на територији Београда сходно члану 36. ст. 4. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС”, број 31/11), који гласи: „Општина, град и град Београд својом одлуком утврђују и усклађују економски најнижу цену у оквиру такси тарифе по којој се ауто-такси превоз мора обављати на њеној територији”. У случају када одређени орган државне власти доноси одлуку о цени као што је наведени пример, Комисија не би била надлежна да утврђује да ли је у питању неправична цена, али би могла да изда мишљење о утицају таквог акта на конкуренцију. Међутим, у предметном случају, одлуку о цени доноси вршилац комуналне услуге, а сагласност на такву одлуку даје његов оснивач, који учествује у структури управљања ЈКП због чега се ради о једном субјекту. Сагласност се увек даје када је промена цена у складу са економском политиком Србије и порастом инфлације, у којем случају се једино и доноси одлука о повећању цена и то само у мери у којој се то граничи са порастом инфлације. На крају године се утврђује колико је пројектовани степен инфлације остварен, односно тачно се израчунава проценат инфлације у складу са којим је ЈКП, дана 23.12.2013. године, ускладило свој Ценовник, а у питању је веома мало повећање цена.

РЕЛЕВАНТНО ТРЖИШТЕ

У члану 6. Закона, релевантно тржиште је дефинисано као тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту. Релевантно тржиште производа је скуп робе и/или услуга, заменљивих под прихватљивим условима од стране корисника те робе и/или услуга, нарочито у погледу њихових својстава, уобичајене намене и цене. Релевантно географско тржиште је територија на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти услови конкуренције, који се битно разликују од услова конкуренције на суседним

територијама. Уредбом о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник РС”, број 89/09, у даљем тексту: Уредба) ближе су одређени критеријуми за дефинисање релевантног тржишта.

Релевантно тржиште производа

Приликом одређивања релевантног тржишта производа на основу члана 2. Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник Републике Србије, број 89/2009) утврђивана је заменљивост понуде и тражње у односу на услугу коју врши ЈКП. Како је већ наведено, град Београд је основао ЈКП „Погребне услуге” за обављање комуналне делатности управљања гробљима и погребне услуге, у оквиру које делатности врши услугу давања на коришћење гробних места. Сходно наведеном, у предметном случају не постоји супституција понуде.

За релевантну услугу давања на коришћење гробних места не постоји ни супституција тражње. Када је реч о супституцији тражње, у предметном случају је реч о веома специфичном производу, односно услузи, која нема свој супститут. Услуга кремирања, као опција сахрањивања, постоји и поред тога што у нашем друштву није толико заступљена због обичаја, културе па и религије али се, сходно прописима, гробним местом сматра и простор за смештај урни, тако да за релевантну услугу давања на коришћење гробних места не постоји ни супституција тражње.

На основу чињенице да за услугу давања на коришћење гробних места не постоји како заменљивост понуде, тако ни заменљивост тражње, у складу са чланом 6. Закона и чланом 2. став 2. Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, утврђено је **релевантно тржиште производа као тржиште услуге давања на коришћење гробног места.**

Поред претходно наведене и описане, поверене комуналне делатности, ЈКП, између осталих пружа и услугу израде и монтаже споменика, као делатност која није поверена, односно врши је на комерцијалној основи закључивањем уговора о извођењу радова. Када је реч о услузи израде и монтаже надгробних обележја, на основу члана 2. Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, утврђивана је заменљивост понуде и тражње, па је утврђено да постоји супституција понуде, односно могућност корисника услуге да бира понуђача - извођача радова (осим ЈКП услугу израде и монтаже споменика пружају (самосталне зантаске - каменорезачке радње). Што се тиче супституције тражње, иста не постоји, из разлога што сваки закупац гробног места који се одлучи да подигне споменик, нема на располагању други производ који би се сматрао заменљивим. Као крајња опција, постоји могућност да се закупац гробног места одлучи да не подигне надгробно обележје, али таква могућност не може се сматрати супституцијом тражње.

Релевантно географско тржиште

Према одредби члана 2. став 2. Одлуке, на подручју градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица, гробља одређена за сахрањивање су: Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег. Ставом 3. је прописано да на подручју градских општина Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин, гробље за сахрањивање одређује својом одлуком скупштина те градске општине. Гробље на коме ће се извршити укоп посмртних остатака умрлог, или смештај урне одређује предузеће, односно предузетник, и то, по правилу, према подручју градске општине на којој је умрли имао пребивалиште у часу смрти, односно на оном гробљу где има места за сахрањивање, осим ако је умрли био корисник гробног места на другом гробљу (члан 16. Одлуке).

С обзиром на изнето правило, произлази да за сахрањивање преминулих са пребивалиштем у часу смрти на подручју централних градских подручја, опција места сахране нису гробља која се налазе у ободним градским општинама, већ искључиво гробља која се налазе у централним градским општинама.

У погледу могућности избора гробног места на одређеном гробљу, преминули може бити сахрањен на изабраном гробљу уколико на њему има места за сахрањивање, ако већ не постоји обезбеђено гробно место.

Из наведеног разлога гробља са централних и ободних градских општина нису на истом географском тржишту.

Гробља каја су и даље отворена за сахрањивање јесу гробља: Лешће, Бежанијско гробље (ново), Орловача и Збег.

Имајући у виду наведено, као релевантно географско тржиште одређена је територија гробља: **Ново гробље, Централно гробље, Топчидерско гробље, Бањичко гробље, гробље Лешће, Земунско гробље, Бежанијско гробље (старо и ново), гробље Орловача и гробље Збег, односно тзв. отворена гробља: Лешће, Бежанијско гробље (ново), гробље Орловача и гробље Збег.**

ДОМИНАНТАН ПОЛОЖАЈ

Сходно члану 15. став 1. Закона дефинисан је појам и постојање доминантног положаја. Према начину стицања „повлашћеног“ положаја на тржишту услуга давања на коришћење гробних места, путем добијања ексклузивних права, утврђено је да ЈКП има доминантан положај („законски монопол“). Комисија није у обавези да сноси терет доказивања постојања доминантног положаја, у складу са чланом 15. Закона, јер је тај положај установљен законом („*ex lege*“).

Субјекти који су одговорни за доделу ексклузивних права одговорни су за развој или нарушавање тржишта, јер имају одговорност за контролу спровођења ексклузивних права.

Посебне обавезе, које проистичу из ексклузивних права, имају како они којима су та права додељена, тако и они који та права додељују. Први морају да користе ексклузивна права само у оном обиму који им је дат и не смеју да преносе ефекте, који могу бити последица добијених права, на она релевантна тржишта која су отворена за конкуренцију, како у суштинском, тако и у финансијском смислу. Други морају да додељују ексклузивна права на начин који је транспарентан, недискриминаторан и у складу са јавним интересом (нарочито циљем и обимом истог).

Како је град Београда основао ЈКП за обављање комуналне делатности – управљање гробљима и погребне услуге односно уређивање и одржавање гробља и сахрањивање и како према члану 20. Одлуке, гробно место даје на коришћење предузеће, односно предузетник (у конкретном случају је то ЈКП), то је сходно члану 15. став 1. Закона утврђен доминантан положај ЈКП на тржишту услуга давања на коришћење гробних места на београдским гробљима и одлучено је као у ставу I диспозитива овог решења.

ЗЛОУПОТРЕБА ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА И ЕФЕКТИ

Постојање доминантног положаја на једном релевантном тржишту може произвести последице и на другом релевантном тржишту. У конкретном случају, злоупотреба доминантног положаја на тржишту давања на коришћење гробног места на београдским гробљима се исказује кроз наметање неправичне продајне цене корисницима гробног места, на име услуге ЈКП - контрола каменорезачких радова, односно одобравање извођачу радова да постави, преправи или уклони споменик на гробном месту на београдским гробљима, чиме се наноси штета корисницима гробног места, који немају избора и морају да плате тражени износ. Друга радња злоупотребе такође произлази из доминантног положаја ЈКП на тржишту давања на коришћење гробног места као врста услуге обухваћена повереном комуналном делатношћу - управљање гробљима и погребне услуге, и преноси се на тржиште пружања услуге израде и монтаже споменика. Наиме, ЈКП, користећи овлашћење управљања гробљима и давања на коришћење гробних места, везује услугу закупа гробног места - поверена делатност, за истовремену продају споменика, израђеног и унапред постављеног на том гробном месту од стране јавног предузећа - комерцијална услуга, чиме се конкурентима - каменорезачким радњама онемогућава једнак приступ гробљу. На тај начин, на одређеним деловима београдских гробља искључиво ЈКП израђује и поставља споменике. У складу са наведеним, није потребно доказивати постојање доминантног положаја и на том повезаном релевантном тржишту (услуге израде и монтаже споменика), јер је злоупотреба последица доминантног положаја на првом тржишту, с којим је ово друго тржиште повезано и на којем се појављују негативна дејства по конкуренцију.

Претходни став је потврђен од стране Управног суда пресудом бр. XV У-2531/11 од 22.09.2011 године, којом је потврђено решење Комисије бр. 5/0-

03-92/2011-1 од 27.01.2011. године у предмету ЈКП „Градска гробља” Крагујевац.

1. Наметање неправичне продајне цене корисницима гробног места на име услуге јавног предузећа којом се контролишу каменорезачки радови на београдским гробљима као део послова који спадају у поверену делатност произашлу из управљања гробљима односно давања на коришћење гробног места

Према предметном делу Ценовника од 18.02.2011. године у примени од 01.04.2011. године до 02.04.2013 године, предвиђене су следеће накнаде:

V Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи

Накнада за монтажу споменика од вештачког камена	1.172,00 дин.
Накнада за монтажу споменика од мермера	2.639,00
Накнада за монтажу споменика од гранита	3.227,00
Накнада за израду облоге од мермера	3.227,00
Накнада за израду облоге од гранита	3.518,00
Накнада за израду патоса за гроб	1.172,00
Накнада за израду патоса за гробницу	3.518,00
Накнада за израду терацо опсега	1.465,00
Накнада за реконструкцију гробнице	4.399,00
Накнада за реконструкцију гроба	1.465,00
Накнада за клесање слова	733,00
Накнада за монтажу по сваком објекту	2.346,00

Из обележених ставки произлази да корисник гробног места, у случају постављања споменика од гранита на једном од београдских гробља, плаћа ЈКП износ од 9.091,00 динара за добијање одобрења за постављање споменика. За Одобрење за постављање споменика од мермера плаћа се износ од 8.212,00 динара.

