



Република Србија
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ
КОНКУРЕНЦИЈЕ

Савска улица 25/IV, Београд

Број: 5/0-02-290/2020-3

Веза: 5/0-02-02/2019,

5/0-02-08/2018,

5/0-02-724/2017

Датум: 24.12.2020. 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), поново одлучујући у поступку који се води по службеној дужности против странке у поступку Ниш-експрес доо Ниш, матични број 07133731, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, које заступа Зоран Јовановић, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја, у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције, на 37. седници одржаној 24.12.2020. године, доноси

РЕШЕЊЕ

I УТВРЂУЈЕ СЕ да учесник на тржишту Ниш-експрес доо Ниш, са регистрованим седиштем на адреси: Чамурлија 160, Ниш, као управљач на Аутобуској станици Ниш има доминантан положај на релевантном тржишту пружања услуге изласка на перон на 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 применио неправичне услове пословања, тиме што је, 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,

а што за последицу има дискриминацију корисника због плаћања различитих цена за исту услугу изласка на перон.

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 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 ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ОТКЛАЊАЊА ПОВРЕДЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ И 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 друмског 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, са седиштем у Нишу, Црвени Крст, ул. Чамурлија број 160, матични број 07133731, које заступа генерални директор Зоран Јовановић (у даљем тексту: Ниш-експрес). У иницијативи је наведено да је инспектор друмског 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, АС Бабушница који важи од 14.07.2016. 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:

- 1) станична услуга се плаћа по километражи релације путовања,
- 2) путницима који имају карту која није купљена на АС Ниш наплаћује се станична услуга „улаз на перон аутобуске станице“ у износу од 160 РСД,
- 3) 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
- 4) 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, АС Бабушница, број ИО 301/1 од 13.07.2016. године који је донео Ниш-експрес, и одлуку 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.

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, П-3 У. 9529/19 од 12.12.2019. године (у даљем тексту: Пресуда), и предмет је враћен Комисији на поновно одлучивање. Управни суд је у Пресуди нашао да је повређена одредба члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016; у даљем тексту: ЗОУП).

У 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 Пресуди. Уважавајући примедбе Управног суда из Пресуде Комисија је, у

смислу одредбе члана 69. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009), 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 копноном саобраћају. Ниш-експрес је, одлуком Агенције за привредне регистре бр. БД 30923/2020 од 21.05.2020. године¹, променио правну форму из акционарског друштва у друштво са ограниченом одговорношћу, као и пословно име из Акционарско друштво за саобраћајну делатност Ниш-експрес Ниш у Ниш-експрес доо Ниш.

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. Ниш-експрес је заокружена привредна целина у којој се основна делатност – превоз путника на градским, међуградским и међународним линијама, успешно надопуњује сервисирањем и одржавањем сопствених возила, али и возила заинтересованих фирми и појединаца, услугама из области регистрације и осигурања возила и техничког прегледа. Преко сектора туризам деценијама уназад успешно се организују ђачке екскурзије у земљи и иностранству, групна путовања и обилазак домаћих и иностраних дестинација, једнодневни излети и др.

Према јавно доступним подацима Привредне коморе Србије², 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 Гаџином 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 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).

¹ Доступно на сајту АПП-а <http://pretraga2.apr.gov.rs/unifiedentitysearch> са последњим приступом на дан 22.06.2020. године.

² Преглед аутобуских станица у Републици Србији од 13.07.2018. године, доступан на сајту https://api.pks.rs/storage/assets/Pregled%20stаница%20u%20R_Srbiji%20%2013-07-2018.pdf са последњим приступом на дан 24.07.2020. године.

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 Законом о превозу путника у друмском саобраћају („Сл. гласник РС“ бр. 68/2015, 41/2018, 44/2018 - др. закон и 83/2018; у даљем тексту: Закон о превозу путника) и Општим условима пословања аутобуских станица („Сл. гласник РС“ бр. 26/2008 и 68/2012 - одлука УС; у даљем тексту: Општи услови пословања).

Управљачи аутобуским станицама пружају услуге путницима и превозницима. При утврђивању тржишта, Комисија је пошла од чињенице да физичко лице приступа перону на аутобуској станици ради путовања, праћења лица које путује, или из другог разлога, при чему све или нешто од наведеног може да учини 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 превозницима и путницима под једнаким условима, а возна карта продаје се 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.³ Када је приступ

³ 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).

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 путник⁴. Дакле, путници ради изласка на перон плаћају станичну услугу уз купљену карту, док сви остали који 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 имају карту уз коју су платили станичну услугу, или ако имају перонску карту.

Комисија је анализирала постојање разлике у услугама које добијају лица која плате станичну услугу у вези са путном картом и 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 полазака и долазака 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.

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

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

Од напред наведених станичних услуга, које је управљач аутобуском станицом у обавези да учини доступним путнику, у станичну услугу у вези са куповином возне карте обухваћено је 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.⁵ 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 особе које нису путници, а најчешће су то особе које прате или евентуално дочекују путнике, без обзира на то да ли имају перонску карту или не. Даље, услуга давања обавештења о превозу је доступна свима без обзира да ли су путници или лица која купе само перонску карту, 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. Даље, 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)⁶.

