



**Република Србија**  
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ**  
**КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Савска улица 25/IV, Београд

Број: 5/0-02-107/2021-20

Веза: 5/0-02-290/2020,

5/0-02-02/2019,

5/0-02-08/2018,

5/0-02-724/2017

Датум: 24.12.2021. године

Савет Комисије за заштиту конкуренције, на основу чл. 22. став 2, чл. 25. став 1, чл. 57. став 1. и чл. 68. став 1. тачка 1) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13), чл. 101. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) и чл. 3. и 4. 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 поновном поступку против учесника на тржишту Ниш-експрес доо Ниш, матични број 07133731, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, које заступа Зоран Јовановић и чији су пуномоћници Немања Васиљевић и Рада Јанковић, адвокати из Београда, Теразије 29, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја, у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције, на 69. седници одржаној 24.12.2021. године, доноси

**РЕШЕЊЕ**

**I УТВРЂУЈЕ СЕ** да учесник на тржишту Ниш-експрес доо Ниш, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, матични број 07133731, као управљач на Аутобуској станици Ниш има доминантан положај на релевантном тржишту пружања услуге изласка на перон аутобуске станице на територији града Ниша.

**II УТВРЂУЈЕ СЕ** да је учесник на тржишту Ниш-експрес доо Ниш, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, злоупотребио доминантан положај, тако што је као управљач на Аутобуској станици Ниш, на основу ценовника бр. ИО 208/2 од 17.04.2015. године, бр. 301/1 од 13.07.2016. године и бр. 435/1 од 12.02.2018. године:

- 1) у периоду од 18.04.2015. године до 20.11.2018. године, наплаћивао различите цене за исту станичну услугу у вези са возном картом, тако што је правио разлику у цени на основу дужине релације путовања исказане у километрима:
  - 15 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине до 50км,
  - 45 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 51 до 100км,
  - 70 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 101 до 200км,
  - 80 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 201 до 300км,

- 100 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине преко 300км,

и

2) наплаћивао различите цене лицима која су платила станичну услугу у вези са возном картом и купцима перонске карте тако што је купцима перонске карте исту наплаћивао:

- у периоду од 18.04.2015. године до 13.07.2016. године у износу од 100 РСД са ПДВ-ом,
- у периоду од 14.07.2016. године до 18.02.2018. године у износу од 160 РСД са ПДВ-ом за лица која путују са превозницима који Ниш-експресу нису доставили ценовнике, и у износу од 300 РСД са ПДВ-ом за остала лица,
- у периоду од 19.02.2018. године до 20.11.2018. године у износу од 160 РСД са ПДВ-ом,

чиме је применио неправичне услове пословања из члана 16. став 2. тачка 1) Закона о заштити конкуренције, које за последицу имају дискриминацију корисника због плаћања различитих цена за исту услугу изласка на перон на Аутобуској станици Ниш.

**III ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини од 37.593.636,00 (словима: тридесетседаммилионапетстодеведесеттрихиљадешестотридесетшест и 0/100) РСД.

**IV НАЛАЖЕ СЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења да изврши једнократно уплату новчаног износа на име мере заштите конкуренције из става III диспозитива овог решења 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** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења од 12 (дванаест) месеци од дана достављања решења за извршење налога из става IV диспозитива овог решења под претњом принудног извршења које спроводи Пореска управа у складу са прописима којима се уређује наплата пореза.

**VI НАЛАЖЕ СЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења, да у року од 5 (пет) дана од дана извршења налога из става IV диспозитива овог решења, Комисији за заштиту конкуренције достави доказ о извршеној уплати.

**VII НАЛАЖЕ СЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења, да свим корисницима услуге изласка на перон на Аутобуској станици Ниш исту омогући на недискриминаторан начин.

**VIII НАЛАЖЕ СЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења да у периоду од 2 (две) године од дана достављања овог решења сваких 6 месеци, почев од дана достављања овог решења, Комисији за заштиту конкуренције доставља ценовник услуга на аутобуској станици на територији града Ниша, као доказ о извршењу налога из става VII овог решења.

**IX ЗАБРАЊУЈЕ СЕ** учеснику на тржишту из става I диспозитива овог решења свако будуће поступање којим би се могла спречити, ограничити или нарушити конкуренција злоупотребом доминантног положаја на начин описан у ставу II диспозитива овог решења.

**X ОДБИЈА СЕ ЗАХТЕВ** учесника на тржишту из става I диспозитива овог решења за обуставу поступка покренутог закључком председника Комисије за заштиту конкуренције број 5/0-02-724/2017-1 од 17.11.2017. године.

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

### *Образложење*

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за инспекцијски надзор, Одељење за инспекцијске послове друског саобраћаја, Јабланички управни округ (у даљем тексту: Министарство) поднело је Комисији за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) иницијативу заведену у Комисији под бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године, против учесника на тржишту Ниш-експрес доо Ниш<sup>1</sup>, са седиштем у Нишу, Црвени Крст, ул. Чамурлија број 160, матични број 07133731, које заступа генерални директор Зоран Јовановић и чији су пуномоћници Немања Васиљевић и Рада Јанковић, адвокати из Београда, Теразије 29 (у даљем тексту: Ниш-експрес). У иницијативи је наведено да је инспектор друског саобраћаја дана 04.10.2017. године извршио контролу пружања станичних услуга превозницима и путницима, корисницима услуга „Аутобуске станице Ниш“ (у даљем тексту: АС Ниш), којом приликом је утврђено да је АС Ниш, дана 13.07.2016. године донела ценовник о пружању станичних услуга на АС Ниш и АС Бабушница који важи од 14.07.2016. године на основу одлуке Извршног одбора АД Ниш-експрес бр. 301/1 од 13.07.2016. године. У иницијативи је даље наведено да је током контроле утврђено да АС Ниш не пружа услуге путницима под једнаким условима из следећих разлога:

- станична услуга се плаћа по километражи релације путовања,
- путницима који имају карту која није купљена на АС Ниш наплаћује се станична услуга „улаз на перон аутобуске станице“ у износу од 160 РСД,
- путницима који не поседују возну карту за превоз и желе да уђу на АС Ниш и купе карту у аутобусу наплаћује се станична услуга „улаз на перон аутобуске станице“ у износу од 300 РСД и
- грађанима који прате путнике се наплаћује станична услуга „улаз на перон аутобуске станице“ у износу од 300 РСД.

Наведено је и да путник који има месечну карту коју је издао превозник Ниш-експрес не плаћа „месечну карту за улазак на перон уз поседовање месечне карте“, која се осталима наплаћује у износу од 500 РСД. Поред наведеног, истакнуто је да аутобуска станица, која је једина на територији града Ниша, има провизију од око 10% на продате карте. У прилогу иницијативе достављени су записник Министарства о извршеном инспекцијском прегледу бр. 363-347-166/2017 од 04.10.2017. године, ценовник станичних услуга на АС Ниш и АС Бабушница, број ИО 301/1 од 13.07.2016. године који је донео Ниш-експрес, и одлука Извршног одбора Ниш-експреса о усвајању ценовника станичних услуга за путнике од 13.07.2016. године за АС Ниш и АС Бабушница бр. 301/1 од 13.07.2016. године.

---

<sup>1</sup> Тадашњи назив: АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО ЗА САОБРАЋАЈНУ ДЕЛАТНОСТ НИШ-ЕКСПРЕС НИШ. Решењем Агенције за привредне регистре бр. БД 30923/2020 усвојена је промена правне форме из акционарског друштва у друштво са ограниченом одговорношћу, и пословног имена из АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО ЗА САОБРАЋАЈНУ ДЕЛАТНОСТ НИШ-ЕКСПРЕС НИШ у НИШ-ЕКСПРЕС ДОО НИШ. Подаци су јавно доступни на интернет сајту Агенције за привредне регистре: <https://pretraga2.apr.gov.rs/unifiedentitysearch>.

Након детаљне анализе документације из прилога иницијативе, а узимајући у обзир наводе из иницијативе, Комисија је основано претпоставила постојање повреде конкуренције која за циљ или последицу има или може имати значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Стога је закључком председника Комисије бр. 5/0-02-724/2017-1 од 17.11.2017. године, против Ниш-експреса покренут поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја, у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције конкуренције („Службени гласник РС”, број 51/09 и 95/13, у даљем тексту: Закон). Основано је претпостављено да наплата различитих цена услуге омогућавања физичким лицима (путницима и другим лицима) приступа перонима, од стране управљача једином аутобуском станицом у Нишу, може представљати радњу повреде конкуренције из члана 16. Закона.

Након спроведеног поступка, Комисија је донела решење бр. 5/0-02-02/2019-4 од 24.05.2019. године којим је утврђено да Ниш експрес има доминантан положај на релевантном тржишту пружања услуге изласка на перон на аутобуске станице на територији града Ниша, те да је исти злоупотребио.

Предметно решење је поништено пресудом Управног суда, Одељење у Нишу, бр. П-3 У. 9529/19 од 12.12.2019. године (у даљем тексту: Прва пресуда), и предмет је враћен Комисији на поновно одлучивање. Управни суд је у Првој пресуди нашао да је повређена одредба члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење; у даљем тексту: ЗОУП).

У Првој пресуди је истакнуто да образложење поништеног решења не садржи разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива. Ово из разлога што образложење поништеног решења не садржи образложење у вези са питањем да ли је Комисија одступила од решења која је раније доносила у истим или сличним управним стварима, у смислу одредбе члана 141. став 4. ЗОУП-а, у погледу одређивања износа мере заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа, с обзиром на то да решењем Комисије бр. 5/0-02-117/07-1 од 16.02.2007. године, странци у поступку није била одређена мера заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа.

Управни суд је такође нашао да се из образложења поништеног решења не може закључити да ли је Комисија приликом одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције, узела у обзир намеру и последицу повреде конкуренције и није дала образложење у погледу постојања такве намере и последице повреде конкуренције. Управни суд је оценио да поништено решење садржи само разлоге у погледу тежине и трајања повреде конкуренције, при чему је Ниш-експрес указао да је, приликом одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције, Комисија требало да узме у обзир да Ниш-експрес није имао намеру да повреди конкуренцију, сматрајући да је код злоупотребе доминантног положаја основни мотив максимизација профита, а што код Ниш-експреса није случај, и да се учешће прихода од станичних услуга у укупним пословним приходима није мењало у посматраном периоду и износило је 2%.