Претходни Ценовник осталих услуга број 1-14 од 25.02.2010. године („Службени лист града Београда” број 6/10), у примени до 01.04.2011. године, садржао је исти одељак (V „Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи”), само што је висина накнада била нижа.

Одредбама члана 11. Одлуке прописано је да је за постављање, преправку и уклањање споменика и других предмета на гробним местима потребно писмено одобрење предузећа, односно предузетника. Захтев за извођење занатских радова корисник гробног места подноси предузећу, односно предузетнику. Уз захтев, корисник гробног места дужан је да приложи: нацрт-скицу надгробног споменика, односно других радова за које се тражи одобрење и податке о извођачу предметних радова. Такође, прописано је да ће предузеће, без одлагања обавестити комуналног инспектора о извођењу радова без одобрења, док су одредбама члана 50. Одлуке прописане прекршајне казне за извођење радова без одобрења.

Сходно одредбама члана 42. Одлуке, средства за уређивање и одржавање гробља обезбеђују се у буџету из накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта, из средстава предузећа, односно предузетника, накнаде за коришћење гробног места, као и других извора у складу са законом.

Према цитираним одредбама члана 44. Одлуке „за закуп, коришћење, уређивање и одржавање објеката на гробљу, као и за коришћење услуга на гробљу (одржавање путева и стаза, простора између гробних места, зеленила, јавне расвете, чистоће и реда и др.), корисник гробног места плаћа накнаду.”

Из рачуна бр. 701991100006402 од 04.05.2011. године, који је прикључен предметном Одобрењу, произлази да је под шифром 500 наплаћена годишња накнада за уређење површине гробља у износу од 611,00 динара и годишњи закуп гроба под шифром 501 у износу од 249,00 динара. Следи да ЈКП одвојено исказује услугу закупа гробног места, од услуге уређења површине гробља и одржавања.

Рачуни који су прикључени Одобрењу за постављање споменика, које врши приватна каменорезачка радња, потврђују да ЈКП издаје један рачун кориснику гробног места на име накнаде за монтажу по сваком објекту, док други рачун на име накнаде за монтажу споменика од гранита и накнаде за израду облоге од гранита гласи на извођача радова, што заједно износи 9.091,00 динара.

Из изјашњења ЈКП од 14.12.2012. године произлази: да је заступљеност приватних каменорезачких радњи у изради споменика на београдским гробљима око 93% од укупно постављених споменика; да је у 2011. години постављено 4.000 споменика од стране самосталних каменорезачких радњи и 285 споменика од стране ЈКП, а закључно са новембром 2012. године однос је 3.594 на према 267 споменика; да се набројане накнаде наплаћају корисницима, било да споменик израђују и постављају самосталне каменорезачке радње било ЈКП; да је техничком омашком неспретно формулисан одељак под називом „Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи” и да предметне накнаде немају никакве везе са накнадама за закуп гробног места, уређење и одржавање површине гробља сходно члану 44. Одлуке.

Према достављеним документима: „Преглед наплаћених накнада од стране јавног предузећа” и „Преглед издатих дозвола и плаћених накнада приватним каменорезачким радњама” од 04.12.2012. године, произлази да се накнаде из одобрења за постављање споменика плаћају ЈКП и када је то предузеће извођач радова израде и постављања споменика односно када је корисник гробног места поверио израду споменика ЈКП. Имајући у виду назив спорног одељка Ценовника (V Накнаде за радове у кругу гробља од стране занатских радњи) произлази да се накнаде односе само на занатске радње а не и на ЈКП кад је том предузећу поверена израда и монтажа споменика. Из назива накнада које ЈКП наплаћује када израђује и поставља споменик произлази да наручилац посла (корисник гробног места) плаћа ЈКП услугу монтаже споменика, израду облоге, што је већ плаћено кроз цену споменика, што се образлаже како следи.

Из поднеска ЈКП од 28.08.2012 године, упућеног Градској управи Града Београда, Секретаријату за комуналне и стамбене послове, под називом „Усаглашавање Ценовника о накнадама за радове занатских радњи у кругу гробља”, а чија копија је прослеђена Комисији уз поднесак од 14.12.2012. године, произлази да је ЈКП, поводом обраћања Комисије, доставило оснивачу калкулацију цена за трошкове контроле радова на постављању споменика. Том приликом је ЈКП навело да ову накнаду у сличним, или много већим износима наплаћују сва комунална предузећа у Србији која управљају гробљима и да је њихов основ: ванредно ангажовање радника на контроли извођења радова на терену и контроли техничких норматива, трошкови за коришћење воде, одношење земље и шута, демонтажа опсега и споменика, одржавање и чишћење точећих места, чишћење и прање саобраћајница и сл. (тридесет запослених, чија цена рада износи преко 2,5 милиона динара), док су трошкови воде и канализације и одвожења смећа око 500.000 динара. Такође, ЈКП је предложило Градској управи да се назив „накнада“ измени у „надокнада трошкова контроле радова“, уз навођење конкретних радова, да се тачно одвоји шта плаћа корисник, а шта каменорезац, као и да се контрола радова врши у присуству извођача радова, јер је, како је наведено, створена сумња да ли се она уопште врши, да се накнада за монтажу по сваком објекту формулише као надокнада трошкова издавања одобрења и израду записника о примопредаји, као и да се накнада фактурише и корисницима гробног места којима споменик израђује радионица ЈКП.

Из поднеска ЈКП од 24.12.2012. године, уз који је прикључена калкулација цена накнада, произлази: да није споран доминантан положај јавног предузећа, да се само одржавање гробља односи и на послове који су у вези са одржавањем споменика, јер лоше постављени споменици услед пада доводе до повређивања посетилаца и урушавања околних споменика и да споменик није објекат у грађевинском смислу према Закону о планирању и изградњи, због чега није потребна грађевинска дозвола, али да се у судским поступцима, у вези са падом споменика, потенцира објективна одговорност јавног предузећа која произлази из његове обавезе да се стара о одржавању гробља, а самим тим и споменика. Такође, наведено је да Одобрење за постављање споменика подразумева претходно упознавање са димензијама споменика које нису правно регулисане, па се постојеће правне празнине исправљају кроз праксу као и да се у правном смислу не ради о накнадама, него о трошковима које ЈКП има у вези са постављањем споменика. ЈКП је истим поднеском оспорио констатацију Комисије да су нецелиходни трошкови за контролу клесања слова, јер би, како наводи, без ове врсте контроле, гробља била пуна неукуса и свако би могао да пише шта год пожели.

Из поднеска Секретаријата за комуналне и стамбене послове од 31.12.2012. године, произлази да ЈКП, у складу са чланом 7. Одлуке, обавља део послова из комуналне делатности који се односе на одржавање гробних места и надгробних обележја и то: пријем захтева за извођење радова, провера усклађености скице у односу на техничке нормативе, издавање писменог одобрења, контрола уношења материјала и опреме, контрола квалитета,

одношење вишка земље и довођење у ред парцеле на којој су изведени радови и сл.

Из изјаве законског заступника ЈКП са усмене расправе одржане 18.04.2013. године, произлази да је цена монтаже споменика урачуната у цену израде споменика (страна 9. записника). Пракса у овој занатској делатности јесте да се у цену израде споменика урачунава и трошак за постављање споменика што је потврдио и сведок [...], председник Удружења каменорезача Београда, саслушан на одржаној усменој расправи од 18.04.2013. године (страна 15 записника). Исту чињеницу потврдило је седам власника каменорезачких радњи и то: [...] поднеском од 08.05.2013. године, [...], [...] и [...] поднесцима од 15.05.2013. године, [...] поднеском од 16.05.2013. године, [...] поднеском од 20.05.2013. године и [...] поднеском од 02.07.2013. године.

Наведене каменорезачке радње се налазе на листи ЈКП од десет власника каменорезачких радњи којима је ЈКП у 2011. и 2012. години издао највећи број одобрења, под називом „Анализа броја каменорезачких радова на основу издатих одобрења у периоду 2011. и 2012. година, од 18.04.2013. године”. Због неспорно великог броја изведених радова на београдским гробљима, њихова опажања су оцењена као поуздана, а ни ЈКП их није оспорило.

Ценовник грађевинско каменорезачких радова и услуга јавног предузећа бр. 5040 од 08.06.2010. године, не садржи ставку: монтажа споменика или израда облоге. Под шифром 2766, 2767, 2768 и 2679 специфициране су услуге демонтажа и монтажа споменика од природног камена (76.790,00 дин.), демонтажа и монтажа споменика од вештачког камена (47.765,00 дин.), демонтажа и монтажа опсега или облоге (6.305,00 дин.) и демонтажа и монтажа облоге са поклопном плочом (11.133,00 дин.), које услуге се односе на одређене послове на гробном месту са постављеним спомеником и опсегом који захтевају да се прво демонтира споменик а затим поново монтира споменик (на пример: следећа сахрана у исто гробно место на којем је постављен споменик или реконструкција споменика која подразумева његову замену).

Следи да корисници гробног места који наруче израду и постављање споменика код приватне каменорезачке радње, кроз цену споменика плаћају тој радњи услугу постављања споменика, а истовремено ЈКП, кроз издавање Одобрења, плаћају накнаду за монтажу споменика, накнаду за израду облоге и накнаду за монтажу по сваком објекту, иако ЈКП не монтира споменик већ су ове накнаде настале по основу нереално приказаних трошкова које ЈКП има када корисник гробног места ангажује извођача радова да постави споменик на гробном месту.

Уколико ЈКП изводи радове израде и постављања споменика, оно не издаје акт - Одобрење за постављање споменика, али из ставки на рачуну ЈКП, који се издају кориснику гробног места произлазе најмање четири ставке за наплату и то: врста камена са обрадом (споменик), накнада за монтажу споменика, накнада за монтажу облоге и накнада за монтажу по сваком објекту. Следи да је у том случају корисник гробног места доведен у заблуду да тим накнадама плаћа монтажу споменика и израду облоге, дакле стварне радове на постављању споменика, при чему су они већ урачунати у цену споменика, како је то уобичајено у овој врсти занатске делатности.