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, имаоцима перонске карте и трећим лицима. 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.

Аутобуско стајалиште

Да би физичко лице приступило аутобусу, односно да би се лице које путује укрцало 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, лице које путује није у могућности да на аутобуском стајалишту изврши резервацију карте или 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 између аутобуске станице и аутобуског стајалишта, не смеју се занемарити ни чињенице да на

⁵ Члан 2. став 8. Општих услова пословања.

⁶ Члан 11. став 2. Општих услова пословања.

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 и која би купила перонску карту.

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.⁷

Уредба о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта 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).⁸Из свега наведеног није прихватљиво вредновати аутобуско стајалиште као адекватан супститут аутобуској станици.

Релевантно тржиште

Са свега наведеног Комисија је као релевантно тржиште производа утврдила тржиште услуге изласка на перон аутобуске станице.

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.**

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 Србије⁹ објављен Преглед аутобуских станица у Републици Србији, на основу кога је утврђено да је аутобуска станица у Нишу једина аутобуска станица у том граду.

⁷Члан 99. став 6. Закона о превозу путника.

⁸Члан 2. став 3. у вези са ставом 1. Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта.

⁹<http://www.pks.rs/privredasrbije.aspx?id=15> и http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Saobracaj/Daljinar/2013_07_11_%20-%20Pregled%20stаница%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. године¹⁰ 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. године¹¹ 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 треће 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. године¹² 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.

¹⁰Прилог поднеску странке бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

¹¹Прилог иницијативи бр. бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године.

¹²Прилог поднеску странке бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

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. 301/1 од 13.07.2016. године¹³ 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. Ю 301/1 од 13.07.2016. године¹⁴ 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. године¹⁵ 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. године¹⁶ 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:

¹³Прилог иницијативи бр. 5/0-03-677/2017-1 од 26.10.2017. године.

¹⁴Прилог 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.

¹⁵Прилог предлогу за прекид поступка бр. 5/0-02-08/2018-7 од 14.02.2018. године.

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

- 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;
- 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. године¹⁷ 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-експреса¹⁸

Појашњавајући разлику између станичне услуге за путнике на АС Ниш и перонске карте за путника 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

¹⁷Прилог предлогу за прекид поступка бр. 5/0-02-08/2018-15 од 23.11.2018. године.

¹⁸Подносак бр. 5/0-02-08/2018-1 од 03.01.2018. године.

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 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 АС. 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 три предлога за прекид поступка.

У првом предлогу за прекид поступка¹⁹ Ниш-експрес је истакао да је ради отклањања могућих повреда конкуренције Ниш-експрес 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.

У другом предлогу за прекид поступка²⁰, 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 поступка²¹ Ниш-експрес је истакао да ради отклањања могућих повреда конкуренције Ниш-експрес 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

¹⁹Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-7 од 14.02.2018. године.

²⁰Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-13 од 19.06.2018. године.

²¹Предлог за прекид бр. 5/0-02-08/2018-15 од 23.11.2018. године.

од 04.07.2019. године, којом је тужба Ниш експреса ради поништаја овог решења одбијена.

ОБАВЕШТЕЊА 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. 5/0-02-290/2020-1 од 05.06.2020. године са позивом на изјашњење (у даљем тексту: Обавештење). Према оцени Комисије, изјашњење Ниш-експреса на Обавештење²² 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. У предметном изјашњењу Ниш-експрес је суштински поновио наводе из својих претходних изјашњења.

Комисија је приликом доношења решења у поступку поновног одлучивања нарочито имала у виду наводе Ниш-експреса да је једини пропис који регулише утврђивање цена станичних услуга члан 42. Општих услова пословања, да због тога што Влада није донела уредбу постоји правна празнина у овој области, те да управљачи аутобуских станица цене одређују слободно најчешће у складу са Општим условима пословања који су проглашени неуставним и имају различите цене станичних услуга и перонских карата. Истакнуто је да Комисија треба да обустави поступак јер је Ниш-експрес предузео све активности са циљем отклањања повреде конкуренције, тј. применио је исту цену за све кориснике за исту услугу.

УТВРЂЕНО ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ И ЗЛОУПОТРЕБА ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА

Анализирајући обавезне станичне услуге које је Ниш-експрес дужан да обезбеди путницима²³ 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 вожње путем паноа, разгласа, посебном телефонском линијом, на посебном шалтеру, коришћењем терминала, интернета и видео монитора, и то обавештења о времену

²² Поднесак бр. 5/0-02-290/2020-02 од 24.06.2020. године.

²³ Чл. 11. ст 1. и чл. 14 Општих услова пословања.