Управни суд је наложио да се донесе ново решење, придржавајући се примедби суда изнетих у Првој пресуди. Уважавајући примедбе Управног суда из Прве пресуде у смислу одредбе члана 69. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009; у даљем тексту: ЗУС), Комисија је у поступку поновног одлучивања донела решење бр. 5/0-02-290/2020-3 од 24.12.2020. године којим је утврђено да Ниш експрес има доминантан положај на

релевантном тржишту пружања услуге изласка на перон на аутобуске станице на територији града Ниша, те да је исти злоупотребио.

Пресудом Управног суда, Одељење у Нишу, бр. II-5 У.1435/21 од 13.05.2021. године (у даљем тексту: Пресуда), која је Комисији достављена дана 02.06.2021. године, поништено је решење Комисије бр. 5/0-02-290/2020-3 од 24.12.2020. године и предмет је враћен на поновно одлучивање због повреде члана 141. став 4 ЗОУП-а, јер образложење оспореног решења не садржи разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку из диспозитива, при чему се конкретни разлози разликују од разлога доношења Прве пресуде. Суд је нашао да није на адекватан начин образложено утврђивање износа мере заштите конкуренције јер наведени прописи за утврђивање мере заштите конкуренције нису доведени у везу са утврђеним новчаним износом мере заштите конкуренције, те није образложено који фактори умањења и увећања су узети у обзир, односно на који начин је износ обрачунат у односу на учешће фактора у утврђеном износу мере заштите конкуренције. Даље, суд је нашао да није наведен проценат износа мере у односу на приходе, као и да Комисија „последницу везује искључиво за ценовну дискриминацију лица која за исту услугу плаћају различите износе, занемарујући да се у конкретном случају последница може огледати и у ограничавању или нарушавању пословања других превозника, јер је очекивано да ће се путници определити за јефтину услугу.“

Управни суд је наложио да се донесе ново решење, придржавајући се примедби суда изнетих у Пресуди. Уважавајући примедбе Управног суда из Пресуде Комисија је, у смислу одредбе члана 69. став 2. ЗУС-а, у поступку поновног одлучивања утврдила следеће.

## **СТРАНКА У ПОСТУПКУ**

Ниш-експрес доо Ниш, матични број 07133731, ПИБ 100615493, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, које заступа Зоран Јовановић, претежна делатност 4939 – остали превоз путника у копненом саобраћају.

На интернет сајту Ниш-експреса наведено је следеће:

Друштво постоји од 1951. године и основна делатност је превоз путника на градским, међуградским и међународним линијама. Деценијама уназад организују туристичка путовања у земљи и иностранству, ђачке екскурзије, излете, летовања, зимовања, изнајмљује аутобусе за ванлинијски превоз и врши продају аутобуских карата. Према јавно доступним подацима Привредне коморе Србије<sup>2</sup>, Ниш-експрес је управљач аутобуским станицама у Нишу, Прокупљу, Алексинцу, Бујановцу, Куршумлији, Ражњу, Белој Паланци, Сврљигу и Бабушници, а према наводима странке у поступку и аутобуским станицама у Гацином Хану, Димитровграду и Књажевцу.

## **ОДРЕЂИВАЊЕ РЕЛЕВАНТНОГ ТРЖИШТА**

Релевантно тржиште у смислу члана 6. Закона јесте тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту. Релевантно тржиште производа представља скуп робе, односно услуга, које потрошачи и други корисници сматрају

<sup>2</sup> Преглед аутобуских станица у Републици Србији од 13.07.2018. године, доступан на сајту [https://api.pks.rs/storage/assets/Pregled%20stanica%20u%20R\\_Srbiji%20%2013-07-2018.pdf](https://api.pks.rs/storage/assets/Pregled%20stanica%20u%20R_Srbiji%20%2013-07-2018.pdf) са последњим приступом на дан 24.07.2020. године.

заменљивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене. Релевантно географско тржиште представља територију на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама.

Комисија утврђује релевантно тржиште, примењујући критеријуме за одређивање релевантног тржишта, дефинисане Уредбом о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“, број 89/2009 - у даљем тексту: Уредба). Према члану 2. став 2. поменуте Уредбе, уколико роба/услуга нема замену, релевантно тржиште производа чини та роба, односно услуга.

Приликом дефинисања релевантног тржишта за потребе предметног поступка пошло се од чињенице да је Ниш-експрес управљач аутобуском станицом у Нишу. Делатност странке у поступку регулисана је одредбама Закона о превозу путника у друмском саобраћају („Сл. гласник РС“ бр. 68/2015, 41/2018, 44/2018 - др. закон, 83/2018, 31/2019 и 9/2020); у даљем тексту: Закон о превозу путника) и Општих услова пословања аутобуских станица („Сл. гласник РС“ бр. 26/2008 и 68/2012 - одлука УС; у даљем тексту: Општи услови пословања), а које су у време релевантно за утврђивање предметне повреде конкуренције били на снази.

При утврђивању релевантног тржишта Комисија је имала у виду да управљачи аутобуским станицама пружају услуге физичким лицима и превозницима. С обзиром на то да су предмет ове управне ствари услови под којима управљач аутобуском станицом у Нишу пружа услуге физичким лицима – путницима и осталим корисницима, Комисија је приступила утврђивању релевантног тржишта полазећи од те чињенице.

Физичка лица – путници и остали корисници, приступају перону на аутобуској станици ради путовања, праћења лица које путује, или из другог разлога, при чему све или нешто од наведеног могу да учине и на аутобуским стајалиштима.

Наиме, чланом 70. став 2. Закона о превозу путника прописано је да су аутобуски превозници дужни да укрцавање и искрцавање путника у аутобус у линијском превозу врше на аутобуским станицама и аутобуским стајалиштима која су унета у регистровани ред вожње. Даље, чланом 2. тач. 2) и 3) истог закона прописано је да је аутобуска станица саобраћајни објекат у коме се врши пријем и отпрема аутобуса, укрцавање и искрцавање путника и пртљага, продаја и издавање возних карата и других превозних исправа, давање обавештења о превозу и пружање других услуга у вези са превозом, док аутобуско стајалиште представља изграђен простор ван коловоза или прописно обележену површину на коловозу, намењену за заустављање аутобуса ради укрцавања и искрцавања путника и утовара и истовара пртљага.

### **Аутобуска станица**

На неким аутобуским станицама приступ перону за физичка лица је слободан док је на појединим ограничен. У конкретном случају на АС Ниш приступ перонима је ограничен и може му се приступити само уз купљену карту уз коју је плаћена станична услуга или уз перонску карту.

У складу са чланом 47. став 1. Закона о превозу путника и чл. 2 став 1. и чл. 12. став 3. Општих услова пословања, аутобуском станицом управља привредно друштво које обавља делатност пружања станичних услуга. Станичне услуге пружају се под једнаким условима, као што се и возна карта продаје свим путницима под једнаким условима.

Управљач аутобуском станицом у складу са чланом 51. став 2. Закона о превозу путника дужан је да омогући путнику који има возну карту издату на аутобуској станици, прелазну возну карту, повратну возну карту или месечну возну карту (у даљем тексту: возна карта, путна карта) несметан приступ аутобусу на перону. Перону могу приступити и лица која нису путници, односно лица која немају неку од наведених карата, а то могу учинити на основу перонске карте.<sup>3</sup> Када је приступ перону ограничен, грађанима који желе да приступе перону јер прате путнике, имају намеру да купе карту у аутобусу или су ту из других разлога, омогућава се улазак на перон уколико поседују перонску карту. Такође, током последњих пет минута пре поласка аутобуса лице које жели да купи возну карту то не може да учини на аутобуској станици, али може у аутобусу и управљач аутобуском станицом дужан је да му у складу са чланом 56. став 5. Закона о превозу путника омогући несметан приступ аутобусу на перону све до поласка аутобуса, а што подразумева да то лице мора у том случају да поседује перонску карту јер на перон излази као грађанин, а не као путник<sup>4</sup>. Дакле, путници ради изласка на перон плаћају станичну услугу уз купљену карту, док сва остала физичка лица која хоће да изађу на перон морају да поседују перонску карту.

Из наведеног следи да је физичким лицима приступ аутобусу на перону на АС Ниш могућ или уколико су путници који имају карту уз коју су платили станичну услугу, или ако имају перонску карту.

Комисија је анализирао постојање разлике у услугама које добијају физичка лица (путници) која плате станичну услугу у вези са путном картом и физичка лица која купе перонску карту.

Чланом 38. Закона о превозу путника прописано је да су корисници станичних услуга превозници и путници, а делатност пружања станичних услуга обухвата: 1) давање обавештења која се односе на време поласка и доласка аутобуса, цену превоза, назив превозника и сл; 2) продају возних карата и издавање других превозних исправа у вези са превозом; 3) укрцавање и искрцавање путника; 4) смештај и чување пртљага; 5) пријем и отпрему аутобуса. Поред ових, пружалац станичних услуга може пружати и друге услуге превозницима, путницима и другим корисницима.

Општи услови пословања у чл. 11. ст. 1. и чл. 14. прецизирају обавезе управљача аутобуском станицом у погледу обезбеђивања станичне услуге путницима:

- продају возних карата за регистроване редове вожње - поласке и других превозних исправа (у даљем тексту: путне карте) на посебно организованим и означеним продајним местима - шалтерима,
- давање обавештења у вези превоза према регистрованим редовима вожње путем паноа, разгласа, посебном телефонском линијом, на посебном шалтеру, коришћењем терминала, интернета и видео монитора, и то обавештења о времену поласка и доласка, цени превоза, називу превозника, времену путовања, везама са поласцима на другим линијама, постављању аутобуса на перон и других обавештења у вези са превозом,
- истицање на видном месту извода из реда вожње, Општих услова превоза и Општих услова пословања аутобуских станица,
- коришћење јавног санитарног чвора са текућом водом,
- услуге гардеробе.

<sup>3</sup> Перонска карта је исправа на основу које грађанин има право приступа на перон, ако је приступ перону ограничен (чл. 2. став 9. Општих услова пословања).

<sup>4</sup> Путник је лице које, на основу уговора или друге одговарајуће исправе, има право на превоз (члан 2. тачка 33) Закона о превозу путника).

Управљач аутобуском станицом може пружати путницима и другим корисницима и друге - остале станичне услуге (резервације, амбулантске услуге, телефонске, телефакс и интернет услуге, туристичке, угоститељске, трговачке и друге услуге).