Из наведеног произлази да није случајно погрешно формулисан назив спорних накнада, како је то навело ЈКП, већ да су називи дефинисани тако да би могли да се наплаћују у оба случаја, било да је извођач радова ЈКП, било каменорезачка радња.

Из одредби члана 11. став 2. и 4. Одлуке, не произлази да је прописано да се одобрење за постављање, преправку и уклањање споменика и других предмета на гробним местима, издаје и у случају када је израда споменика уговорена са јавним предузећем.

С обзиром на то да ЈКП такође може бити извођач радова, сувишно је да се у том случају издаје одобрење кориснику гробног места да извођач радова може да их изведе, јер ЈКП не мора да проверава димензије споменика код постављања, које димензије је само дефинисало односно преузело из урбанистичких планова, и не би ни могло да закључи уговор о изради споменика ван одређених димензија. Запослени на пословима издавања одобрења на гробљу Орловача, [...], саслушан у својству сведока на усменој расправи одржаној 18.04.2013. године, приложио је на расправи списима предмета, документ „Технички нормативи – димензије надгробних обележја за гробља Нова Бежанија, Орловача, Лешће и Збег и Техничке нормативе – димензије надгробних обележја за гробља Стара Бежанија, Земунско, Ново гробље Централно и Бањичко гробље (стари део)”, за који је изјавио да га је добио од свог предузећа. Наведени документ не садржи потпис, печат ни назив органа који га је донео, а пуномоћник ЈКП и законски заступник нису оспорили документ.

Терминолошка непрецизност у конкретном случају није безначајна, због тога што је неопходно да ЈКП, с обзиром на своју позицију на тржишту, спроводи транспарентну политику у којој би грађани - корисници услуга ЈКП требало унапред и прецизно да знају коју услугу плаћају и колико је плаћају. С тим у вези, „накнада за монтажу по сваком објекту” у износу од 2.346,00 динара (према Ценовнику из 2011. године) представља очигледан пример ставке у укупној цени, за коју се не може утврдити на шта се односи.

Како се годишње постави око 4000 споменика од стране каменорезачких радњи, наплата само овог износа представља приход ЈКП од 10.000.000,00 динара, из чега произлази да ЈКП на овај начин компензира део прихода који не оствари по основу сопствене израде споменика.

Није прихваћено оправдање ЈКП да се ова накнада односи на трошкове самог издавања одобрења, односно на трошкове израде записника о примопредаји радова, јер ЈКП није ни издавало записнике о примопредаји најмање до доношења Ценовника осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” број 4340 од 01.04.2013. године, који је ступио на снагу 02.04.2013. године, а накнадно издавање записника о примопредаји је неоправдано и сувишно.

При томе је и сам појам накнада споран, јер се накнаде одређују за коришћење јавних добара што потврђују одредбе члана 42. Одлуке, накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта, накнаде за коришћење гробног места и сл. Такође, Законом о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 и 63/2013 - испр.), прописано је да су непорески приходи врста јавних прихода који се наплаћују правним или физичким лицима за коришћење јавних добара (накнаде), пружање одређене јавне услуге (таксе), због кршења

уговорних или законских одредби (пенали и казне) као и приходи који се остваре употребом јавних средстава.

Ако би се разматрале наведене накнаде из предметног дела Ценовника као трошак који ЈКП има када извођач радова поставља споменик, као што су: коришћење воде, одношење вишка материјала на депонију и сл., произлази да би цена те услуге била оправдана само ако је заснована на стварним, а не на неоправдано увећаним трошковима, при чему није спорно да се ове накнаде наплаћују низ година уназад (допис Секретаријата за комуналне и стамбене послове Града Београда од 02.04.2012. године и од 16.05.2013. године).

Из калкулације цена за сваку врсту накнаде из предметног дела Ценовника, израђених на дан 30.06.2012. године, произлази да је калкулација рађена за потребе овог поступка, започетог прикупљањем релевантних података у септембру 2011. године, док је чланом 28. став 3. Закона о комуналним делатностима прописано да се уз захтев за давање сагласности доставља образложење, које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене.

Следи да калкулације цена нису произашле из стварне калкулације цена израђене за потребе утврђивања висина накнада у Ценовнику. То је потврђено упоређивањем износа накнада добијених калкулацијом и износа накнада из предметног дела Ценовника које се не поклапају, што указује на тзв. „штимовање трошкова”. Што се тиче структуре трошкова, из калкулације сваке појединачне накнаде произлази подела на: трошкове рада (зараде по запосленом) и накнаде (у коју спадају трошкови превоза радника, топлог оброка и регреса), затим на трошкове материјала (гориво, вода и канализација), амортизације (камион и вишенаменске машине) и на крају остале трошкове у које спадају струја, грејање, телефони, осигурање и сл. Уместо калкулације трошкова на име накнаде за монтажу по сваком објекту, изведена је калкулација за накнаду трошкова издавања одобрења и израде записника о примопредаји који међутим, није ни израђиван.

Све врсте накнада имају исте калкулативне елементе, као што су на пример: број извршилаца, вредност бода, коефицијенти и сл. Извршено је и додатно калкулисање, чија је структура на примеру накнаде за монтажу споменика од вештачког камена следећа: за режијске зараде (36%), режијски материјал (28%), режијску амортизацију (7%) и остале режијске трошкове (28%). Ово су трошкови који су додати на већ постојеће трошкове, а као такви нису регулисани рачуноводственим стандардима при чему их садрже и калкулације свих других накнада. Из изнетог произлази да се ради о трошковима администрације које ЈКП на овај начин алоцира на сваку појединачну услугу односно накнаду (поред већ урачунатих трошкова), па и на накнаду за монтажу по сваком објекту (за потребе калкулације названа накнада трошкова издавања одобрења и израде записника о примопредаји). Поред тога, код ставке „остали трошкови” (струја, грејање, телефон итд.) недостаје образложење, тј. нема калкулативних елемената и не види се како је добијен коначни износ.

Са економског становишта није оправдано да цена надзора извођења радова износи исто колико и сами радови, који подразумевају рад и утрошак одређеног материјала. При томе, није у питању изградња грађевинског

објекта око којег је неопходно испуњење великог броја стандарда, већ релативно једноставан занатски посао. Споменик није грађевински објекат, што неспорно произлази из одредби Закона о изградњи и планирању („Службени гласник РС” број 24/11), што је ЈКП правилно констатовало у поднеску од 24.12.2012. године.

Такође, а према изјави законског заступника ЈКП на усменој расправи од 18.04.2013. године, утврђено је да је без основаног образложења направљена разлика у висини накнада за монтажу споменика у зависности од врсте материјала (мермер или гранит), што важи и за израду облоге.

Нема рационалног образложења ни за поделу плаћених износа на два рачуна, тј. на оне трошкове који гласе на занатску радњу и трошкове који гласе на корисника гробног места, будући да искључиво корисник гробног места сноси све трошкове око израде и постављања споменика.

Поред тога, из поднесака седам каменорезачких радњи произлази да ЈКП није обављало све послове које наводи да је обављало у вези са надзором над постављањем споменика. Из цитираних делова поднесака седам каменорезача, произлази да контрола јавног предузећа код постављања споменика у ствари подразумева проверу уплате на име накнада у вези са издавањем одобрења и проверу димензија споменика („...ЈКП контролише да ли је добијена сагласност; контролу врше њихови контролори тако што пореде димензије споменика са димензијама приказаним на дозволама за извођење радова; на капији контролишу портири заједно са теренским чуварима који врше проверу димензија са скице; контрола се састоји што у току радова 2-3 пута дође њихова контрола која прегледа папире да ли је плаћена „дозвола“ за те радове, мада је исту „дозволу“ прегледао и завео у књиге портир на капији, који нас не би ни пустио на гробље без те „дозволе“...“). Из изјаве сведока [...], на усменој расправи од 18.04.2013. године, произлази да је ЈКП вршило контролу почевши од уласка на гробље (шта се уноси, димензије, да ли су избушене рупе на постољима, и сл.), затим код извођења радова (мобилна контрола, потписује да је извршила контролу), као и да раније није сачињавао записник о примопредаји.

Сходно члану 12. тачка 2) Одлуке, грађевински материјал (песак, шљунак и др.) дозвољено је држати на гробљу само за најкраће време које је неопходно за извршење радова, и то тако да се тиме не омета приступ и кретање посетилаца гробља, а у случају прекида као и после завршетка радова, **извођач је дужан да радилиште без одлагања доведе у првобитно стање, док је чланом 50. прописана одговорност за прекршај и плаћање новчане казне у случају непоштовања ове одредбе.**

Следи да је суштина контроле каменорезачких радњи, као извођача каменорезачких (занатских) радова на београдским гробљима, провера уплате износа на име издавања одобрења за извршење тих радова.

Констатација усаглашености изведених радова са радовима за које је добијено одобрење, не захтева никакву посебну процедуру, имајући у виду, како је већ наведено, да је у питању једноставан занатски посао. Неосновано је ЈКП извело аналогију са изразом записника о примопредаји радова ЈКП као извођача радова који предаје радове наручиоцу посла, што је последица облигационог односа наручиоца и извршиоца посла. Према записнику о примопредаји гробнице по предрачуну бр. 544991200003452 од 23.11.2012.

године, који је саставни део списка предмета, произлази да корисник гробнице добија потврду да му је гробница, израђена од стране ЈКП, предата без видљивих мана и оштећања. Уколико је извођач радова каменорезачка радња, записник о примопредаји би могао да се изради само између наручиоца посла и извођача радова, због чега је увођење наведене аналогије неосновано.

Измена Ценовника, у смислу да је накнада за монтажу по сваком објекту замењена накнадом за израду записника о примопредаји, представља потврду да претходно наплаћивана накнада за монтажу по сваком објекту није имала основа у трошковима, због чега најмање ова врста накнаде представља скривену маржу.

