



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

Савска улица 25/IV, Београд

Број: 5/0-02-65/2019-7

Веза: 5/0-02-459/2018

Датум: 14.06.2019. године

Савет Комисије за заштиту конкуренције на основу члана 58. став 9. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/2013) одлучујући по предлогу за прекид поступка и предлогу обавеза поднетим од стране друштва ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, које заступа директор Предраг Милачић, на 209. седници одржаној 14.06.2019. године, доноси

### **ЗАКЉУЧАК**

**I ПРЕКИДА СЕ ПОСТУПАК** испитивања повреде конкуренције покренут по службеној дужности против друштва ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш.

**II ПРИХВАТА СЕ** предлог обавеза који је поднело друштво ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, а које је спремно добровољно да преузме ради отклањања могуће повреде конкуренције.

**III Друштву ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, ОДРЕЂУЈУ СЕ ОБАВЕЗЕ и РОКОВИ ЗА ИЗВРШЕЊЕ ОБАВЕЗА, и то:**

1. да се у калкулацијама цена у потпуности и доследно придржава одговарајућег акта о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом и појашњења у вези његове примене, нарочито у делу који се односи на корекциони елемент;
2. да сваки предлог новоутврђене цене доставља оснивачу заједно са Мишљењем саветодавног тела, чији је један од пуноправних чланова и представник локалног удружења за заштиту потрошача;
3. да у Надзорном одбору друштва има представника корисника даљинског грејања са правом дискусије, без права гласа;

4. да се у случају постојања недоумица око израчунавања неког од обавезних елемената цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом прописаних одговарајућим актом о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, писаним путем обрати надлежном министарству са захтевом за тумачење;
5. да примљена упутства/смернице/појашњења у вези са формирањем цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом објављује на својој интернет страни, ради обезбеђивања јавног увида и могућности провере од стране јавности;
6. да за одређивање цене за прикључак на топловодну мрежу примењује искључиво критеријуме који су прописани одговарајућим актима оснивача који се односе на одређивање висине накнаде за прикључак на топловодну мрежу, као и да цене објављује на својој интернет страни;
7. да редовно, након истека грејне сезоне, писаним путем обавештава Комисију за заштиту конкуренције о реализацији преузетих обавеза, уз достављање одговарајућих доказа о томе.

**IV УТВРЂУЈЕ СЕ РОК** од три (3) године од дана пријема овог закључка у којем је друштво ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, у обавези да обавештава Комисију за заштиту конкуренције о реализацији преузетих обавеза из става III овог диспозитива.

**V НАЛАЖЕ СЕ** друштву ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, да једном годишње, и то у року од 30 дана од завршетка грејне сезоне, доставља извештаје о испуњењу свих обавеза из става III овог диспозитива, уз достављање одговарајућих доказа о томе, за све време трајања рока утврђеног у ставу IV овог диспозитива.

**VI** Овај закључак се објављује на интернет страни Комисије за заштиту конкуренције.

### *Образложење*

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је закључком Председника Комисије број: 5/0-02-459/2018-1 од 05.06.2018. године, покренула поступак по службеној дужности против друштва ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, које заступа директор Предраг Милачић (у даљем тексту: Градска топлана), ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013 - у даљем тексту: Закон).

Поступак испитивања повреде конкуренције покренут је након што је Комисија, на основу јавно доступних информација објављених у дневном листу „Политика“, дана 07.02.2018. године, дошла до сазнања о активностима и налазима Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) у вези са ревизијом финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“ из Ниша. На захтев Комисије, ДРИ је дописом, заведеним код Комисије под бр. 5/0-05-190/2018-2 од 27.02.2018. године, доставио Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“ Ниш бр. 400-444/2017-06/10 од 28.12.2017. године (у даљем тексту: Извештај), који је ДРИ израдио у складу са овлашћењима прописаним Законом о државној ревизорској институцији („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010).

Узимајући у обзир наводе изнете у Извештају, Комисија је основано претпоставила постојање повреде конкуренције из члана 16. став 2. тачка 1) Закона. Наиме, одређивање цене услуге снабдевања топлотном енергијом на начин који одступа од методологије предвиђене Уредбом о утврђивању методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом („Сл. гласник РС“, бр. 63/2015 - у даљем тексту: Уредба), која је заснована на принципу „Трошкови плус“, услед чега исходује већим износом цене од износа цене који би се добио рачунањем у складу са методологијом, те утврђивање цене за прикључак на топловодну мрежу на начин који није предвиђен релевантним правним оквиром, а све уз фактурисање такве цене потрошачима на начин који би могао да одступа од „трошковног принципа“, може представљати радњу повреде конкуренције из горе наведене одредбе Закона.

Одредбом члана 58. став 1. Закона прописано је да Комисија може донети закључак о прекиду поступка испитивања повреде конкуренције ако странка, на основу садржине закључка о покретању поступка, односно чињеница утврђених у поступку, поднесе предлог обавеза које је спремна добровољно да преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, са условима и роковима за извршење мере.