Од напред наведених станичних услуга, које је управљач аутобуском станицом у обавези да учини доступним путнику, станична услуга у вези са куповином возне карте обухвата следеће: услуге смештаја путника у чекаоници аутобуске станице и простору са местима за продају карата и других превозних исправа и давање обавештења о превозу, као и услуге које путницима пружа овлашћено особље привредног друштва које управља аутобуском станицом.<sup>5</sup> Друге, односно остале услуге управљач је дужан да обезбеди, али се те услуге обично посебно наплаћују и не улазе у цену станичне услуге која се плаћа приликом куповине возне карте.

Истовремено, опште је познато да у чекаонице аутобуске станице и простор са местима за продају карата и других превозних исправа, могу да приступе и други корисници који нису путници, а најчешће су то лица која прате или евентуално дочекују путнике, и то без обзира на то да ли имају перонску карту или не. Даље, услуга давања обавештења о превозу је доступна свим физичким лицима без обзира да ли су путници или не, што значи да се не доказује статус путника да би се добило обавештење о превозу, а у шта се могу сврстати и обавештења која пружају запослени код управљача аутобуском станицом. Такође, на једнак начин су свима доступне и услуге коришћења јавног санитарног чвора са текућом водом (што се или не наплаћује никоме, или се наплаћује свима), као и гардеробе, односно остале станичне услуге (амбулантске услуге, телефонске, телефакс и интернет услуге, туристичке, угоститељске, трговачке и друге услуге)<sup>6</sup>.

Имајући у виду наведено може се закључити да су све услуге изузев изласка на перон станице (када је исти ограничен) под једнаким условима доступне путницима који су те услуге платили уз возну карту и другим корисницима, односно осталим физичким лицима који нису путници. Приступ перону и аутобусима имају и путници који су платили станичну услугу, и они који су купили перонску карту. Комисија је имала у виду могућност да путници који су платили станичну услугу имају на располагању и више пружених услуга, али свакако не мање од лица која су купила перонску карту. Такође, Комисија је утврдила да Ниш-експрес и перонску карту третира као станичну услугу, о чему ће бити речи у даљем тексту.

На основу изнетог утврђено је да нема основа за евентуалну даљу сегментацију тржишта посматрано у односу на путнике и друге кориснике, односно остала физичка лица.

### **Аутобуско стајалиште**

Да би физичко лице приступило аутобусу, односно да би се путник укрцао у аутобус, на аутобуском стајалишту, неопходна му је информација о превозницима који саобраћају на жељеној линији, а који стају на том аутобуском стајалишту (ако уопште стају јер је потребно свако стајалиште унети у регистровани ред вожње превозника који саобраћа на жељеној релацији), које је време доласка аутобуса на стајалиште, с тим да поуздано не зна нити може да зна да ли има места у аутобусу и да ли је превозник у могућности да прими његов пртљаг. Даље, путник није у могућности да на аутобуском стајалишту изврши резервацију карте или

<sup>5</sup> Члан 2. став 8. Општих услова пословања.

<sup>6</sup> Члан 11. став 2. Општих услова пословања.



седишта нити да се информише телефонски, путем интернета, паноа, разгласа, или лично на шалтеру о времену поласка аутобуса са аутобуског стајалишта, као и о евентуалним кашњењима, затим о цени превоза, називу превозника, времену путовања, везама са поласцима на другим линијама. Поред наведеног што описује битну разлику у погледу врсте и броја услуга које путник може да добије на аутобуској станици и аутобуском стајалишту, не смеју се занемарити ни чињенице да на аутобуским стајалиштима не постоје просторије намењене за чекаоницу у којој мора да постоји грејање и могућност проветравања, гардеробе и јавни санитарни чворови са текућом водом. Све што се односи на путнике, односи се и на лица која путнике прате.

Са друге стране не постоји обавеза превозника да користе аутобуска стајалишта, а нарочито у местима у којима постоји аутобуска станица. Такође, у међународном превозу уколико постоји аутобуска станица у насељу или насељеном месту које је унето у одобрени ред вожње превозник је лимитиран и може да поред аутобуске станице одреди највише два стајалишта.<sup>7</sup>

Уредба предвиђа да се заменљивост скупа робе/услуга које потрошачи сматрају заменљивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене, врши на основу критеријума процене могућности за куповину друге робе или услуга које су замена за предметну робу или услугу (супституција тражње).<sup>8</sup> Процена могућности супституције тражње врши се на основу свих расположивих података, међу којима су и особина робе или услуга или њихова намена.<sup>9</sup> Из свега наведеног није прихватљиво вредновати аутобуско стајалиште као адекватан супститут аутобуској станици јер се на аутобуском стајалишту путницима и физичким лицима не пружају све услуге које се пружају на аутобуским станицама.

### **Релевантно тржиште**

Са свега наведеног Комисија је као релевантно тржиште производа утврдила тржиште услуге изласка на перон аутобуске станице физичким лицима – путницима и осталим корисницима.

Као релевантно географско тржиште утврђена је територија града Ниша. Физичка лица са територије Ниша немају могућност, због географске удаљености, да перонима приступају на аутобуским станицама у другим градовима.

Коначно, као релевантно тржиште дефинисано је тржиште услуге изласка на перон аутобуске станице на територији града Ниша.

Иако је Комисија у Обавештењу о битним чињеницама, доказима и осталим елементима утврђеним у поступку бр. 5/0-02-107/2021-9 од 19.08.2021. године, које је достављено Ниш-експресу, на идентичан начин као у овом решењу појаснила начин дефинисања релевантног тржишта производа, странка је изнела предлог да се „спроведе испитивање путника на територији града Ниша по питању коришћења аутобуске станице и аутобуског стајалишта, односно по питању њихове супституције“ и „да се спроведе анализа тржишта од стране независне организације“. У вези са изнетим Комисија налази да је потребно нагласити следеће. Приликом вредновања могућности супституције аутобуске станице и аутобуског стајалишта, Комисија је применила члан 3. тачка 1. Уредбе, будући да је квалитативно оценила услуге које се пружају на аутобуској станици и њихову намену, нарочито имајући у виду чињеницу да се те услуге не пружају на аутобуским стајалиштима. За разлику од

<sup>7</sup>Члан 99. став 6. Закона о превозу путника.

<sup>8</sup>Члан 2. став 3. у вези са ставом 1. Уредбе.

<sup>9</sup>Члан 3. став 1. Уредбе.

аутобуске станице, Закон о превозу путника не предвиђа да се на аутобуском стајалишту врши продаја и издавање возних карата и других превозних исправа, дају обавештења о превозу и пружају друге услуге у вези са превозом. Ово из разлога што се ради о услугама, које су резервисане за аутобуске станице, а које морају да испуне услове за категоризацију које прописује Привредна комора Србије по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за послове саобраћаја. Делатност пружања станичних услуга на аутобуским станицама може да обавља привредно друштво, друго правно лице или предузетник који има лиценцу за пружање станичних услуга, а коју лиценцу издаје министарство надлежно за послове саобраћаја, и која је непреносива. Осим тога, уколико неко пружа станичне услуге на месту које није одређено као аутобуска станица, може да се ради само о нерегуларним аутобуским станицама чији рад није дозвољен. Оне као такве не могу бити уписане у ред вожње јер нису категорисане, нису као аутобуске станице препознате од стране Привредне коморе Србије, и њихово функционисање је кажњиво у складу са Законом о превозу путника. Такође, за разлику од аутобуских станица, Закон о превозу путника не предвиђа обавезу превозника да користе аутобуска стајалишта. Како је применом расположивих критеријума, који су алтернативно и *exempli causa* наведени и члану 3. Уредбе, јасно и недвосмислено оцењено да нема места третирању аутобуског стајалишта као супститута аутобуској станици, Комисија је оценила да је непотребно даље утврђивати релевантно тржиште. Даље, током поступка пред Комисијом, а пре достављања изјашњења на Обавештење, Ниш-експрес није износио примедбу на одређивање релевантног тржишта, нити је прилагао доказе који би могли да наведу на такав закључак, иако је за то имао прилику. Истовремено, Управни суд уважавајући тужбе Ниш-експреса, није нашао да је Комисија утврђујући постојање повреде конкуренције неправилно одредила релевантно тржиште, иако је Ниш-експрес и то истицао у својим тужбама. При томе, ни током поступака пред Управним судом Ниш-експрес није предложио доказе који би указали на то да релевантно тржиште треба посматрати другачије од утврђеног. Стога су захтеви Ниш-експреса да Комисија „спроведе испитивање путника на територији града Ниша по питању коришћења аутобуске станице и аутобуског стајалишта, односно по питању њихове супституције“ и „да се спроведе анализа тржишта од стране независне организације“ одбијени закључком бр. 5/0-02-107/2021-19 од 08.12.2021. године, уз оцену да са становишта целисходности, делотворности и економичности поступка, истовремено поштујући начело истине и слободне оцене доказа, није потребно извођење доказа.

## ДОМИНАНТАН ПОЛОЖАЈ

Након што је дефинисала релевантно тржиште, Комисија је приступила утврђивању положаја странке у поступку на тако утврђеном релевантном тржишту. Према члану 15. став 1. Закона, доминантан положај има учесник на тржишту који, због своје тржишне снаге, може да послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односу на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче. Ради утврђивања тржишне снаге коју Ниш-експрес, као привредно друштво које управља АС Ниш, има на релевантном тржишту, Комисија је пошла од чињенице да је на интернет страници Привредне коморе Србије<sup>10</sup> објављен Преглед аутобуских станица у Републици Србији, на основу кога је утврђено да је аутобуска станица у Нишу једина аутобуска станица у том граду.

<sup>10</sup><http://www.pks.rs/privredasrbije.aspx?id=15> и [http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Saobracaj/Daljinar/2013\\_07\\_11\\_%20-%20Pregled%20stanica%20u%20R\\_Srbiji%20%20%20SAJT.pdf](http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Saobracaj/Daljinar/2013_07_11_%20-%20Pregled%20stanica%20u%20R_Srbiji%20%20%20SAJT.pdf)

Услуга изласка на перон аутобуске станице на територији града Ниша пружа се једино на аутобуској станици којом управља Ниш-експрес ад Ниш. Из наведеног разлога, Комисија је утврдила да Ниш-експрес ад Ниш на релевантном тржишту пружања услуге изласка на перон аутобуске станице на територији града Ниша има удео од 100%, те да има доминантан положај.

## АНАЛИЗА РЕЛЕВАНТНИХ ПОДАТАКА, ДОКУМЕНАТА И ИНФОРМАЦИЈА

### Исправе

Увидом у решење Министарства саобраћаја и телекомуникација бр. 240-347-00389/2001-03 од 28.12.2001. године<sup>11</sup> утврђено је да међумесна аутобуска станица у Нишу испуњава услове за рад и послује у саставу Ниш-експреса.