Како је изјавио сведок [...] на усменој расправи одржаној 18.04.2013. године, процедура издавања одобрења је једноставна и траје од седам до десет минута, при чему се у формулар уписују лични подаци корисника гробног места, број парцеле и гробног места, назив извођача радова и врста радова са ценом а одобрење се издаје чим се уплати износ из одобрења и ако су димензије са скице споменика одговарајуће. Такође, потврдио је да Одобрење није издавано у случају када је извођач радова радионица ЈКП.

Увођење ставке „Трошкови издавања одобрења и израда записника о примопредаји”, поред већ наведеног, још једном потврђује настојање ЈКП да обезбеди износ за издавања одобрења од око 10.000,00 динара и да на тај начин оствари значајан део прихода, с обзиром на то да се годишње постави око 4.000 споменика само од стране каменорезачких радњи.

Навод да се ове накнаде не поклапају са накнадама из члана 44. Одлуке није тачан, јер се те накнаде не поклапају са накнадом за закуп гроба, већ са накнадом за одржавање гробља, које накнаде ЈКП одвојено исказује, како је наведено на страни 14. пасус 2. образложења решења.

Услуге демонтажа опсега и споменика и одвожење на депонију су послови који се не јављају у вези постављања новог споменика, већ само када је постојао споменик који треба заменити новим, због чега трошак на име ове услуге не би могао да се зарачуна код сваког постављања новог споменика, који радови спадају у најчешће извођене радове. Из поднесака седам власника каменорезачких радњи произлази, да каменоресци код постављања споменика, уобичајено не троше воду са чесми на гробљу, већ је доносе сами (с обзиром на то да чесме често не раде), да су обавезни по одредби члана 12. Одлуке да место остављају чисто и да не перу алат на чесми, што и чине, да углавном не остављају шут уколико не постављају споменик на гробном месту на којем је већ постојао споменик који се демонтажује, што се дешава ретко, да често нема вишка земље и сл. Да се земља на гробу са хумком слеже и да је потребно да се земља докупи и попуни гроб, потврђује већ поменути рачун ЈКП бр. 501991100068088 од 01.08.2011. године.

Коначно, у калкулацији цена нерeално је приказан број ангажованих радника код контролисања постављања споменика, као и време које су утрошили на контролисање, нарочито ако се има у виду да целокупни радови око постављања споменика трају око 1,5 до 2 сата, како је то изјавио [...], саслушан у својству сведока на усменој расправи од 18.04.2013. године.

Да је то просечно време потребно за постављање споменика потврдили су и испитивани власници каменорезачких радњи у својим поднесцима. При свему томе, ЈКП калкулише цену рада од једног часа на контроли клесања слова или три часа за издавање одобрења и израду записника о примопредаји, иако није спорно, како произлази из изјаве законског заступника на усменој расправи од 18.04.2013. године (страна 10 записника), да теренски контролор није присутан током целокупног извођења радова.

Код разматрања оправданости накнаде за клесања слова, у обзир је узета околност да се у радионици припрема споменик за постављање, што подразумева да се у радионици клеше натпис на споменику односно каменоресци врше све припремне радње у својој радионици, јер се слова често боје бронзом или златом за чије сушење је пожељна затворена просторија да би се избегли непредвиђени временски услови. Исто тако, разлог за то је и што краће задржавање на гробљу због могућности да се радови на гробљу изводе само до 14 часова. Констатацију припреме споменика у радионици у наведеном смислу, странка није оспорила у својим поднесцима, на усменој расправи нити након добијања Обавештења о битним чињеницама утврђеним у поступку.

Гробно место је по правилу предвиђено за две сахране, а најчешће се споменик поставља после прве сахране, због чега година смрти следећег преминулог остаје упражњена. Према томе, клесање слова на лицу места, подразумева само уписивање године смрти, због чега није оправдана калкулација од једног радног часа и прибављање одобрења уз плаћање износа од 733,00 динара, односно 809,00 динара. Другим речима, ЈКП нема никакве трошкове када каменорезац на споменик уписује датум смрти преминулог на гробљу или други податак који се није могао предвидети у моменту постављања споменика.

Није тачан ни навод ЈКП да друга јавна предузећа, која управљају гробљима по градовима у Србији, наплаћују сличан или виши износ по истом основу, што произлази из поднесака следећих јавних предузећа: поднесак ЈКП Погребно Суботица од 11.01.2013. године, поднесак ЈКП Чистоћа и Зеленило Зрењанин од 15.01.2013. године, поднесак ЈКП Горица Ниш од 17.01.2013. године, поднесак ЈКП Градска Гробља Крагујевац од 17.01.2013. године, поднесак ЈКП Чистоћа Краљево од 17.01.2013. године, поднесак ЈКП Видрак Ваљево од 22.02.2013. године, поднесак ЈКП Чистоћа - Погребно Сомбор од 25.02.2013. године, поднесак ЈКП Лисје Нови Сад од 26.02.2013. године и поднесак ЈКП Други октобар Вршац од 28.02.2013. године:

ЈКП Други октобар Вршац:

израда рама за једно гробно место	333,98 дин. без ПДВ
израда рама за два гробна места	2.177,72
облагање гробнице	3.039,42
монтирање споменика	2.177,72

ЈКП Лисје Нови Сад

издавање дозволе за извођење радова и надзор над извођењем радова	2.450,00 дин.
трошкови контроле израде темеља	250,00

трошкови контроле израде патоса – опсега од мермера	170,00
трошкови контроле израде патоса – опсега од гранита	250,00
трошкови контроле израде патоса за гробницу	170 до 410,00
трошкови контроле постављања опсега за гробницу	330 до 1.290,00
трошкови контроле постављања опсега за гробницу	360 до 1.590,00-730
трошкови контроле постављања споменика	260,00
трошкови контроле постављања књига, малих плочица, скулптура	260,00
трошкови контроле постављања књига, малих плочица, скулптура	1.960,00
трошкови контроле постављања вазни, жардињера, кандила по комаду	2.760,00
трошкови контроле постављања бисте	450,00
трошкови контроле монтаже и демонтаже споменика	1.120,00
уношење и изношење материјала	550,00
одношење	410,00
улаз моторног возила	2.450,00
земљани супстрат за насипање опсега	250,00

ЈКП Горица Ниш

преглед документације за извођење грађевинских радова	930,00 дин.
издавање сагласности на основу приложене документације	220,00
надзор при изградњи	450,00
постављање надгробног споменика	1.200,00
израда тротоара око гробног места од бетона	1.260,00
облагање ивице гранитом или мермером	од 600 до 1.300,00
постављање плоча преко гроба од мермера, гранита и веш. камена	1.510; 2.150,00
израда ивичњака од пуних елемената, мермера, гранита	2.150 до 3.600,00
уклањање материјала - шута са гроба по завршетку радова	1.820,00
реконструкција гробног места	1.600,00
реконструкција гробнице	4.600,00

ЈКП Градска Гробља Крагујевац

комплетно облагање	2.690,00 до 4.036,00 дин.
комплетно облагање гробнице	2.690,00 до 4.289,00
опсег	1.680,00 до 3.008,00
кулијер	822,00 до 1.008,00
тротоар	822,00 до 1.176,00
накнада за монтажу по сваком објекту	2.075,00

ЈКП Видрак Ваљево

улазак лаким возилом	600,00 дин.
улазак теретним возилом	1.138,00

ЖКП Чистоћа - Погребно Сомбор

постављање комплетног споменика	2.540,00 дин.
---------------------------------	---------------

ЖКП Чистоћа Краљево

издавање дозволе за уношење и монтажу споменика	1.500,00 дин. без ПДВ
издавање дозволе за уношење и монтажу облоге од природног камена	1.500,00

ЖКП Чистоћа и Зеленило Зрењанин

зидање гробнице	1.156,30 дин.
адаптација гробнице	574,10
изградња опсега	325,80
изградња стазе	293,80
постављање споменика	488,70
урезивање слова и постављање слике	488,70
урезивање слова (по једном слову)	14,70
демонтирање споменика	1.018,80
демонтирање оквира	863,90
демонтирање плоче	863,90
улазак возила у гробље – каменоресци	419,30
ситне поправке у сопственој режији	643,60

ЖКП Погребно Суботица

годишњи паушал ²	3.000,00 дин. са ПДВ
издавање дозвола за рад са трећим лицима	800,00
комплет од вештачког камена	1.600,00
комплет од природног камена	2.400,00
израда оквира од цигле на раци	600,00
адаптација старог комплета на раци	1.300,00
адаптација старог комплета на гробници	1.800,00
накнадно резање слова	200,00
фарбање слова и урезивање слике	200,00
пренос старог оквира	700,00
остали појединачни непоменути послови на раци	од 500 до 1.300,00

Сходно износима из наведених табела произлази да корисници гробног места плаћају накнаду за постављање споменика од стране приватне каменорезачке радње другим јавним предузећима која управљају гробљима у наведеним градовима у просечном износу од око 3.000,00 динара.

² Сваки каменорезац који изводи радове на овом гробљу једном годишње плаћа паушал, а при сваком извођењу радова плаћа предвиђене износе за врсту радова које изводи

На основу свега изнетог, произлази да висина спорних накнада не одражава реалну економску вредност услуге коју ЈКП пружа у случају постављања преправке и уклањања споменика

У Ценовнику осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” од 01.04.2013. године („Службени гласник РС” бр. 11/13) повећане су накнаде, односно трошкови контроле извођења каменорезачких радова и измењен је њихов назив:

III Трошкови контроле извођења каменорезачких радова

Трошкови контроле радова на монтажи споменика од вештачког камена	1.441,00
Трошкови контроле радова на монтажи споменика од мермера	2.838,00
Трошкови контроле радова на монтажи споменика од гранита	3.453,00
Трошкови контроле радова на монтажи облоге од мермера	3.453,00
Трошкови контроле радова на монтажи облоге од гранита	3.882,00
Трошкови контроле радова на изради патоса за гроб	1.769,00
Трошкови контроле радова на изради патоса за гробницу	3.791,00
Трошкови контроле радова на изради терацо опсега	1.769,00
Трошкови контроле радова на реконструкцији гробнице	4.725,00
Трошкови контроле радова на реконструкцији гроба	1.769,00
Трошкови контроле радова за клесање слова	809,00
Трошкови издавања одобрења и израда записника о примопредаји	2.518,00

На примеру постављања споменика од гранита, према овом Ценовнику, ЈКП наплаћује износ од 9.853,00 динара, без обзира ко је извођач радова.