Странка у поступку је у допису Комисији заведеном под бр. 5/0-02-459/2018-10 од 03.12.2018. године истакла да је у калкулацији цене топлотне енергије за грејну сезону 2018/2019 уважила све примедбе из Извештаја, укључујући и корекциони елемент за грејне сезоне 2015/16 и 2017/18. У вези са наведеним, истакла је да се очекује и званична потврда ДРИ, те да су се стекли услови за прекид поступка.

Комисија је Градској топлани упутила позив за уређење поднеска бр. 5/0-02-459/2018-14 од 10.12.2018. године, на који је Градска топлана одговорила уредивши предлог. Уређени предлог за прекид поступка заведен је под бр. 5/0-02-459/2018-15 од 20.12.2018. године.

Градска топлана је појаснила, у вези са начином и поступком утврђивања цене снабдевања топлотном енергијом, да почев од 2015. године утврђује „нулте цене“ на почетку сваке грејне сезоне у складу са Уредбом. Предлог цене доноси Надзорни одбор друштва, у складу са одредбама важећег Статута. Одлука са пратећим калкулацијама се доставља оснивачу на контролу и давање сагласности од стране Градског већа Града Ниша. „Нулта цена“ је двотарифна цена и утврђује се као цена снабдевања: а) фиксни део у јединици мере дин/м<sup>2</sup> (примењује се од 01.08. једне године до 31.07. следеће године, што је тзв. обрачунска година); б) варијабилни део као дин/кWh (примењује се само у време грејне сезоне у складу са Одлуком о условима и начину производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом и алгоритмом одобреним од стране оснивача, који даје могућност да се испоручена топлотна енергија плаћа у 12 месечних рата). Према чл. 11. Уредбе, предлог за промену цене топлотне енергије због пораста варијабилног дела цене, може да буде поднет у случају када се укупна цена енергента, повећа за више од 3%, а обавезно уколико се смањи за више од 5%. У току примене Уредбе, Градска топлана се строго придржава и овог члана и имала је измену варијабилне тарифе и наниже и навише. За све наведене промене, издавана је сагласност оснивача тј. Градског већа Града Ниша, доношењем решења о давању сагласности.

У вези са корекционим елементом Градска топлана је истакла да је то, према Уредби, вредносни израз (новчани износ) којим се умањује или увећава максимална висина прихода за регулаторни период, и то за износ одступања оствареног прихода за претходни регулаторни период по основу регулисаних цена на које је дата сагласност од максималне висине прихода утврђене у складу са Методологијом за претходни регулаторни период. Приликом обрачуна максималне висине прихода за први регулаторни период корекциони елемент је једнак нули.

Градска топлана је код првог утврђивања цене 2015/16, исказала корекциони елемент нула. Код следеће калкулације „нулте цене“ за 2016/17, став Градске топлане и оснивача је био да се и у овој калкулацији не одређује и израчунава корекциони елемент, с обзиром на то да у претходној календарској години није важила само цена утврђена по Уредби (донета је 17.07.2015. године). Градска топлана је истакла да је приликом калкулације „нулте цене“ за грејну сезону 2018/19, применила корекциони елемент, сматрајући овакву калкулацију једино исправном, уз усмену сагласност ДРИ. Корекциони елемент рачунат на овај начин је за последњу „нулту цену“ обухватио корекциони елемент за сезону 2016/17 и 2017/18 и 2018/19, чиме су испоштовани захтеви ДРИ у потпуности.

Градска топлана је дала појашњење плаћања по м<sup>2</sup> и по измереној количини топлотне енергије. Истакнуто је да Градска топлана почев од 2013. године, односно почев од грејне сезоне 2013/14, у потпуности примењује тарифни систем, односно испоруку и снабдевање топлотном енергијом, фактурише и наплаћује кроз двотарифну цену и то:

- а) фиксна цена обрачуната као дин/м<sup>2</sup>,
- б) варијабилна цена обрачуната као дин/кWh.

Фиксна цена се плаћа током 12 месеци, а варијабилна цена у време испоруке топлотне енергије (октобар —април) са могућношћу да се корисници могу одредити за плаћање овог дела у 12 месеци, а према утврђеном алгоритму. У неколико грејних сезона посебном одлуком дата је могућност корисницима да се одреде за плаћање по м<sup>2</sup> (паушал) без обзира што Градска топлана има мерење на свим местима испоруке топлотне енергије (100%). Ова могућност је укинута почев од грејне сезоне 2018/19. Такође, Градска топлана има јединствену цену за све кориснике (и за становнике и за привреду и за јавне кориснике), без обзира на могућност коју предвиђа Уредба, да тај однос може бити 1:1,25%. Градска топлана је за контролисани период (период примене Уредбе) имала сагласност оснивача на све утврђене и примењене цене снабдевања топлотном енергијом (како „нултих“ тако и промењених цена), што је неспорно утврђено у контроли. Уз сваку одлуку о цени оснивачу се доставља и Мишљење саветодавног тела у чијем раду обавезно учествује и представник регистрованог удружења потрошача „Форум“ Ниш, у складу са Законом о заштити потрошача.