Увидом у записник Министарства о извршеном инспекцијском прегледу бр. 363-347-166/2017 од 04.10.2017. године<sup>12</sup> утврђено је да је дана 03.10.2017. године у 10 часова у просторијама АС Ниш, извршена контрола пружања станичних услуга превозницима и путницима. Током контроле је утврђено да АС Ниш, којом управља Ниш-експрес, поседује ценовник пружања станичних услуга од 14.07.2016. године, на основу ког путник који купи карту на шалтеру АС Ниш плаћа станичну услугу по километражи релације. У контроли је утврђено да путник који поседује карту превозника која није купљена на шалтеру АС Ниш, перонску карту мора да плати 160 РСД, те да путник, односно физичко лице, које не поседује карту за превоз, а жели да изађе на перон аутобуске станице мора да плати перонску карту у износу од 300 РСД.

Увидом у Ценовник бр. ЈО 208/2 од 17.04.2015. године<sup>13</sup> утврђено је да је ценовник донео Ниш-експрес, и да важи од 18.04.2015. године. Ценовник садржи три дела: 1) станичне услуге за превознике, 2) станичне услуге за путнике и 3) остале услуге. У оквиру станичних услуга за путнике предвиђене су следеће цене:

- Станична услуга за путнике на АС Ниш:
  - са релацијом дужине до 50км у износу од 15 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 51 до 100км у износу од 45 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 101 до 200км у износу од 70 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 201 до 300км у износу од 80 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 300км у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Перонска карта за грађане за улазак на перон АС Ниш у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Чување робе и пртљага по једном колету до 12 ч на АС Ниш у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Чување несачекане пошиљке по једном колету до 12 ч на АС Ниш у износу од 150 РСД са ПДВ-ом;
- Коришћење WC-а на АС Ниш у износу од 30 РСД са ПДВ-ом.

У оквиру осталих услуга предвиђене су месечна карта за излазак на перон уз поседовање месечне карте на АС Ниш, издавање потврда о ценама карти и о километражама, и коришћење паркинга.

<sup>11</sup>Прилог поднеску странке бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

<sup>12</sup>Прилог иницијативи бр. бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године.

<sup>13</sup>Прилог поднеску странке бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

Увидом у одлуку Извршног одбора Ниш-експреса бр. 301/1 од 13.07.2016. године<sup>14</sup> утврђено је да је усвојен Ценовник станичних услуга за путнике од 13.07.2016. године за АС Ниш и АС Бабушница, те да предметни ценовник чини саставни део ове одлуке и да се примењује од 14.07.2016. године.

Увидом у Ценовник станичних услуга на АС Ниш и АС Бабушница бр. ЈО 301/1 од 13.07.2016. године<sup>15</sup> утврђено је да садржи два дела: 1) станичне услуге за путнике и 2) остале услуге. У оквиру станичних услуга за путнике предвиђене су следеће цене:

- Станична услуга за путнике на АС Ниш:
  - са релацијом дужине до 50км у износу од 15 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 51 до 100км у износу од 45 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 101 до 200км у износу од 70 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 201 до 300км у износу од 80 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 300км у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Перонска карта за путника АС Ниш у износу од 160 РСД са ПДВ-ом;
- Перонска Карта АС Ниш у износу од 300 РСД;
- Чување робе и пртљага по једном колету до 12 ч на АС Ниш у износу од 160 РСД са ПДВ-ом;
- Чување несачекане пошиљке по једном колету до 12 ч на АС Ниш у износу од 240 РСД са ПДВ-ом;
- Коришћење WC-а на АС Ниш у износу од 40 РСД са ПДВ-ом.

У оквиру осталих услуга предвиђене су месечна карта за излазак на перон уз поседовање месечне карте на АС Ниш, издавање потврда о ценама карти и о километражама, и коришћење паркинга.

Увидом у одлуку Извршног одбора Ниш-експреса бр. 435/1 од 12.02.2018. године<sup>16</sup> утврђено је да је усвојен Ценовник станичних услуга на АС Ниш од 12.02.2018. године, те да предметни ценовник чини саставни део ове одлуке и да се примењује од 19.02.2018. године.

Увидом у Ценовник станичних услуга на АС Ниш бр. 435/1 од 12.02.2018. године<sup>17</sup> утврђено је да су ценовником предвиђене само цене станичних услуга, и то:

- Станична услуга уз купљену возну карту:
  - са релацијом дужине до 50км у износу од 15 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 51 до 100км у износу од 45 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 101 до 200км у износу од 70 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 201 до 300км у износу од 80 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 300км у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Овера повратне карте:
  - са релацијом дужине од 51 до 100км у износу од 45 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 101 до 200км у износу од 70 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 201 до 300км у износу од 80 РСД са ПДВ-ом,
  - са релацијом дужине од 300км у износу од 100 РСД са ПДВ-ом;
- Перонска карта у износу од 160 РСД;

<sup>14</sup>Прилог иницијативи бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године.

<sup>15</sup>Прилог иницијативи бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године као и поднеску странке бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

<sup>16</sup>Прилог предлогу за прекид поступка бр. 5/0-02-08/2018-7 од 14.02.2018. године.

<sup>17</sup>Прилог предлогу за прекид поступка бр. 5/0-02-08/2018-7 од 14.02.2018. године.

- Чување робе и пртљага по једном колету до 12 ч у износу од 160 РСД са ПДВ-ом;
- Чување несачекане пошиљке по једном колету до 12 ч у износу од 240 РСД са ПДВ-ом;
- Коришћење WC-а на АС Ниш у износу од 40 РСД са ПДВ-ом.

Увидом у Ценовник станичних услуга на АС Ниш бр. 495/1 од 19.11.2018. године<sup>18</sup> утврђено је да је ценовник донео Ниш-експрес, и да важи од 21.11.2018. године. Ценовником су предвиђене само цене станичних услуга, и то:

- Станична услуга уз купљену возну карту у износу од 60 РСД са ПДВ-ом;
- Овера повратне карте у износу од 60 РСД са ПДВ-ом;
- Перонска карта у износу од 60 РСД.
- Чување робе и пртљага по једном колету до 12 ч у износу од 160 РСД са ПДВ-ом,
- Чување несачекане пошиљке по једном колету до 12 ч у износу од 240 РСД са ПДВ-ом,
- Коришћење WC-а на АС Ниш у износу од 50 РСД са ПДВ-ом.

Увидом у изјашњење Министарства заведено код Комисије под бр. 5/0-02-08/2018-9 од 28.02.2018. године утврђено је да Министарство не располаже доказима за навод да се перонска карта не захтева од путника који имају месечну карту за линије које одржава Ниш-експрес.

### **Наводи Ниш-експреса<sup>19</sup>**

Појашњавајући разлику између станичне услуге за путнике на АС Ниш и перонске карте за путнике АС Ниш, Ниш-експрес је навео следеће:

Станична услуга на АС Ниш за путника наплаћује се од сваког путника уз купљену карту на АС Ниш. Цена те станичне услуге зависи од релације путовања путника тј. километраже у складу са ценовником. Та услуга је посебно исказана на купљеној возној карти и иста је за све превознике који су поступили у складу са потписаним Уговором о пружању станичних услуга и продаји карата. Перонска карта за путника АС Ниш је услуга коју плаћа путник превозника који су закључили Уговор о пружању станичних услуга и продаји карата, а исти нису испоштовали тиме што нису доставили станици оверен ценовник и карте за превоз, чиме су поступили супротно одредбама Уговора и члана 4. Општих услова пословања. Ти превозници су, поступајући на напред описан начин, ускратили аутобуску станицу припадајућег прихода од провизије за продају карата а њихови путници користе све услуге аутобуске станице. Даље, ти превозници су, поступајући супротно уговору и не поверавајући станици продају карата, додатно оптеретили своје путнике увећаним трошковима перонске карте за покриће трошкова услуге које им станица пружа а које би станица надоместила из наплаћене провизије. Цена ове перонске карте формирана је у складу са одредбом члана 42. Општих услова пословања аутобуских станица и једнака је за све путнике превозника који нису поштовали потписан Уговор и одредбу члана 4. Општих услова пословања аутобуских станица. Ови превозници имају могућност да поступе по потписаном Уговору или да од аутобуске станице Ниш купе унапред неограничен број карата за станичне услуге и да исте продају својим путницима уз купљену карту ван АС Ниш чиме би избегли додатно оптерећивање својих путника.

Комисија је увидом у Уговор о пружању станичних услуга и продаји карата закључен између Ниш-експреса и Ласта СП АД Београд (у даљем тексту: Ласта), заведен код Ниш-експреса под бр. 4102 од 16.06.2016. године и код Ласте под бр. 24.06.2016. године утврдила да се предметним уговором уређују међусобни односи, права и обавезе у оквиру пружања

<sup>18</sup> Прилог предлогу за прекид поступка бр. 5/0-02-08/2018-15 од 23.11.2018. године.

<sup>19</sup> Поднесак бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

станичних услуга и начин измирења обавеза по основу пружених услуга на АС Ниш, АС Алексинац и АС Куршумлија, као и друга питања, и то као потврду за претходно изнете наводе Ниш-експреса. Одредбом члана 4. предметног уговора предвиђена је обавеза Ласте да благовремено доставља Ниш-експресу регистровани ред вожње аутобуских линија, оверени ценовник, даљинар, расподелу места, као и све промене које у току важења овог уговора настану, и то одмах по настанку тих промена. Одредбом члана 7. Уговора прописано је да се корисник услуга обавезује да ће укрцавање и искрцавање путника вршити искључиво на полазним, односно долазним перонима Ниш-експреса. Чланом 8. предвиђено је да посаде аутобуса Ласте не могу вршити продају возних карата на саобраћајно оперативној површини даваоца услуга, нити примати путнике у аутобусу без карте до закључивања продаје карата од стране даваоца услуга. Корисник услуга је дужан да путнике који немају карте упути на шалтер даваоца услуга ради куповине карте. Одредбом члана 16. ставови 5. и 6. предвиђено је да Ниш-експресу припада накнада за продате карте у износу од 9% плус ПДВ од укупног износа продатих карата, те да Ниш-експрес самостално својом одлуком утврђује цене осталих станичних услуга.

Појашњавајући разлику између перонске карте за путника АС Ниш и перонске карте АС Ниш, Ниш-експрес је навео следеће:

Путник је лице које поседује возну карту а сва остала лица која желе да уђу на простор аутобуске станице имају третман грађанина и њима се наплаћује перонска карта. Ова лица немају купљену карту за превоз и према Општим условима пословања третирају се као грађани који користе остале садржаје на станици (услуге угоститељства, трговине и др.). Њихово задржавање није везано за путовање и захтевају посебан надзор у циљу заштите имовине и безбедности објекта и путника (случајеви крађе пртљага, пазара, оштећење објекта и превозних средстава и сл.).