Ценовником осталих услуга број 1-24 од 23.12.2013. године („Службени лист града Београда” број 79/13) висина предметних накнада је још једном повећана и износи 10.036,00 динара:

III Трошкови контроле извођења каменорезачких радова

Трошкови контроле радова на монтажи спом.од вештачког камена	1.468,00
Трошкови контроле радова на монтажи споменика од мермера	2.891,00
Трошкови контроле радова на монтажи споменика од гранита	3.517,00
Трошкови контроле радова на монтажи облоге од мермера	3.517,00
Трошкови контроле радова на монтажи облоге од гранита	3.954,00
Трошкови контроле радова на изради патоса за гроб	1.802,00
Трошкови контроле радова на изради патоса за гробницу	3.861,00
Трошкови контроле радова на изради терацо опсега	1.802,00
Трошкови контроле радова на реконструкцији гробнице	4.813,00
Трошкови контроле радова на реконструкцији гроба	1.802,00
Трошкови контроле радова за клесање слова	824,00
Трошкови издавања одобрења и израда записника о примопредаји	2.565,00

У току поступка ЈКП је изменило и стандардни формулар молбе за извођење радова. Упоредом ове форме захтева за извођење радова са, на пример, формом захтева предузећа „Жале јавно подјетје” д.о.о. Љубљана, која се налази у списима предмета, произлази да су према другом захтеву обавезни прилози нацрт споменика са димензијама, да у радове који се контролишу не спада клесање слова и да се не раздвајају радови у односу на врсту камена.

Из прилога поднеска јавног предузећа од 27.09.2013. године, означеног бројем П/2, произлази да је ЈКП наставило да наплаћује корисницима гробног места трошкове контроле радова и када је извођач радова ЈКП.

Из истог дописа произлази да је ЈКП доставило нетачне и непотпуне податке поступајући по закључку службеног лица које води поступак од 16.09.2013. године, којим је наложена достава прецизног описа послова са специфицираним трошковима у вези сваке посебне накнаде из Ценовника и Измењеног Ценовника и то: име и презиме запослених који врше контролу, назив гробља на којем се врши контрола, степен и врста школске спреме, назив радног места, датум распоређивања на то радно место и месечна зарада, предмет контроле и време трајања контроле као и разлоге због којих је свака контрола установљена.

Из прилога поднеска ЈКП од 27.09.2013. године под бројем Ш/2 „Списак запослених који врше контролу” произлази да је од укупно једанаест запослених, пет запослених надлежно да врши контролу на Новом гробљу, двоје на гробљу Орловача, двоје на гробљу Лешће и по једно на Бежанијском гробљу и Централном гробљу. Међу њима су три дипломирана инжењера, два инжењера (VI степен стручне спреме), двоје трговачких менаџера (V степен стручне спреме) и четворо запослених са VI степеном стручне спреме. Као предмет контроле у вези сваке посебне накнаде из Ценовника и Измењеног Ценовника свима је наведена монтажа споменика, односно контрола монтаже споменика. Под временом трајања контроле у вези сваке посебне накнаде односно трошкова наведено је „по потреби”, иако је тражена прецизна сатница. Код разлога успостављања контроле наведено је: безбедност грађана, објеката који се монтирају и суседних објеката, при чему су у питању запослени са средњом школом или са V степеном стручне спреме и то: техничар друмског саобраћаја, трговачки менаџер, техничар штампе, завршена гимназија, који су на ове послове распоређени почев од 19.12.2011. године, са просечном месечном зарадом од око 57.000,00 динара.

Из изјаве [...], пословође грађевинско каменорезачке радионице Ново гробље (грађевински техничар), саслушаног у својству сведока на усменој расправи одржаној 18.04.2013. године, произлази да ради на контроли радова на Новом гробљу, док на другим гробљима те радове контролише пословођа на том гробљу и теренска контрола. С обзиром на изјаву овог сведока, сведока [...] и наводе у поменутих поднесцима каменорезача, закључено је да није тачно да инжењери врше контролу, већ то чине теренски контролори - радници на пословима одржавања гробља (да ли је издато одобрење односно извршена уплата на име одобрења, да ли се радови изводе на гробном месту за које је издато одобрење и у складу са одобрењем).

Независно од струке запосленог који врши контролу тих радова, требало би да тај запослени буде плаћен у односу на опис послова, тј. сложеност посла који обавља. Констатује се да висина зараде инжењера од око 100.000,00 динара подиже висину трошкова контроле, а да истовремено постоји контрадикторност између циља и врсте посла и струке, при чему корисници

гробних места нису дужни да плаћају неефикасност ЈКП у употреби људских ресурса.

Из поднеска Градске управе Града Београда - Секретаријат за комуналне и стамбене послове од 16.05.2013. године, осим позивања на одредбе члана 11. и 22. Одлуке, произлази да: „приликом разматрања сваког појединачног захтева за извођење занатских радова у оквиру гробља којима управља, а у ситуацији када нису прописани посебни санитарно технички услови, ЈКП „Погребне услуге” је дужно да обезбеди да се извођењем тих радова не наруши ред, у смислу уређивања и одржавања гробља као комуналне делатности, ради које је основано. **Део средстава за обављање комуналне делатности - „управљање гробљима и погребне услуге”, низ година уназад обезбеђивала су се и из цене за наведене послове предузећа а које су утврђене Ценовником осталих услуга ЈКП „Погребне услуге”.** Овако прописана и устаљена процедура која је у примени низ година, **недостатак норми** које детаљно уређују сва питања у вези са постављањем споменика на гробном месту, **као и чињеница да се део комуналне делатности финансира из цене оспорене накнаде,** те обавезу града као јединице локалне самоуправе да обезбеди квалитетну и континуирану комуналну услугу која је од значаја за остваривање потреба свих грађана, захтевају детаљно преиспитивање свих аката који се односе на ово питање, како би се пронашло најбоље решење. Имајући у виду комплексност овог питања, неспорно је да ће бити потребно одређено време за анализу и давање одговарајућих решења којима ће бити јасно прописане обавезе предузећа и корисника гробног места...”.

Оснивач ЈКП, на овај начин потврђује да цена наведених услуга није формирана у складу са њеном реалном економском вредношћу, већ у складу са потребама за финансирање дела комуналне делатности – управљање гробљима и погребне услуге. Недостатак детаљне правне регулације, која је у надлежности министарства надлежног за послове локалне самоуправе и града Београда, није и не сме бити разлог због којег се експлоатишу грађани и одржава неефикасност ЈКП.

Доношење одговарајућих прописа за правилно обављање ове комуналне делатности је у надлежности Града Београда, који је могао и морао, да у складу са својом надлежношћу, до сада регулише област уређивања и одржавања гробља. При томе је уочено да се досадашње измене предметне Одлуке, врше у циљу „заштите” пословања предузећа на конкурентском тржишту, које је Град Београд основао, као што је измена у члану 40. Одлуке, додавањем забрањене радње на гробљу под тачком 12) - продавање било какве робе без одобрења предузећа, односно предузетника, као и рекламирање производа и услуга, што подразумева каталожку продају, дељење и остављање на видним местима визит карти, флајера и слично. Овом одредбом је забрањено каменоресцима да се рекламирају на гробљу, односно да на израђеним споменицима остављају своје податке.

На основу свега изложеног, закључено је да калкулације цена нису засноване на принципу реалних трошкова везаних за пружање саме услуге, већ на потреби јавног предузећа да по том основу оствари одређени приход за финансирање комуналне услуге. Комисија није орган који се бави

контролом цена, односно одређивањем висине цена, и у конкретном случају реалну, односно разумну економску вредност за пружену услугу, треба да одреди ЈКП.

Како из наведених чињеница и околности произлази, ЈКП је злоупотребило доминантан положај на релевантном тржишту давања на коришћење гробних места на београдским гробљима, на начин да је наметало неправичну продајну цену на име трошкова контроле каменорезачких радова, односно радова постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета сходно члану 16. став 1. и 2. тачка 1) Закона и одлучено је као у ставу II тачка 1) диспозитива овог решења.

Према члану 16. Закона забрањена је злоупотреба доминантног положаја на тржишту. Злоупотребом доминантног положаја, нарочито се сматра, између осталог, непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања.

Неправична куповна или продајна цене може бити неправично висока, тј. прекомерна или неправично ниска, док злоупотреба доминантног положаја може бити експлоатативна и ексклузивна. Полазећи од циља заштите конкуренције који је дефинисан одредбом члана 1. Закона, као економски напредак и добробит друштва, а нарочито корист потрошача, произлази да су овим деловањем ЈКП настале последице директно по потрошаче – кориснике гробног места, којима је нанета штета, с обзиром на то да нису имали избора код подизања споменика блиским лицима, већ су морали да плате тражени износ, што је експлоатативни вид злоупотребе доминантног положаја. У случају постављања споменика на београдским гробљима, ЈКП као монополиста, може да повећа своје цене и самим тим и приходе, док корисник гробног места може да плати већу цену, или да одустане од подизања споменика. У конкретном случају, одлука корисника гробног места да подигне споменик руковођена је обичајима, а нарочито пијететом, због чега корисник гробног места најчешће не одустаје од подизања споменика, већ је принуђен да плати виши износ.

У циљу појашњења која цена је неправична цена, послужиће коришћена методологија у праву Европске уније, на примеру процене неправичне цене у случају пресуде Европског суда правде од 14. фебруара 1978. године (одлука 72/21) у предмету *United Brands Company v. Commission* (одлука 27/76). Том приликом Европски суд правде је дефинисао шта представља неправично наплаћену цену у смислу члана 82. Уговора о европској заједници (садашњи члан 102. Уговора о функционисању Европске уније, који одговара члану 16. Закон о заштити конкуренције), тако што је констатовао да је то цена која није у разумном односу са економском вредношћу производа или услуге у питању, применивши следећу методологију код утврђивања прекомерне цене: поређење продајне цене производа и трошкова производње тог производа, како би се видело колика је маржа, а потом се утврђује да ли је разлика између трошкова производње и продајне цене прекомерна и ако јесте, утврђује се да ли је продајна цена сама по себи неправична, или је неправична у поређењу са ценом производа или услуге конкурента.