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) 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 пружа Ниш-експрес као управљач АС Ниш путницима, 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 имаоци перонске карте и лица која су платила станичну услугу у вези са возном картом, Комисија је утврдила да су све услуге које су на АС Ниш на располагању лицима која су платила станичну услугу у вези са возном картом, односно путницима којима је издата карта која им гарантује место у 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 лицима која немају ни путну ни перонску карту, изузев услуге у вези са издавањем путне карте и 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 лица која су платила станичну услугу уз купљену возну карту и 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 путнике који су платили станичну услугу у вези са возном картом, а суштина перонске карте је омогућавање приступа перону свим осталим 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 лица која су платила станичну услугу у вези са возном картом и купаца

перонске карте, наплаћујући услугу изласка на перон у различитим износима у односу на износе станичне услуге у вези са возном картом:

- 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 19.02.2016. године до 20.11.2018. године у износу од 160 РСД са ПДВ-ом.

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 лица којима продаје перонску карту, користећи као критеријум разлог зашто та 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 који желе да изађу на перонски простор аутобуске станице, а који 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 да је у описаном случају 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 практично идентична и за путнике и за сва друга лица, и сами сnose трошкове коришћења те услуге.

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, 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 и садржају услуга, а свакако не о већем обиму услуга.

Анализирајући наводе из изјашњења на Обавештења, Комисија је оценила да исти не мењају утврђено чињенично стање. Додатно, Комисија није прихватила навод Ниш-експреса да је једини пропис који регулише утврђивање цена станичних услуга члан 42. Општих услова пословања, и да због недоношења уредбе од стране Владе постоји правна празнина у овој области. Ово из разлога што је током важења спорних ценовника (од 18.04.2015. године) на снази и у примени, био и остао Закон о заштити конкуренције, који забрањује доминантном учеснику на тржишту да свој положај злоупотребљава.

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 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 потрошача²⁴ 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.

²⁴ 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).

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 које 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 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 уговорна 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 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 неједнаких цена, а да до ње није морало да дође, сведоче и измене ценовника које је Ниш-експрес донео током трајања поступка. 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.²⁵

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

²⁵ Описани начин утврђивања повреде конкуренције је присутан и у пракси Европске комисије 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).

конкуренције, меру отклањања повреде конкуренције, односно другу управну меру прописану Законом.

Чланом 68. Закона је прописано 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-експреса²⁶ утврђено је да је његов приход у 2016. години остварен на територији Републике Србије, износио: 3.132.803.000,00 РСД.

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) и Смернице за примену Уредбе за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала²⁷ (у даљем тексту: Смернице).

Применом методологије дефинисане Смерницама, Комисија је приступила одређивању основног износа мере. Поред оцене законских критеријума за изрицање мере заштите конкуренције прописане чланом 57. став 2. Закона, Комисија је, на основу Уредбе о критеријумима и Смерница, утврђивала постојање евентуалних осталих критеријума за увећање, односно смањење основног износа мере заштите конкуренције.

Поведа конкуренције која је утврђена у овом поступку, у складу са Смерницама сврстава се у веома тешке повреде конкуренције.

У погледу трајања повреде конкуренције, Комисија је нашла да је иста трајала три године и седам месеци, будући да су спорни ценовници бр. ЈО 208/2, бр. ЈО 301/1, и бр. 435/1 били на снази у наведеном временском периоду.

Полазећи од претходно утврђених околности Комисија је у складу са Смерницама одредила основни износ множењем фактора тежине повреде са фактором трајања повреде. Надаље је, на основу Уредбе о критеријумима и Смерница, утврђивала постојање евентуалних осталих критеријума за увећање, односно смањење основног износа мере заштите конкуренције.

²⁶ Подаци из евиденције обвезника финансијских извештаја доступни су на интернет страни Агенције за привредне регистре: <http://pretraga3.apr.gov.rs/pretragaObveznikaFI>

²⁷ Доступно на интернет страни Комисије: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/NOVE-SMERNICE-MAJ-2011.pdf>

Комисија је наша да постоје околности које имају карактер отежавајућих околности (намера да се изврши радња којом је повређена конкуренција, и поврат у вршењу радњи повреде конкуренције²⁸), и посебно је узела у обзир све околности које имају карактер олакшавајућих околности (обустава вршења радње повреде конкуренције 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 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 ценовнике²⁹ 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 последицу има ценовну дискриминацију корисника исте услуге.

На претходно описани начин утврђени су новчани износи мере заштите конкуренције као што је дефинисано у ставу III диспозитива овог решења.

Примена члана 68. став 1. Закона – максимални износ мере заштите конкуренције

Чланом 68. став 1. Закона прописано је: „Учеснику на тржишту одредиће се мера заштите конкуренције, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода, оствареног на територији Републике Србије и обрачунатог у складу са чланом 7. овог закона, ако: ...“

Имајући у виду претходно цитирану одредбу 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%.

На основу одредбе члана 57. став 3. Закона, којом је прописано да се наплата новчаног

²⁸ Правоснажним решењем Комисије бр. 4/0-02-87/11-15 од 24.11.2011.године утврђено је да је Ниш-експрес учинио повреду конкуренције.

²⁹ Ради се о ценовницима који не обухватају станичне услуге за превознике.

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.

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, 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 претходном решењима 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.

Оцењујући захтев за обуставу поступка, изнет у изјашњењу на Обавештење, Комисија је 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