Поред наведеног, Ниш-експрес је истакао да су остале аутобуске станице којима управља (Алексинац, Ражањ, Прокупље, Куршумлија, Бујановац, Гацин Хан, Бела Паланка, Димитровград, Сврљиг, Књажевац и Бабушница) отвореног типа и да се на њима не наплаћују перонске карте и станичне услуге.

## **Предлози за прекид поступка**

Ниш-експрес је поднео укупно пет предлога за прекид поступка.

У првом предлогу за прекид поступка<sup>20</sup> Ниш-експрес је истакао да је ради отклањања могућих повреда конкуренције усвојио „Ценовник станичних услуга на АС Ниш“ са применом од 19.02.2018. године. Навео је да су тиме утврђене јединствене цене станичних услуга за све путнике и јединствене цене перонске карте, а чиме су корисници услуга на тржишту доведени у исти положај. Након што је Ниш-експресу упућен позив за уређење поднеска, Ниш-експрес није доставио предлог обавеза предвиђен чланом 58. став 1, те како је констатовано да Ниш-експрес и даље примењује различите цене услуге омогућавања физичким лицима (путницима и другим лицима) приступ перонима на аутобуској станици у Нишу, Комисија је одбила предлог Ниш-експреса решењем бр. 4/0-02-08/2018-12 од 04.06.2018. године.

---

<sup>20</sup>Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-7 од 14.02.2018. године.

У другом предлогу за прекид поступка<sup>21</sup>, Ниш-експрес је предложио да се обавезе да у року од 3 дана од прекида поступка донесе нови ценовник којим ће:

- утврдити јединствену цену станичне услуге уз купљену карту у зависности од релације путовања за све путнике и јединствену цену за сва лица која излазе на перон без обзира да ли се ради о путницима или лицима која излазе на перон без купљене аутобуске карте као пратиоци/грађани,
- омогућити свим лицима која поседују месечну карту да не плаћају услуге изласка на перон аутобуске станице.

Наведено је да би такав ценовник био у употреби све док се значајно не увећају трошкови аутобуске станице у кумулативном износу, односно до доношења Правилника од стране надлежног министарства којим ће се одредити максималне цене станичних услуга. Решењем бр. 5/0-02-08/2018-14 од 05.11.2018. године одбијен је предлог Ниш-експреса за прекид поступка будући да Комисија није нашла да се предложеним мерама у целости отклања забринутост у вези постојања повреде конкуренције.

У трећем предлогу за прекид поступка<sup>22</sup> Ниш-експрес је истакао да ради отклањања могућих повреда конкуренције доставља предлог обавеза које је спреман да добровољно преузме са условима и роковима. Истакао је да предлог обавеза обухвата:

- јединствену цену станичне услуге за сва лица, без обзира на релацију путовања и на то да ли су путници или пратиоци који улазе на перонски део аутобуске станице, „чиме се изједначавају путници који путују са купљеном аутобуском картом на аутобуској станици и путници и пратиоци који улазе на перонски део аутобуске станице без купљене карте“,
- јединствену цену за оверу повратне карте без обзира на релацију путовања,
- непостојање обавезе плаћања „услуге изласка на перон аутобуске станице“ за сва лица која поседују месечну карту.

Ниш-експрес је истакао да је већ усвојио нови ценовник дана 19.11.2018. године, а који садржи обавезе које предлаже. Наведени предлог Ниш-експреса је одбијен решењем бр. 5/0-02-02/2019-1 од 27.02.2019. године. Против наведеног решења покренут је и управни спор који је окончан пресудом Управног суда Одељење у Нишу II-4 У 4720/19 од 04.07.2019. године, којом је тужба Ниш експреса ради поништаја овог решења одбијена.

У четвртом предлогу за прекид поступка<sup>23</sup> Ниш-експрес је истакао да ради отклањања могућих повреда конкуренције доставља предлог обавеза које је спреман да добровољно преузме са условима и роковима. Истакао је да предлог обавеза обухвата обавезивање да ће:

- радње које предузима, као доминантан учесник на дефинисаном тржишту, бити усмерене првенствено на добробит потрошача, и да ће све одлуке које доноси у оквиру свог пословања бити разматране са повећаном одговорношћу, као и да ће све одлуке о ценама које доноси Ниш-експрес бити у складу са реалним трошковима учесника на тржишту;
- на шестомесечном нивоу обавештавати Комисију о донетим одлукама које се тичу цена, као и да ће обавештавати Комисију о свим променама ценовника за станичне услуге, и то у року од прекида поступка до доношења акта од стране Владе Републике Србије на предлог министарства надлежног за послове саобраћаја којим се прописује начин утврђивања највише цене станичне услуге;

<sup>21</sup>Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-13 од 19.06.2018. године.

<sup>22</sup>Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-15 од 23.11.2018. године.

<sup>23</sup>Захтев за прекид поступка захтева бр. 5/0-02-107/2021-3 од 14.07.2021. године и допуна захтева бр. 5/0-02-107/2021-4 од 19.07.2021. године.

- једном годишње спроводити обавезну едукацију запослених о прописима и правилима о заштити конкуренције, о чему ће свакако обавештавати Комисију.

Наведени предлог Ниш-експреса је одбијен решењем бр. 5/0-02-107/2021-5 од 03.08.2021. године.

У петом предлогу за прекид поступка<sup>24</sup> Ниш-експрес је истакао да ради отклањања могућих повреда конкуренције доставља предлог обавеза које је спреман да добровољно преузме са условима и роковима. Истакао је да предлог обавеза обухвата обавезивање да ће:

- радње које предузима, као доминантан учесник на дефинисаном тржишту, бити усмерене првенствено на добробит потрошача, и да ће све одлуке које доноси у оквиру свог пословања бити разматране са повећаном одговорношћу, као и да ће све одлуке о ценама које доноси Ниш-експрес бити у складу са реалним трошковима учесника на тржишту;
- да донесе нове ценовнике којим ће се утврдити јединствена цена услуге физичким лицима (путницима и другим лицима) за приступ перонима најкасније у року од 3 дана од дана достављања закључка Комисије о прекиду поступка, а исти би био у употреби све до доношења правилника од стране надлежног министарства којим би се одредиле максималне цене станичних услуга;
- на шестомесечном нивоу обавештавати Комисију о донетим одлукама које се тичу цена, као и да ће обавештавати Комисију о свим променама ценовника за станичне услуге, и то у року од прекида поступка до доношења акта од стране Владе Републике Србије на предлог министарства надлежног за послове саобраћаја којим се прописује начин утврђивања највише цене станичне услуге;
- једном годишње спроводити обавезну едукацију запослених о прописима и правилима о заштити конкуренције, о чему ће свакако обавештавати Комисију.

Наведени предлог Ниш-експреса је одбијен решењем бр. 5/0-02-107/2021-8 од 19.08.2021. године.

## **ОБАВЕШТЕЊЕ О БИТНИМ ЧИЊЕНИЦАМА, ДОКАЗИМА И ОСТАЛИМ ЕЛЕМЕНТИМА УТВРЂЕНИМ У ПОСТУПКУ СА ПОЗИВОМ НА ИЗЈАШЊЕЊЕ**

Комисија је, у складу са одредбом члана 38. став 2. Закона, пре доношења решења у поступку поновног одлучивања, Ниш-експресу упутила Обавештење о битним чињеницама, доказима и осталим елементима утврђеним у поступку бр. 5/0-02-107/2021-9 од 19.08.2021. године са позивом на изјашњење (у даљем тексту: Обавештење). Према оцени Комисије, изјашњење Ниш-експреса на Обавештење<sup>25</sup> није садржало нове чињенице или доказе, нити релевантне наводе који би могли да утичу на другачије утврђивање чињеничног стања и другачију оцену изведених доказа у погледу постојања повреде конкуренције, а на чему се заснива ово решење.

Ниш-експрес је у изјашњењу на обавештење навео, између осталог, да дискриминација крајњих потрошача сама по себи не представља нити може да представља повреду конкуренције у смислу члана 16. Закона, тако да је наметање неправичних цена једина

<sup>24</sup> Захтев за прекид поступка захтева бр. 5/0-02-107/2021-6 од 04.08.2021. године и допуна захтева бр. 5/0-02-107/2021-7 од 06.08.2021. године.

<sup>25</sup> Поднесак бр. 5/0-02-107/2021-10 од 13.09.2021. године.



повреда конкуренције која би у предметном поступку могла бити утврђена. Из наведеног разлога, према мишљењу странке у поступку, Комисија је у конкретном случају морала да утврди да је Ниш-експрес наплатом различитих цена својих услуга остварио екстра профит, што би у том случају једино могло да се окарактерише као евентуално наметање неправичних цена (енгл. *excessive pricing*). Наведено је и да Комисија у предметном поступку није спровела ниједну трошковну анализу и анализу ефеката повреде конкуренције на основу којих би се утврдило да је Ниш-експрес остварио екстра профит. Због наведеног Ниш-експрес је тражио од Комисије „да затражи од независне организације вештачење којим ће се утврдити да ли је Ниш-експрес остварио екстра профит“.

У изјашњењу је даље наведено да је Комисија погрешно и непотпуно дефинисала релевантно тржиште производа, свесно занемарујући чињенице које су јој биле доступне као и законску дефиницију релевантног тржишта производа, и одредбе Уредбе. Појашњено је да је Ниш-експрес „изнео доказане чињенице да у граду Нишу 80% путника у међумесном саобраћају користи аутобуска стајалишта, која су регистрована у редовима возње, и на којима се свакако може добити информација о превозницима, времену доласка аутобуса и другим за путника битним информацијама“. Ниш-експрес је с тим у вези тражио од Комисије „да спроведе испитивање путника на територији града Ниша по питању коришћења аутобуске станице и аутобуског стајалишта, односно по питању њихове супституције“ и „да се спроведе анализа тржишта од стране независне организације“.

Ниш-експрес је навео свој став да путници и корисници станичних услуга не учествују у промету робе, односно услуга, и не могу се сматрати учесницима на тржишту у смислу члана 3. Закона, због чега се према њима не може учинити злоупотреба доминантног положаја. Додато је да Ниш-експресу није јасно како је могао да изврши повреду конкуренције на дефинисаном релевантном тржишту на ком је једини присутан, односно нема конкуренте, а није у питању стицање „екстра профита“ јер цена његових услуга није изнад (граничних) трошкова, а за шта је, како даље наводи, доставио доказе.