Код примене овог концепта, Европски суд правде је наилазио на тешкоће и у каснијим случајевима, па је у циљу утврђивања да ли је у питању прекомерна цена, примењивао концепт директног поређења политике цена доминантног учесника на тржишту, са ценама еквивалентног учесника на тржишту који је активан на суседном географском тржишту (Commission Decision of 19 December 1974, *General Motors*, O.J. [1975] L29/14; Commission Decision of 2 July 1984, *British Leyland*, O.J. [1984] L207/11.), а у још каснијим случајевима, поређењем цена коју наплаћује доминантан учесник на тржишту различитим купцима или у различитом временском периоду - (Commission Decision of 23 July 2004, Case 36.570 *Sundbusserne v. Port of Helsingborg*, and Commission Decision of 23 July 2004, Case 36.568 *Scandlines Sverige AB v. Port of Helsingborg*).

С обзиром на то да Европска комисија избегава да се понаша као регулатор цена, донела је свега шест формалних одлука везаних за злоупотребу доминантног положаја ценом, од којих се већина односи на ексклузивну злоупотребу доминантног положаја и то: одлука *General Motors* и *British Leyland* односи се на спречавање паралелног увоза и intra brand конкуренцију - конкуренција између трговца на мало или дистрибутера истог брэнда; одлука *United Brands* се односи на дискриминацију ценом и у случају *Deutsche Post* злоупотреба се односи на цене интернационалних пошиљки и спречавање уласка на тржиште (Commission Decision of 25 July 2001, *Deutsche Post II*, O.J. [2001] L331/40).

Свих шест одлука, осим одлуке *United Brands*, односе се на злоупотребу законског монопола.

Високе и сталне баријере уласку на тржиште које воде доминацији са веома високим уделом на тржишту, тј. скоро монополском положају, који положај је настао услед ексклузивних или специјалних права и непостојање секторског регулатора који би био овлашћен да реши проблем, јесу услови под којима се и Европска комисија бави случајем наметнутих неправичних (прекомерних) цена.

Комисија је, код оцене предуслова за покретање предметног поступка, применила наведену европску праксу. Наиме, констатовано је да се у случају наведеног понашања ЈКП, ради о монополском положају учесника на тржишту, који је настао услед ексклузивних права, као и да је у питању област у којој нема секторског регулатора, због чега је и одлучено да се, код сумње на експлоатативни вид злоупотребе доминантног положаја (наметањем неправичне цене), покрене поступак.

2. Везивање услуге давања на коришћење гробног места - поверена делатност, за истовремену продају споменика израђеног и унапред постављеног од стране ЈКП - комерцијална услуга

Законом о комуналним делатностима, као комунална делатност није одређено пружање каменорезачких услуга, као што је већ наведено и образложено је да право на искључиво пружање каменорезачких услуга на

одређеном делу гробља, урбанистичким планом, није резервисано за предузеће које управља гробљем, као што то није учињено ни Одлуком о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању.

Могућност злоупотребе доминантног положаја се односи на све послове које на основу додељених ексклузивних права врши ЈКП, али и на све оне послове на које, услед свог статуса носиоца ексклузивних права, непосредно утиче.

Конкуренција је утакмица у којој учествују различити учесници на тржишту, при чему наступ учесника на тржишту мора да се обавља под једнаким условима.

Равноправност учесника на тржишту подразумева могућност свих учесника на тржишту да имају исте услове оснивања, постојања и пословања.

Политика конкуренције, због поменутих карактеристика, представља у тој мери значајан елемент постојања тржишта, да је постала и уставна категорија. Према члану 84. Устава Републике Србије, сви имају једнак правни положај на тржишту и забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. У том смислу, ако на одређеним гробним местима на београдским гробљима искључиво ЈКП поставља споменике, овај принцип, од значаја за конкуренцију је нарушен, а да ниједним прописом такво ограничење није прописано.

Према већ наведеном, ЈКП управља београдским гробљима и истовремено пружа услугу израде и постављања споменика (каменорезачке услуге) на тим гробљима, при чему његови конкуренти, на територији београдских гробља, морају имати равноправан приступ, који се у предметном случају огледа у једнакој могућности да израђују и постављају споменике на сваком гробном месту, што укључује и израду гробница као и да врше сваку врсту преправке и уклањања споменика и других предмета на гробном месту. Међутим, на појединим парцелама, или деловима парцела београдских гробља, искључиво ЈКП израђује и поставља споменике, при чему те споменике продаје истовремено са давањем на коришћење гробног места, коју праксу ЈКП није оспорило, али сматра да је не спроводи неовлашћено.

Користећи поверену делатност управљања гробљима ЈКП на гробним местима на атрактивним локацијама (у близини главних објеката – капеле, мртвачнице, крематоријума административне зграде, улаза у гробље) израђује и поставља споменике, које потом продаје истовремено са давањем на коришћење гробног места на којем је постављен споменик. Продаја споменика везаног за закуп гробног места обавља се по ценама које корисници гробног места не могу да бирају, јер конкуренти немају приступ овим гробним местима. Да споменике на тим локацијама могу да постављају и каменорезачке радње, корисници гробних места би могли да бирају извођача радова - израде и постављања споменика по цени, квалитету и сл. Из изјаве законског заступника ЈКП на усменој расправи одржаној 18.04.2013. године (страна 10. и 11. записника о усменој расправи), произлази да ЈКП омогућава грађанима да за живота обезбеђују гробно место, што је у вези са локацијом, тако што им нуди гробна места на којима

је већ управо то предузеће поставило споменике. Истовремено, а према његовим речима, грађани за живота не могу да изаберу друго гробно место на којем споменик унапред није постављен, јер се тзв. обична гробна места закупају према правилу сахрањивања по редоследу на отвореној парцели - парцели припремљеној за сахрањивање.

Склапање уговора о коришћењу гробног места за живота није у складу с чланом 20. и 21. Одлуке, према којем се код прве сахране гроб и место за смештај урни дају на коришћење. Гробно место има једну једину функцију, а то је сахрањивање, због чега давање на коришћење гробног места мора бити искључиво везано за сахрањивање, тј. за тренутак наступања ове околности. Са овим у вези је и израда гробница као гробног места са израђеним спомеником. Као што је већ образложено, ни из једног прописа не произлази искључиво право јавног предузећа да само то предузеће прави гробнице, што подразумева каменорезачке радове, тј. израду и постављање споменика. Власник самосталне каменорезачке радње, [...], у поднеску од 20.05.2013. године истакао је да: „...и данас се граде нове парцеле са новим гробницама на којима споменике искључиво ради ЈКП „Погребне услуге”, Београд, приватним каменорезачким радњама није дозвољен приступ нити рад на поменутих парцелама што је противно свим законима о заштити конкуренције. Напомињем да купци тих гробница са спомеником морају да плате енормну цену споменика које достижу цену и до 20.000 евра, без могућности избора приватне каменорезачке радње где би ти споменици били знатно јефтинији и избор модела и материјала знатно већи.”

Из Ценовника услуга у погребној делатности бр. 01-455/4 од 22.09.2008. године Јавно комуналног предузећа Чистоћа и Зеленило Зрењанин, у поглављу III Накнада за рад у кругу гробља од стране трећих лица (такса), утврђено је да су предвиђени радови зидања гробнице, радови које изводи приватна каменорезачка радња и за чије извођење се плаћа такса ЈКП Чистоћа и Зеленило Зрењанин у износу од 1.156,30 динара.

Гробна места су дефинисана чланом 9. став 2. Одлуке о уређивању и одржавању гробља као гроб, гробница и место за смештај урне. Гробно место, на целокупној површини гробља (без обзира на врсту гробног места и парцелу на којој се налази) даје се на коришћење и није га могуће стављати у правни промет. На страни ЈКП је обавеза да просторно испланира места за те типове гробних места односно да у том планирању примени урбанистички план а корисник гробног места бира тип гробног места у складу са којим избором мора бити у могућности да одлучи ко ће извести даље радове на гробном месту.

Према Одлуци о категоризацији гробних места ЈКП „Погребне услуге“ бр. 1-11 од 25.10.2010. године са изменама бр. 1-16 од 03.04.2013. године дефинишу се следеће врсте гробних места: гроб, гробница, розаријум, колумбаријум, врт сећања и осаријум. Чланом 4. Одлуке о категоризацији гробних места прописано је да гроб може бити:

- гроб са хумком, без опремања, само са израдом хумке

- гроб са спомеником и опсегом, гроб опремљен спомеником, опсегом, поклопном плочом, свећњаком, вазном, све од племенитог природног камена.

Чланом 6. наведене одлуке дефинисано је да је гробница по правилу са озидом у коју се полаже ковчег, осим гробница V реда, које су без озиди, па се сахрањивање врши укопом. Према величини гробнице, броју места за сахрану и начину грађења, гробнице се сврставају у седам категорија и то:

- гробнице I реда са озидом - предвиђена за смештај 12 ковчега једновремено;
- гробнице II реда са озидом - предвиђена за смештај 9 ковчега једновремено;
- гробнице III реда са озидом - предвиђена за смештај 6 ковчега једновремено;
- гробнице IV реда – двојна са озидом - предвиђена за смештај 4 ковчега једновремено;
- гробнице V реда без озиди - предвиђена за три сахране у кратком року, у које се сахрањивање врши укопом;
- гробнице са озидом у меморијалном комплексу – изводе се по посебним пројектима ван стандарда.

Из наведеног произлази да је међу гробнице сврстана и тзв. гробница V реда, која није озидана и у коју се сахрањивање врши укопом. Између те тзв. гробнице и обичног гробног места на којем је подигнут споменик, разлика је једино у томе што је тзв. гробница V реда предвиђена за три сахране у кратком року, а обично гробно место за две сахране. Ова врста гробних места, коју ЈКП назива гробницом, иако нема озидану структуру испод земље, према достављеним подацима ЈКП, закупљује се знатно чешће у односу на озидане гробнице. Разлог за то је очигледно у вези са ценом, јер су знатно јефтиније од озидане гробнице. Као што је навео и власник каменорезачке радње, [...], могућност избора извођача радова доприноси конкуренцији из које би извесно произашла повољнија цена, већи избор и сл.

Из поднеска ЈКП од 15.01.2014. године и попуњене табеле о броју гробних места по врстама, произлази да се највећи део издатих „гробница“ од укупног броја гробница које се годишње дају на коришћење (односно продаје споменик који је израдио ЈКП и поставио на њима), односи на тзв. гробнице V реда – без структуре под земљом, где се сахрањивање врши укопом. На примеру табеле израђене за гробље Нова Бежанија и прикључене наведеном поднеску произлази да је у 2011. години од укупно 297 „гробница“ (у које спадају и тзв. гробнице V реда) дато на коришћење 140 тзв. гробница V реда и само 23 гробнице са озиданом структуром под земљом, док је у 2012. години од укупно 212 свих врста гробница дато на коришћење 143 тзв. гробнице V реда и 14 гробница са озиданом структуром под земљом и у 2013. години је од укупно 457 гробница дато на коришћење 150 тзв. гробница V реда и 20 гробница са озиданом структуром.

Наведена категоризација гробних места ЈКП, између осталог, доведена је у везу са висином и периодом закупа гробница, па је на основу предметног Ценовника констатовано да је висина закупа гробнице неколико пута већа од

закупа обичног гробног места. ЈКП наплаћује закуп гробнице за период од 50 година, како произлази из предрачуна бр. 544991200003452 од 23.11.2012. године, а што је супротно члану 44. став 2. Одлуке о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању, који прописује плаћање накнаде за период закупа од 1 до 5 година. Према Ценовнику осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” Београд („Службени лист града Београда” број 79/13), годишњи закуп гроба износи 299,00 динара а закуп гробнице V реда износи 1.215,00 динара. Такође, према достављеним предрачунима за тип гробница V реда без озида, уз поднесак од 18.11.2013. године, произлази да је накнада за одржавање наплаћена за период од 10 година унапред.

Надлежност у погледу непоштовања правила утврђених Одлуком о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању, дефинисана је чланом 48. Одлуке, због чега ова и сличне околности нису даље разматране од стране Комисије, већ је о томе упознат оснивач јавног предузећа, односно Секретаријат за комуналне и стамбене послове. Овај начин пословања ЈКП, такође указује на однос овог предузећа према потрошачима.

На основу изнетог, утврђено је да је ЈКП злоупотребило доминантан положај тако што је вршећи делатност давања на коришћење гробног места као поверену делатност, исту везивало за истовремену продају споменика израђеног и унапред постављеног од стране ЈКП „Погребне услуге”, на појединим деловима гробља из става 1. диспозитива овог решења, чиме је ограничило тржиште израде и постављања споменика на београдским гробљима сходно члану 16. став 1. и 2. тачка 2) Закона и одлучено је као у ставу II тачка 2) диспозитива овог решења.

Овим деловањем ЈКП, што је ексклузиони вид злоупотребе доминантног учесника на тржишту, ограничава се конкуренцију тако што прво долази до негативних ефеката по конкуренте којима се затвара тржиште, а последица затварања тржишта и избацивања конкурената са тржишта се накнадно негативно одражава на потрошаче кроз избор по цени, квалитету и сл. Уколико би и на тим гробним местима корисници гробних места имали могућност избора извођача радова, могли би да бирају одговарајућу цену и одговарајући квалитет. Имајући у виду да то није случај, последица је наплата више цене корисницима услуга.

Савет Комисије је ценио и наводе из поднеска ЈКП од 30.04.2014. године, којим се ово предузеће изјаснило на Обавештење о битним чињеницама и доказима од 03.04.2014. године, истакавши: да у свему остаје код својих навода и код предлога за вештачење који је одбијен закључком од 13.05.2013. године, јер је: „вештачење неопходно како би се прибавили докази који се односе на број, удео на тржишту приватних каменорезачких радњи у свим пословима којима се баве, утицај оваквог понашања на цене...”, да поново предлаже одређивање вештачења, јер није јасно како је то предузеће злоупотребило доминантан положај када је због конкуренције удео приватних каменорезачких радњи на овом тржишту 95,28%; да ценовник ЈКП „Погребне услуге” Београд има карактер управног прописа, јер је донет као везани управни пропис за чије ступање на снагу је потребна сагласност оснивача јавног предузећа – Града Београда због чега се може оспоравати једино пред Уставним судом; да странка не условљава своје

кориснике обавезом да поред закупа гробног места прихвате и додатне обавезе куповине споменика; да се изјава власника самосталне каменорезачке радње [...], од 20.05.2013. године односи на гробнице и нема везе са постављањем споменика на гробном месту; да је додељивање гробног места бесплатно; да се урбанистичким планом утврђују урбанистичко технички услови за изградњу свих објеката неопходних за вршење погребних делатности, па и за одређивање гробних места и изградњу гробница (члан 4. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима); да се детаљним урбанистичким планом дефинише просторна организација површина за сахрањивање у којима је одређен тачан број гробних места по њиховој врсти који странка мора да поштује као и да се гробно место не може стављати у промет, па приватни каменоресци не могу да купе земљиште на гробљу како би на њима градили објекте - гробнице.

Изјашњење ЈКП на Обавештење о битним чињеницама и доказима од 03.04.2014. године, није утицало на другачију одлуку Савета Комисије, будући да се ради о поновљеним наводима, аргументима и предлозима за извођење доказа које је странка истицала током самог поступка, а који су већ узети у обзир и оцењени.

О предлогу за вештачење је већ одлучивано и исти предлог од 28.12.2012. године одбијен је закључком члана Савета Комисије за заштиту конкуренције, по овлашћењу Председника Комисије за заштиту конкуренције од 03.01.2013. године, јер нису били испуњени услови прописани одредбама Закона о општем управном поступку за одређивање извођења доказа вештачењем.

Решењем Савета Комисије за заштиту конкуренције од 11.02.2013. године, одбијена је жалба ЈКП на закључак од 08.01.2013. године, у којој је истакнуто, између осталог, да би спровођење секторске анализе показало неспорне податке који су везани за питање да ли на релевантном тржишту производа у смислу члана 6. став 2. Закона о заштити конкуренције постоји заменљивост производа у погледу својства, намене и цене и што би се прецизно разграничило питање успостављања законског монопола, односно делатности пружања услуга од јавног интереса од услуге које имају комерцијални карактер, а за питања односа јавних овлашћења пренетих на комунална предузећа, службено лице из Стручне службе Комисије не може имати сва потребна стручна знања да оцени подзаконске акте локалне самоуправе и акте јавно комуналног предузећа и њихов утицај на примену Закона о заштити конкуренције.

Савет Комисије је оценио да је према одредбама Закона о општем управном поступку, за испуњење предуслова за извођење предложеног доказног средства, неопходно постојање спорних чињеница, да за утврђивање тих спорних чињеница вештачење буде подесно доказно средство као и да стручно лице које води поступак нема потребна стручна знања за утврђивање тих спорних чињеница. Полазећи од изнетог, Савет Комисије је предметним решењем утврдио да ниједан од наведених услова није испуњен.

Број и удео приватних каменорезачких радњи нису чињенице које су од одлучујућег значаја за решавање у конкретној управној ствари и није спорно да каменорезачке радње, на београдским гробљима, подижу већи број споменика од ЈКП. Међутим, на једном делу гробља, каменорезачке радње немају приступ у вршењу каменорезачких услуга, па се њихов удео од 95,28% односи само на део гробља где имају могућност да равноправно наступају у извођењу каменорезачких услуга са ЈКП, тако да наведени проценат није правилно изведен, јер није узета у обзир целокупна територија гробља, односно сва гробна места подобна за постављање споменика.

У вези навода да ЈКП не може да злоупотреби доминантан положај на тржишту израде и постављања споменика када на том тржишту није доминантно, констатује се да је већ образложено да ЈКП, коришћењем положаја на једном тржишту и злоупотребљавајући доминацију на том тржишту, може да изазове последице и на другом, повезаном тржишту, на којем није потребно да има доминантан положај, али му радња везивања две услуге омогућава наведену ситуацију. Како је већ поменуто, у сличном предмету у којем је ЈКП „Градска гробља” Крагујевац обављало услуге сахрањивања, одржавања и уређивања четири гробља на територији града Крагујевца, радило се о тржишту пружања услуге закупа гробног места и тржишту израде и монтаже споменика, а Управни суд је пресудом бр. XV У-2531/11 од 22.09.2011. године, потврдио став Комисије.

Чињеница веће заступљености каменорезачких радњи је очигледно у вези са ценом њихове услуге, која је знатно нижа и због чега привлаче већи број клијената. Из тог разлога, код чињенице да каменорезачким радњама није као и ЈКП доступно свако гробно место на београдским гробљима у погледу израде и постављања споменика, није релевантно да ли каменорезачких радњи има 100, 200 или више, нити колики удео заузимају на тржишту каменорезачких услуга на београдским гробљима.

Оцена подзаконских аката не може бити предмет вештачења, као ни њихов утицај на примену Закона о заштити конкуренције.

Ценовник јавног предузећа није управни акт. Утицај сагласности оснивача на одлуку о промени цена услуга ЈКП је већ оцењен и образложен на страни 8. и 9. образложења овог решења.

Изјава [...] од 20.05.2013. године се односи управо на „гробнице” и има везе са постављањем споменика на гробном месту, будући да је на сваком гробном месту које је ЈКП прогласило за гробницу, искључиво ЈКП поставило споменик спостављене израде.

Из предметног поступка не произлази да ЈКП условљава кориснике да морају да јој повере израду споменика на начин на који је то чинило ЈКП „Градска гробља” Крагујевац у поменутом, правноснажно окончаном предмету, већ да ЈКП, користећи предности управљања гробљима и искључивог права давања на коришћење гробних места, **задржава за себе део тржишта израде и монтаже споменика на београдским гробљима на којем приступ немају конкуренти.** Међутим, индиректно, уколико

корисник гробног места изрази жељу да добије на коришћење гробно место на атрактивној локацији на којој је већ постављен споменик, може да закључи уговор о коришћењу тог гробног места само уз услов да купи већ постављен споменик на том гробном месту.