Ниш-експрес је истакао да није доказана последица која је неопходна за постојање злоупотребе доминантног положаја, да није утврђено постојање намере, као и да нема места даљем вођењу предметног поступка те да поступак треба обуставити.

У изјашњењу на Обавештење Ниш-експрес је истакао захтев за изузеће овлашћеног службеног лица, међутим како није навео о ком овлашћеном службеном лицу је реч, упућен му је на основу одредбе члана 59. ЗОУП-а допис бр. 5/0-02-107/2021-11 од 20.09.2021. године којим је обавештен да његов захтев садржи недостатке који спречавају овај орган у даљем поступању, и позван је да уреди поднесак тако што ће навести име и презиме овлашћеног службеног лица чије изузеће се тражи, под претњом доношења закључка о одбацавању тог захтева у складу са чланом 59. став 2. ЗОУП-а. На захтев Ниш-експрес-а рок за уређење захтева је продужен, након чега је поднеском бр. 5/0-02-107/2021-16 од 12.11.2021. године предметни захтев уређен тако што су достављена имена и презимена овлашћених службених лица чије се изузеће тражи. Предметни захтев је одбијен закључком бр. 5/0-02-107/2021-17 од 23.11.2021. године.

Поред тога, Ниш-експрес је у изјашњењу на Обавештење изнео и став о решењима Комисије по предлозима Ниш-експреса за прекид поступка у смислу члана 58. Закона, а на шта се Комисија у овом решењу није посебно освртала будући да се ради о коначним одлукама Комисије и ставу који је прихватио и Управни суд, Одељење у Нишу у пресуди бр. II-4 У 4720/19 од 04.07.2019. године.

## УТВРЂЕНО ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ И ЗЛОУПОТРЕБА ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА

Анализирајући обавезне станичне услуге које је Ниш-експрес дужан да обезбеди путницима<sup>26</sup> и достављене ценовнике, утврђено је да не постоји разлика у врсти и обиму услуга које се пружају путницима који купују или оверавају путну карту, без обзира на дужину релације путовања. Дужина релације путовања ни на који начин не утиче на обим нити сложеност услуга које пружа АС Ниш. Путници који купују или оверавају повратну карту на аутобуским станицама то чине на посебно организованим и означеним продајним местима – шалтерима (плаћањем карте плаћа се цена превоза и цена станичне услуге), односно добијају и услугу издавања карте која им гарантује место у аутобусу, и услугу изласка на перон аутобуске станице.

Друге станичне услуге које је управљач аутобуском станицом дужан да обезбеди путницима (давање обавештења у вези превоза према регистрованим редовима возње путем паноа, разгласа, посебном телефонском линијом, на посебном шалтеру, коришћењем терминала, интернета и видео монитора, и то обавештења о времену поласка и доласка, цени превоза, називу превозника, времену путовања, везама са поласцима на другим линијама, постављању аутобуса на перон и других обавештења у вези са превозом, истицање на видном месту извода из реда возње, Општих услова превоза и Општих услова пословања аутобуских станица, коришћење јавног санитарног чвора са текућом водом, услуге гардеробе) на једнак начин су доступне свим путницима који се затекну на станици.

Са свега наведеног је закључено да лица која су платила станичну услугу у вези са возном картом на располагању имају једнак обим и врсту услуга. Међутим, иако им је фактички омогућавао једнаку услугу, Ниш-експрес је путницима који су платили станичну услугу у вези са возном картом у периоду од 18.04.2015. године до 20.11.2018. године наплаћивао различите цене, у зависности од дужине релације путовања исказане у километрима, и то:

- 15 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине до 50км,
- 45 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 51 до 100км,
- 70 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 101 до 200км,
- 80 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 201 до 300км,
- 100 РСД са ПДВ-ом за релацију дужине од 300км.

Наведена разлика је, према оцени Комисије, неправична, неоправдана и дискриминаторска према путницима који путују на различитим релацијама, будући да различите релације путовања не подразумевају другачији обим и врсту услуге које путницима пружа Ниш-експрес као управљач АС Ниш, а која се наплаћује кроз станичну услугу. Наведено представља радњу злоупотребе доминантног положаја из члана 16. став 2. тачка 1) у виду непосредног наметања неправичних услова пословања наплаћивањем различитих износа за услугу изласка на перон без оправдања за то, што за последицу има ценовну дискриминацију корисника услуга.

Када је реч о односу обима и врсте услуга које добијају физичка лица – остали корисници уз перонску карту и путници који су платили станичну услугу у вези са возном картом, Комисија је утврдила да су све услуге које су на АС Ниш на располагању физичким лицима – путницима који су платили станичну услугу у вези са возном картом која им гарантује место у

<sup>26</sup> Чл. 11. ст 1. и чл. 14. Општих услова пословања.

аутобусу, под једнаким условима доступне и лицима којима је издата перонска карта која не гарантује место у аутобусу. Опште је познато, а како је претходно и појашњено, да су све услуге аутобуске станице доступне чак и физичким лицима која немају ни путну ни перонску карту, изузев услуге приступа на перон. Наиме, чекаоницама аутобуске станице и простору са местима за продају карата могу да приступе и путници и особе које нису путници, односно сва физичка лица. При томе, и физичка лица – путници који су платили станичну услугу уз купљену возну карту и физичка лица - имаоци перонске карте или било које друго физичко лице, морају да плате додатни износ уколико желе да користе услуге чувања пртљага или коришћење тоалета. Комисија посебно напомиње да се услуга приступа перонима подразумева за физичка лица – путнике који су платили станичну услугу у вези са возном картом, а суштина перонске карте је омогућавање приступа перону свим осталим физичким лицима. С тим у вези, Комисија је утврдила да Ниш-експрес и перонску карту у оквиру ценовника третира као станичну услугу.

Супротно утврђеном, Ниш-експрес је од 18.04.2015. године на АС Ниш правио разлику између износа станичне услуге у вези са возном картом и износа перонске карте, наплаћујући физичким лицима различито исти обим и врсту услуге изласка на перон.

Поред претходно наведеног, а на основу ценовника, утврђено је и да је Ниш-експрес у периоду од 14.07.2016. године до 18.02.2018. године разликовао две категорије физичких лица којима продаје перонску карту, користећи као критеријум разлог зашто та физичка лица желе да изађу на перон, тј. да ли је реч о путницима који поседују возну карту превозника који не доставља ценовнике Ниш-експресу, или се ради о осталим лицима која желе да изађу на перонски простор аутобуске станице, а која ће или постати путници тек куповином возне карте у аутобусу или је реч о било ком другом физичком лицу које „има третман грађанина“.

Комисија је узела у обзир наводе Ниш-експреса којима је појаснио ситуацију у случају када је реч о перонској карти за путника који је купио карту превозника који има закључен Уговор о пружању станичних услуга и продаји карата, али исти није испоштовао јер није доставио станици оверен ценовник и карте за превоз. Ниш-експрес је нагласио да је такав превозник, понашајући се на наведени начин, поступио супротно одредбама Уговора и члана 4. Општих услова пословања и ускратио аутобуску станицу припадајућег прихода од провизије за продају карата, при чему њихови путници користе све услуге аутобуске станице. При томе, навод којим Ниш експрес износи да су на тај начин ови превозници додатно оптеретили своје путнике увећаним трошковима перонске карте за покриће трошкова услуге које им станица пружа а које би станица надоместила из наплаћене провизије, Комисија није могла да прихвати. Наиме, путнике превозника који имају закључен Уговор о пружању станичних услуга и продаји карата са АС Ниш, али исти нису испоштовали јер нису доставили станици оверене ценовнике и карте за превоз, нису „додатно оптеретили“ превозници, већ АС Ниш. И такви путници АС Ниш користе услугу изласка на перон аутобуске станице, а за коју је констатовано да је по обиму и врсти идентична и за путнике и за сва друга физичка лица.

Комисија оцењује да непоступање превозника по уговору који има закључен са АС Ниш спада у домен облигационих односа, и за решавање спорова који проистекну из уговора надлежан је суд. Стога, лице/путник који купи карту превозника који не доставља ценовнике никако не може бити одговоран нити санкционисан због тога што превозник не поштује одредбе уговора које и нису у вези са станичном услугом коју плаћа путник. Другим речима, нити је лице/путник које путује одговорно за губитак провизије АС Ниш предвиђене уговором са превозником, нити је исту дужно да надокнади.

Према оцени Комисије, уместо да од таквих превозника захтева извршење уговора, Ниш-експрес је наплаћивао вишу цену за излазак на перон путницима превозника који нису доставили ценовнике аутобуској станици, а како би надокнадио изгубљену накнаду од 9% плус ПДВ, предвиђену уговором, наметнувши путницима тих превозника обавезу куповине перонске карте у износу утврђеном ценовником, чиме је више наплаћиван суштински исти обим и врста услуге изласка на перон. Комисија је оценила да је повећање извршено у намери да се оптерете путници ових превозника, јер превозници нису испунили своје уговорне обавезе, а да при том путници не представљају уговорну страну у односу управљача аутобуском станицом са превозницима.

Комисија је нашла да је у оваквом поступању Ниш-експреса нарочито исказана намера да се додатно оптерете путници поменутих превозника, што се цени при одмеравању мере заштите конкуренције.

Са свега наведеног је закључено да су лица која су путници, с тим да поседују карту превозника који није испоштовао закључен Уговор о пружању станичних услуга и продаји карата са АС Ниш, платила перонску карту, те да поред станичних услуга које су свима доступне и које се посебно не доплаћују, имају на располагању и услугу приступа перону. Прецизније, закључено је да нема разлике у услугама које су пружене лицима која су платила станичну услугу у вези са возном картом (изузев издавања карте која се посебно наплати) и поменутих лицима/путницима која су платила перонску карту.

Разлика у износу који плаћа лице које купује перонску карту (без обзира да ли се ради о лицима/путницима који су платили перонску карту, или о лицима која нису путници а купили су перонску карту) у односу на износ који путник плаћа за станичну услугу уз купљену возну карту је, према оцени Комисије, неправична, неоправдана и дискриминаторска према имаоцима перонске карте, будући да перонска карта не подразумева већи обим и врсту пружених услуга у поређењу са станичном услугом која се добија уз возну карту. Наведено представља радњу злоупотребе доминантног положаја из члана 16. став 2. тачка 1) у виду непосредног наметања неправичних услова пословања наплаћивањем различитих износа за услугу изласка на перон, чија је последица ценовна дискриминација.

Оцењено је да је Ниш-експрес, као управљач аутобуском станицом, био односно несумњиво морао бити упознат са непостојањем различитог обима услуга које се пружају лицима која су купила станичну услугу без обзира на дужину релације, као и са непостојањем већег обима услуга које се пружају купцима перонске карте, у односу на лица која су платила станичну услугу у вези са возном картом, а што се цени при одмеравању мере заштите конкуренције у делу који се односи на намеру.

Комисија није прихватила пословно оправдање АС Ниш за наплату перонске карте у износу који би био различит у поређењу са станичном услугом која се плаћа уз купљену возну карту, а нарочито оно којим се образлаже да би се тиме превозници мотивисали да доставе ценовнике. Ово из разлога што се описано сматра неправичним и неоправданим, односно дискриминаторским према свим купцима перонске карте у односу на путнике који су платили станичну услугу у вези са возном картом. При томе, нису сви купци перонске карте путници, а нарочито нису сви путници превозника који нису доставили ценовнике. Такође, купцима перонске карте се, за различит износ цене коштања, не пружа више услуга у односу на станичну услугу у вези са возном картом.

Дакле, Комисија није нашла да постоји адекватно оправдање за различит износ коштања станичних услуга у вези са возном картом које услуге су међусобно истог обима и садржаја без обзира на дужину релације путовања, као и да постоји адекватно оправдање за различит износ коштања перонске карте у поређењу са станичном услугом у вези са возном картом, будући да се суштински ради о истом обиму услуга, а свакако не о већем обиму услуга.

Имајући у виду наводе из изјашњења Ниш-експреса на Обавештење, Комисија налази да је потребно додатно појаснити следеће.

У предметном поступку, Комисија испитује „правичност“ услова под којима се предметне услуге купују/продају, односно да ли за различиту цену станичне услуге и перонске карте корисници добијају и различит обим и врсту услуге. Економска теорија препознаје дискриминацију потрошача као праксу наплаћивања различитих цена различитим потрошачима или групама потрошача без одговарајуће разлике у трошковима које би оправдале ову разлику у цени. Наметање неправичних услова пословања у виду наплате различитих износа за исти обим услуге се доказује упоредним критеријумом за процену (енгл. *benchmark*) – поређењем цена и врсте и обима пружених услуга за те цене. Стога утврђивање „екстра профита“, односно економско утврђивање односа између трошка услуга и висине наплаћених износа није неопходно и од значаја за утврђивање повреде конкуренције у овом поступку. Чињенично стање утврђено у поступку је такво да на основу њега не може да се констатује постојање разлике у врсти и обиму услуга које се пружају путницима који плаћају станичну услугу и лицима која купују перонску карту. Оваква врста понашања за последицу има дискриминацију купаца станичне услуге и перонске карте које се не разликују међусобно по врсти и обиму услуга, али које купци купују под различитим условима (различитим износивама цена). Сходно наведеном, закључком бр. 5/0-02-107/2021-18 од 08.12.2021. године одбијен је захтев Ниш-експреса да Комисија „затражи од независне организације вештачење којим ће се утврдити да ли је Ниш-експрес остварио екстра профит“ уз оцену да са становишта целисходности, делотворности и економичности поступка, истовремено поштујући начело истине и слободне оцене доказа, није потребно извођење доказа.

Наводе да нису доказане последица и намера да се учини повреда конкуренције Комисија није посебно разматрала нашавши да су неосновани, и истиче да на ту околност ни Управни суд није имао примедбу у Пресуди, а имајући у виду да је Комисија поступила по примедбама из Прве пресуде у вези са последицом и намером.

У вези са примедбом Управног суда из Пресуде, да је Комисија занемарила могућност да се последица утврђених радњи Ниш-експреса „може огледати и у ограничавању или нарушавању пословања других превозника, јер је очекивано да ће се путници определити за јефтинију услугу“, Комисија напомиње да је приликом утврђивања чињеничног стања везана закључком о покретању поступка. Закључком о покретању поступка бр. 5/0-02-724/2017-1 од 17.11.2017. године је изричито наведено ће Комисија испитати постојање повреде конкуренције из члана 16. Закона, учињене од стране Ниш-експреса као управљача једином аутобуском станицом у Нишу, која се односи на наплату различитих цена услуга омогућавања физичким лицима (путницима и другим лицима) приступа перонима. Стога могућа последица у виду ограничавања или нарушавања пословања превозника не може представљати предмет овог поступка, већ предмет поступка могу бити само радње, а самим тим и последице, које се односе на приступ физичких лица перонима. Опредељивање за јефтинију услугу које се помиње у Пресуди може се односити само на услугу превоза коју пружају превозници, а не и станичну услугу коју пружа једини управљач аутобуском станицом у Нишу физичким лицима. Комисија додатно истиче да у предметном поступку није обрађивана делатност Ниш-

експреса као превозника, нити се дефинисано релевантно тржиште на то односи, већ су анализирани радње Ниш-експреса као управљача аутобуском станицом и то у делу који се односи на излазак физичких лица на перон.

Код утврђивања чињеничног стања у овом поступку у обзир је узета сва документација из списка предмета и сви наводи странке у поступку, иако поједино није посебно поменуто или појединачно образлагано, јер није од одлучујућег утицаја на утврђену чињеничну грађу.

Одредбом члана 9. Закона прописано је да се повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Закон даље предвиђа две врсте повреде конкуренције рестриктивне споразуме (чл. 10) и злоупотребу доминантног положаја (чл. 16). Одредбом члана 16. став 1. прописано је да је злоупотреба доминантног положаја на тржишту забрањена. Неки од облика злоупотребе доминантног положаја су *exempli causa* наведени у члану 16. став 2. Закона, а међу њима је у тачки 1) истакнуто непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања. Када учесници на тржишту имају значајну тржишну снагу, односно доминантан положај на одређеном релевантном тржишту, у обавези су да са посебном пажњом креирају и спроводе своју комерцијалну политику у складу са одредбама Закона, а са циљем предупређења било које радње или активности која може да представља злоупотребу доминантног положаја на релевантном тржишту.

У условима када доминантан учесник на тржишту има 100% тржишног удела, односно када конкуренти не постоје, повреда конкуренције у виду злоупотребе доминантног положаја лако може бити усредсређена на купце и њихову експлоатацију (експлоатациона повреда конкуренције). Законом се уређује заштита конкуренције на тржишту Републике Србије, у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито користи потрошача (члан 1. Закона), што значи да је корист потрошача<sup>27</sup> крајњи циљ примене одредби о заштити конкуренције. У таквим условима, реализација тржишне моћи од стране апсолутно доминантног учесника на тржишту према потрошачима као директним корисницима услуга на начин који преусмерава потрошачев вишак и присваја добит коју иначе не би остварио, представља експлоатациону злоупотребу доминантног положаја.

Другим речима, када постоји само један учесник на тржишту, злоупотреба доминантног положаја не мора утицати на структуру релевантног тржишта. Када би се радње доминантног учесника на тржишту, које за циљ или последицу имају или могу имати значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције, посматрале само кроз последице на конкуренте, дошло би се до парадоксалног закључка да једини учесник на релевантном тржишту не може да злоупотреби доминантан положај, а што свакако није интенција правила о заштити конкуренције. Као што је већ речено, у суштини заштите конкуренције налази се добробит потрошача, тако да се и нарушавање интереса крајњег купца регулише кроз забрану понашања у виду експлоатационе злоупотребе доминантног положаја која је на штету потрошача.

Наиме, са смањењем конкурентског притиска расте одговорност доминантног учесника на тржишту у погледу утицаја његових пословних одлука. У условима непостојања конкурентског притиска поменуто одговорност доминантног учесника на тржишту је изузетно

---

<sup>27</sup> Корист потрошача не треба поистоветити са правима потрошача загарантованим Законом о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014, 6/2016 - др. закон и 44/2018 - др. закон).

висока. Имајући у виду да апсолутно доминантан учесник у таквим условима представља целокупну страну понуде, он диктира услове пословања, па и цену, при чему друга страна нема избора него да прихвати овакве услове. Одржавањем поступања апсолутно доминантног учесника којим он црпи предности свог положаја на штету купаца - корисника услуга, врши се експлоатација.

У конкретном случају непосредним наметањем неправичних услова пословања дошло се до последице у виду ценовне дискриминације физичких лица која за исту услугу плаћају различите износе, односно оних лица који за исти обим услуга плаћају више од осталих корисника исте услуге. Оцењено је да су последице присутне због природе критеријума за одређивање цене, који су необјективно постављени, а не због вишег обима услуга које се пружају. Таква последица има свој номинални израз у виду различитих цена. Комисија је све описане радње повреде конкуренције третирао као јединствену повреду конкуренције, имајући у виду да је одређивана кроз јединствене ценовнике који су се односили на услове пословања на утврђеном релевантном тржишту. Са свега наведеног, одлучено је као у одредби става II диспозитива.<sup>28</sup>

Чланом 38. став 3. Закона прописано је да је саставни део решења којим је утврђена повреда конкуренције одлука о мери заштите конкуренције, односно друга управна мера, коју одређује Комисија у складу са Законом.

Одредбом члана 57. став 1. Закона прописано је да Комисија, ако утврди повреду конкуренције, односно другу повреду овог закона, одређује меру заштите конкуренције, меру отклањања повреде конкуренције, односно другу управну меру прописану Законом.

Чланом 68. став 1. тачка 1) Закона прописано је да ће се учеснику на тржишту који злоупотреби доминантан положај на релевантном тржишту у смислу члана 16. Закона одредити мера заштите конкуренције, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода оствареног на територији Републике Србије, обрачунатог у складу са чланом 7. Закона. Према члану 7. став 1. Закона, годишњи приход учесника на тржишту утврђује се у висини укупног годишњег прихода пре опорезивања, за обрачунску годину која претходи години у којој је покренут поступак.

С обзиром на то да је предметни поступак покренут у 2017. години, приликом одређивања мере заштите конкуренције, Комисија је годишњи приход Ниш-експреса, у контексту примене одредбе члана 68. Закона, утврдила у висини укупног годишњег прихода пре опорезивања за 2016. годину, оствареног на територији Републике Србије. Увидом у биланс успеха Ниш-експреса<sup>29</sup> утврђено је да је његов приход у 2016. години остварен на територији Републике Србије, износио: 3.132.803.000,00 РСД.