Аргумент да приватни каменоресци не могу да купе земљиште на гробљу како би на њима градили објекте – гробнице, је оцењен у контексту чињенице да ни ЈКП није купило земљиште, нити су гробнице објекти. Из члана 4. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, односно члана 7. Одлуке, произлази да су објекти на гробљу: мртвачнице, капела, крематоријум, продавнице и сл. Спомен објекти су спомен обележја, што је потпуно различита категорија од надгробних обележја као споменика, како је већ објашњено на страни 6.

Урбанистичко технички услови за изградњу гробница јесу дати урбанистичким плановима, али у смислу да ЈКП, као предузеће које управља гробљима, обезбеди спровођење тих услова. ЈКП, према урбанистичким плановима, има обавезу да обезбеди комплетан простор гробља на којем су гробови, гробнице и друге врсте гробних места, на начин како је пројектовано да изгледају поједине врсте гробних места, а не да опрема гробна места споменицима.

Дана 27.11.2014. године Комисија је примила захтев за продужење рока за изјашњење ЈКП, поднет преко законског заступника, директора Драгана Балтовског.

У захтеву је наведено, да се предметни поступак води због чињенице да су позитивни прописи по којима је странка у обавези да поступа неусаглашени, због тога што су донети пре више година и то првенствено: Закон о сахрањивању и гробљима и Одлука Скупштине града Београда о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању. У међувремену је, како ЈКП наводи, донет нови Закон о комуналним делатностима а у току је доношење новог Закона о планирању и изградњи и допуне Одлуке о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању. Доношењем наведених аката створили би се услови да ЈКП уреди спорна питања, заједно са оснивачем - градом Београдом. Позивајући се на Обавештење Комисије од 03.04.2014. године, о битним чињеницама утврђеним у поступку, ЈКП је, у вези са одредбом члана 89. Закона о општем управном поступку, затражило да се продужи рок за изјашњење у трајању од 30 дана а све због постојећих измена прописа које су у току, а како је наведено, битни су за решавање у овој управној ствари.

Закључком Службеног лица које води поступак бр. 5/0-02-27/2014-14 од 27.11.2014. године, одбијен је предметни захтев као неоснован, са образложењем да је ЈКП примило наведено Обавештење Комисије, дана 04.04.2014. године, што произлази из доставнице у списима предмета, након чега је поднело захтев за продужење рока који је усвојен, и рок продужен за још десет дана, о чему је ЈКП обавештено дана 14.04.2014. године. У изјашњењу од 30.04.2014. године, ЈКП се изјаснило на све битне чињенице утврђене у поступку и доказе.

Следи да не постоје оправдани разлози да се продужи рок за изјашњење, нарочито не након протеча периода од седам месеци, и то из разлога најављене и очекиване промене прописа, која без обзира на степен извесности и евентуални другачији третман тренутног понашања странке, није и не може бити од утицаја на утврђено чињенично стање у складу са важећим прописима.

Ценећи осталу расположиву документацију, наводе и доказе, Савет Комисије је оценио да исти битно не утичу на доношење другачије одлуке у овој управној ствари.

МЕРА ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Одредбама члана 68. став 1. Закона прописана је мера заштите конкуренције као врста управне мере која се, између осталог, одређује и учеснику на тржишту који злоупотреби доминантан положај на релевантном тржишту, и то у висини новчаног износа највише 10 % од укупног годишњег прихода оствареног на територији Републике Србије и обрачунатог у складу са чланом 7. Закона.

Приликом утврђивања висине износа мере заштите конкуренције Савет Комисије је применио одредбе чл. 57. ст. 2. и 68. ст. 1. тач. 1) Закона у вези члана 7. Закона - укупан годишњи приход пре опорезивања, за обрачунску годину **која претходи години у којој је покренут поступак (2011)** као и Уредбу о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера („Службени гласник РС“, бр. 50/2010)

Према подацима из Биланса успеха за 2011. годину од 24.02.2012. године укупан приход (пословни, финансијски и остали приходи) јавног предузећа остварен у 2011. години на територији Републике Србије износи: $1.565.492.000 + 4.463.000 + 34.469.000 = 1.604.424.000$ РСД.

Приликом одмеравања висине изречене мере, Савет Комисије се поред наведених прописа придржавао и методологије одмеравања висине изречене мере утврђене интерним Смерницама Комисије за примену наведене Уредбе, од 19.05.2011. године које су објављене на интернет страни Комисије (www.kzk.org.rs), па изречена мера представља правичну и логичну резултанту свих околности, имајући притом увек у виду сврху изрицања ове мере.

Према члану 57. став 2. Закона приликом одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције узете су у обзир намера, тежина, последице и трајање утврђене повреде конкуренције.

У погледу тежине повреде конкуренције, Савет Комисије је сходно Смерницама, оценио да је предметна повреда конкуренције представља **веома тешку повреду** конкуренције, у које се убрајају облици злоупотребе доминантног положаја које имају за циљ или последицу непосредно или

посредно наметање неправичне куповне или продајне цене, или других неправичних услова пословања и/или искључење конкурената са тржишта, односно облици злоупотребе доминантног положаја којима се ограничава производња, тржиште или технички развој.

У погледу **намере учесника на тржишту** да изврши повреду конкуренције Савет Комисије налази да се ради о нехатној повреди конкуренције. Уредбом је дефинисано да се као олакшавајућа околност за учесника на тржишту узима чињеница да је учесник на тржишту, радњу којом је повредио конкуренцију предузео свестан да том радњом може повредити конкуренцију, али је олако држао да до тога неће доћи. Имајући у виду да је велики број гробних места на београдским гробљима доступан и конкурентима јавног предузећа, на којима радове изводе бројне каменорезачке радње, као и да је на име издавања одобрења за постављање, преправку и уклањање споменика ЈКП исти износ наплаћивало када је само изводило радове, сматрајући да поступа на једнак начин, оцењено је да је ЈКП било свесно да наведеним радњама може повредити конкуренцију, али је олако држало да до тога неће доћи.

У погледу **последича радњи** повреде конкуренције узето је у обзир, иако се ради о веома тешкој повреди конкуренције, да је у мањем делу београдских гробља онемогућен приступ конкурентима, а да је највећи део београдских гробља изложен конкуренцији у погледу израде и постављања споменика. Што се тиче накнаде трошкова контроле каменорезачких радова констатује се да се ради о износу који грађани плаћају једнократно, а не о константним износима, због чега је, уз претходну околност, одређен најмањи фактор тежине повреде као елеменат на основу којег се одређује мера заштите конкуренције.

Код **трајања повреде** конкуренције која није престала, сходно Смерницама, утврђено је дуго трајање (више од три година), што је потврђено поднеском Секретаријата за комуналне и стамбене послове Града Београда од 02.04.2012. године и од 16.05.2013. године, у ком смислу је одређен фактор трајања повреде.

Према Смерницама, код одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције, прво се утврђује висина основног износа мере и то применом фактора тежине и трајања повреде конкуренције а затим се утврђује постојање околности које утичу на смањење, односно повећање основног износа мере заштите конкуренције.

Полазећи од наведеног, а применом фактора тежине и трајања повреде конкуренције, Савет Комисије је утврдио основни износ мере заштите конкуренције.

Након тога, Савет Комисије је утврђивао постојање других околности које утичу на корекцију основног износа мере заштите конкуренције, па је констатовао да осим нехатног понашања, сходно члану 3. тачка 1) Уредбе, није утврђено постајање других околности које би утицале на умањење основног износа мере заштите конкуренције.

На основу свега изнетог, примењујући критеријум тежине, последица и трајања повреде конкуренције, а узимајући у обзир утврђену олакшавајућу околност, Савет Комисије је утврдио меру заштите конкуренције у номиналном износу од 19.253.088,00 динара (словима: деветнаестмилионадвестапедесеттрихиљадеосамдесетосамдинара), што износи 1,2% од укупног годишњег прихода оствареног на територији Републике Србије у 2011. години (1.604.424.000,00 динара).

Следи да је на основу чл. 57. ст. 1, 2, 3. и 4. и 68. став 1. тачка 1) и став 2. Закона одлучено као у ставу III, IV и V диспозитива решења.

Оцењујући финансијску снагу учесника на тржишту, којем је одређена мера заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа, а према јавно доступним подацима који потврђују његову финансијску способност у моменту одређивања мере заштите конкуренције, нарочито имајући у виду висину новчаног износа одређене мере, Савет Комисије налази да је у ставу V диспозитива решења утврђен разуман и оправдан рок за поступање.

Сходно члану 59. став 1. Закона, а у вези са мерама које имају за циљ отклањање утврђене повреде конкуренције, односно спречавање могућности настанка исте или сличне повреде, давањем налога за предузимање одређеног понашања или забране одређеног понашања (мере понашања) одлучено је као у ставу VI и IX. Мере су одређене сразмерно тежини утврђене повреде конкуренције и у непосредној вези су са радњама које су изазвале повреду.

У циљу упознавања корисника гробних места са њиховим правима, наложено је ЈКП да изradi Обавештење у којем ће изричито навести да корисник гробног места има право да изабере извођача радова постављања, преправке и уклањања споменика, као и других предмета на сваком гробном месту, на београдским гробљима, односно да конкуренти - каменорезачке радње и други облици организовања регистровани за ову делатност имају равноправан приступ као и Јавно комунално предузеће „Погребне услуге“, Београд у извођењу радова постављања, преправке и уклањања споменика као и других предмета, у зависности од тога за ког извођача радова се корисник гробног места одлучи. На тај начин, други учесници на тржишту и крајњи корисници услуга биће упознати са наведеним мерама отклањања повреде конкуренције, односно са својим правима и обавезама, чији је циљ да се открије будуће чињење истих или сличних радњи.

Сходно члану 40. став 1. Закона, одлучено је као у ставу X диспозитива решења.

Упутство о правном средству:

Ово решење је коначно у управном поступку.

Против овог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор тужбом која се подноси Управном суду, у року од 30 дана од дана пријема решења.

Доставити:
Адвокат Бранислав Бјелица
Максима Горког 4/II
Панчево

Град Београд
Градоначелник Београда
Трг Николе Пашића бр. 6
Београд

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ
Доц. др Милоје Обрадовић