<sup>28</sup> Описани начин утврђивања повреде конкуренције је присутан и у пракси Европске комисије, на пример у предмету Case No. IV/36.888 - 1998 Football World Cup, Commission Decision 2000/12/EC(2000). У наведеном предмету ефекат злоупотребе доминантног положаја огледао се у наметању неправичних услова пословања кроз дискриминацију крајњих купаца - резидената из ЕУ који немају адресу у Француској. Повреда је учињена од стране јединог продавца индивидуалних улазница и пакета улазница за светско првенство у фудбалу у Француској 1998. године. Вођењем рачуна о критеријумима који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Европској унији, Комисија се придржава одредбе члана 38. став 2. у вези са ставом 1. Закона о потврђивању прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 83/2008).

<sup>29</sup> Подаци из евиденције обвезника финансијских извештаја доступни су на интернет страни Агенције за привредне регистре: <http://pretraga3.apr.gov.rs/pretragaObveznikaFI>, са последњим приступом на дан 24.07.2020. године.

Приликом утврђивања висине износа мере заштите конкуренције примењују се одредбе члана 57. став 2. Закона, као и одредбе 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; у даљем тексту: Уредба о критеријумима) и Смернице за примену Уредбе за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала<sup>30</sup> (у даљем тексту: Смернице).

Повреда конкуренције која је утврђена у овом поступку има карактер веома тешке повреде конкуренције, што предвиђају и Смернице. У погледу трајања повреде конкуренције, Комисија је нашла да је иста трајала три године и седам месеци, будући да су спорни ценовници бр. Ю 208/2, бр. Ю 301/1, и бр. 435/1 били на снази у наведеном временском периоду.

Поред оцене законских критеријума за изрицање мере заштите конкуренције прописане чланом 57. став 2. Закона, Комисија је, на основу члана 3. Уредбе о критеријумима утврђивала постојање евентуалних осталих критеријума за увећање, односно смањење основног износа мере заштите конкуренције.

Комисија је нашла да постоје околности које имају карактер отежавајућих околности (намера да се изврши радња којом је повређена конкуренција, и поврат у вршењу радњи повреде конкуренције<sup>31</sup>), и посебно је узела у обзир све околности које имају карактер олакшавајућих околности (обустава вршења радње повреде конкуренције пре окончања поступка и сарадња са Комисијом), а посебно је ценила и имала у виду све наводе странке који се односе на критеријуме на основу којих се основни износ може умањити.

Поступајући по примедбама Управног суда из Прве пресуде да образложење поништеног решења не садржи разлоге о томе да ли је Комисија приликом одређивања висине износа мере заштите конкуренције узела у обзир намеру, Комисија истиче да је Ниш-експрес током утврђеног периода трајања повреде конкуренције доносио ценовнике<sup>32</sup> у којима су по правилу предвиђани неправични и неједнаки услови пословања. Ниш-експрес је ценовнике доносио преко свог органа – Извршног одбора, при чему је постојала свест да се неједнако односе према путницима корисницима станичних услуга у вези са возном картом, односно према корисницима перонске карте. О очигледности постојања намере за вршење злоупотребе доминантног положаја говоре и радње Ниш-експреса којима је цену перонске карте за путника формирао тако да је додатно оптеретио путнике превозника који нису доставили Ниш-експресу оверене ценовнике и карте за превоз. Стога је Ниш-експрес, услед немогућности да оствари приход због непоступања превозника у складу са уговором (чиме је превозник ускратио аутобуску станицу припадајућег прихода од провизије за продају карата), изгубљено надокнадио тако што је финансијски директно оптеретио путнике. Како је већ речено, Комисија је ову околност третирао као отежавајућу.

У погледу последице Комисија истиче да је Ниш-експрес наплаћивао исту услугу изласка на перон у различитим износима, што је утврђено као радња повреде конкуренције, и што за

<sup>30</sup> Доступно на интернет страни Комисије: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/NOVE-SMERNICE-MAJ-2011.pdf>

<sup>31</sup> Правоснажним решењем Комисије бр. 4/0-02-87/11-15 од 24.11.2011.године утврђено је да је Ниш-експрес учинио повреду конкуренције.

<sup>32</sup> Ради се о ценовницима који не обухватају станичне услуге за превознике.



последницу има ценовну дискриминацију корисника физичких лица који користе исту услугу изласка на перон аутобуске станице у Нишу.

На претходно описани начин утврђен је новчани износ мере заштите конкуренције као што је дефинисано у ставу III диспозитива овог решења.

Имајући у виду претходно цитирану одредбу члана 68. став 1. Закона, укупан годишњи приход странке у поступку, остварен на територији Републике Србије и обрачунат у складу са чланом 7. овог закона, односно приход остварен у 2016. години, поредећи са утврђеним износом мере заштите конкуренције из става III диспозитива овог решења, Комисија је утврдила да утврђени износ мере за странку у поступку не прелази Законом прописани максимум од 10%.

У вези са примедбом Управног суда из Пресуде, да недостаје процентуално исказан износ мере заштите конкуренције у односу на укупни годишњи приход Ниш-експреса и да је само паушално наведено да не прелази максимум од 10% од укупног годишњег прихода, као ни да нису појашњене вредности фактора и њихов обрачун, Комисија истиче следеће. Закон, Уредба о критеријумима и Смерницама не предвиђају обавезно истицање процентуално исказаног износа мере заштите конкуренције у односу на укупни годишњи приход странке у поступку. Утврђивањем да износ мере не прелази прописани максимум од 10% (а што очигледно подразумева поређење утврђеног износа мере заштите конкуренције и утврђеног износа укупних прихода Ниш-експреса), Комисија у целости поштује одредбу члана 68. став 1. Закона. Правним оквиром није предвиђена ни обавеза исказивања појединачних вредности фактора и њиховог обрачуна, при чему Комисија истиче да Закон и Уредба о критеријумима не предвиђају факторе, већ да се тај термин уводи и појашњава у Смерницама. Смернице, као што је у њима у уводном делу и констатовано, немају снагу подзаконског акта, већ служе да се учесници на тржишту унапред могу упознати са ставом Комисије о примени одредби Закона и Уредбе које се односе на меру заштите конкуренције, и да се у том смислу њима остварује и општа превенција повреде конкуренције. На одсуство процентуалног односа новчаног износа мере заштите конкуренције и укупног годишњег прихода странке у поступку, затим и појашњења вредности фактора и њиховог обрачуна, Управни суд није имао примедбе у свом поступању у другим предметима.<sup>33</sup>

На основу одредбе члана 57. став 3. Закона, којом је прописано да се наплата новчаног износа одређене управне мере врши у корист буџета Републике Србије, одлучено је као у ставу IV диспозитива овог решења.

Рок за поступање по налогу утврђеном у ставу V диспозитива, одређен је на основу члана 68. став 2. Закона и члана 4. 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. Оцењујући финансијску снагу учесника на тржишту коме је одређена мера заштите конкуренције, према јавно доступним подацима који потврђују његову финансијску способност у моменту одређивања мере заштите конкуренције, а нарочито имајући у виду висину новчаног износа одређене мере, Комисија налази да је разуман и оправдан рок за поступање утврђен у ставу V диспозитива овог решења, као и за достављање доказа о извршеној исплати Комисији предвиђен ставом VI диспозитива.

<sup>33</sup> Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу бр. I-7 У. 24498/20 којом су одбијене две тужбе против решења Комисије бр. 4/0-02-56/2020-33 од 30.11.2020. године, пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III-4 З У. 20820/20 од 26.08.2021. године којом су одбијене две тужбе против решења Комисије бр. 4/0-02-55/2020-11 од 14.10.2020. године.

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, одлучено је као у ставу VII, VIII и IX. Мере су одређене сразмерно тежини утврђене повреде конкуренције и у непосредној вези су са радњама које су изазвале повреду.

Поступајући по примедбама Управног суда из Прве пресуде, Комисија напомиње да, у погледу одређивања износа мере заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа, није могла да следи праксу као у решењу Комисије бр. 5/0-02-117/07-1 од 16.02.2007. године, јер је престао да се примењује пропис на основу ког је то решење донето. Наиме, у тренутку доношења решења Комисије бр. 5/0-02-117/07-1 од 16.02.2007. године на снази је био Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ бр. 79/05; у даљем тексту: Претходни Закон) који није предвиђао надлежност Комисије да за утврђене повреде конкуренције одређује мере заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа, већ је предвиђао прекршајну одговорност. Радња злоупотребе доминантног положаја на релевантном тржишту је одредбом члана 71. став 1. тачка 3) Претходног Закона била предвиђена као прекршај за који се изриче новчана казна у висини од 1 до 10 % од укупног годишњег прихода у претходној обрачунској години. Према одредби члана 70. став 2. Претходног Закона, против учесника на тржишту који је учинио радњу спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције, Комисија је подносила захтев за покретање прекршајног поступка надлежном органу за прекршаје, а што је Комисија у вези са решењем бр. 5/0-02-117/07-1 од 16.02.2007. године и учинила. Примена Закона отпочела је 01.11.2009. године, осим на поступке који су започети до дана почетка примене Закона и на које су примењивани прописи по којима су започети (чл. 74. и 81. Закона). Одлука у овом поступку је у свему донета у складу са Законом и уз уважавање праксе из претходних решења која су на основу Закона доношена у истим или сличним управним стварима. Наиме, у сваком решењу у ком је утврђена повреда конкуренције, а које је донето на основу Закона, одређена је и мера заштите конкуренције у новчаном износу. Дакле, Комисија у свему следи претходну праксу у поступању у складу са Законом, односно не одступа од решења која је раније доносила у истим или сличним управним стварима у складу са Законом.

\*\*\*

Како је решење бр. 5/0-02-290/2020-3 од 24.12.2020. године Пресудом укинута у целости, а ставом X диспозитива тог решења је одбијен захтев за обуставу поступка, те имајући у виду да је Ниш-експрес у изјашњењу на Обавештење истакао да поступак треба да се обустави, Комисија је захтев поново ценила и нашла да се поступак води по службеној дужности докле год постоји законски основ за вођење поступка, а што је у конкретном случају основана претпоставка да је дошло до повреде конкуренције. У поступцима који се воде по службеној дужности, странка у поступку нема могућност да утиче на судбину поступка као што је то случај у поступцима који се воде по захтеву странке. Након што је утврђено да нису испуњени законом предвиђени услови за обуставу поступка, а у складу са одредбом члана 101. ЗОУП-а, донета је одлука као у ставу X диспозитива.

\*\*\*

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

### **Упутство о правном средству:**

Ово решење је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 9, у року од 30 дана од дана достављања решења.

За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама („Службени гласник РС”, бр. 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001 - др. закон, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - др. закон, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 и 95/2018).

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**

Небојша Перић