Са свега наведеног, Градска топлана је дала предлог обавеза које је спремна да добровољно преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, и то:

1. Градска топлана ће се и у следећим калкулацијама цена у потпуности и доследно придржавати Уредбе и појашњења у вези примене појединих чланова Уредбе, пре свега корекционог елемента;
2. Градска топлана ће као и до сада, сваки предлог новоутврђене цене достављати оснивачу са Мишљењем саветодавног тела, чији је пуноправни члан представник локалног удружења за заштиту потрошача, што представља један вид јавне расправе. Додатни вид јавне расправе је и принцип „празне столице“ у Надзорном одбору — представник корисника даљинског грејања у Надзорном одбору са правом дискусије, без права гласа, који је у Градској топлани већ неко време у примени и наставиће да буде у примени;
3. у случају да постоји било каква недоумица у израчунавању било ког елемента из Табеле у Уредби, Градска топлана ће се писаним путем обратити Министарству рударства и енергетике, ради тумачења;
4. примљена упутства/смернице/појашњења објављиваће на свом сајту, чиме се обезбеђује јавни увид и могућност провере од стране јавности;

- у погледу одређивања цене за прикључак на топловодну мрежу, примењиваће искључиво критеријуме који су прописани актом оснивача — Града Ниша, а на дан израде овог предлога то је Правилник о одређивању висине накнаде за прикључак на топловодну мрежу („Службени лист Града Ниша“, бр.17/2018), Одлука о утврђивању висине накнаде за прикључак на топловодну мрежу бр. 3178/2 од 12.06.2018. године и Решење бр. 4068/1 од 18.07.2018. године и објављиваће цене на свом сајту.

Градска топлана је дописом бр. 5/0-02-65/2019-4 од 12.02.2019. године предложила додатну обавезу коју је спремна добровољно да преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, и то да ће убудуће редовно, након истека грејне сезоне, обавештавати Комисију о реализацији предложених обавеза и активностима које је преузела у предметном поступку, писаним путем, уз доставу доказа који прате реализацију.

Ради потврђивања навода из предлога за прекид поступка, Комисија се обратила ДРИ захтевом за изјашњење да ли су примедбе из Извештаја уважене, укључујући и корекциони елемент за грејне сезоне 2015/2016 и 2017/18. ДРИ је у одговору заведеном под бр. 5/0-02-65/2019-03 од 06.02.2019. године истакао да је у складу са Законом о државној ревизорској институцији Градској топлани истакао захтев за достављање писаног извештаја о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења извештаја. Градска топлана је у остављеном року доставила ДРИ-у одазивни извештај у коме је приказала мере исправљања утврђених неправилности. Након прегледа одазивног извештаја, ДРИ је оценио мере исправљања описане у одазивном извештају, извршио је вредновање незадовољавајуће отклоњених неправилности и утврдио да неправилности које нису на задовољавајући начин отклоњене, по вредности, природи и контексту представљају значајне неправилности на основу чега је донет закључак о тешком кршењу обавезе доброг пословања. Након достављања одазивног извештаја и издавања послеревизионог извештаја, Градска топлана је накнадно доставила финансијске извештаје за 2017. годину и Програм пословања за 2018. годину и другу документацију, која није била предмет ревизије ДРИ, а на основу којих је утврђена цена снабдевања топлотном енергијом за грејну сезону 2018/2019 годину, а коју документацију је ДРИ ценио.

На основу наведеног, ДРИ је утврдио да је Градска топлана у свему поступила по препорукама, а чиме су отклоњене неправилности констатоване у Извештају. Посебно је напоменуто да је обрачун цене подведен под правила из Уредбе, као и да је корекциони елемент обрачунат у складу са Уредбом.

Поступајући у складу са чланом 58. став 3. Закона, Комисија је, на својој интернет страници 04.04.2019. године, објавила Обавештење о подношењу предлога обавеза које је друштво Градска топлана спремно добровољно да преузме ради отклањања могуће повреде конкуренције, са позивом свим заинтересованим странама да доставе писане примедбе, ставове и мишљења који се односе на предложене обавезе у року од 20 дана од дана објаве обавештења.

У остављеном року Комисија није примила писане примедбе, ставове и мишљења који се односе на предложене обавезе које је Градска топлана спремна добровољно да преузме.

Оцењујући предложене обавезе и рокове за њихово преузимање, а након анализе стања на тржишту, Савет Комисије је утврдио да се истима остварују циљеви мера из члана 59. Закона, из разлога што преузете обавезе омогућавају успостављање ефективне конкуренције на релевантном тржишту, а по свом садржају и ефекту одговарају мерама које би Комисија

одредила сагласно члану 59. Закона у случају да утврди постојање повреде конкуренције. Стога је одлучено као у ст. I, II и III диспозитива овог закључка.

Комисија је оценила да је потребно да Градска топлана обавештава Комисију о испуњењу обавеза из става III диспозитива, у периоду од три године од дана пријема овог закључка, и то тако што ће достављати извештаје о испуњењу предметних обавеза, са пратећом документацијом као доказом испуњења, у року од 30 дана од дана завршетка грејне сезоне. Стога је одлучено као у ставу IV и V диспозитива.

Одредбом члана 58. става 7. Закона предвиђено је да ће Комисија наставити поступак, у року не дужем од три године од дана доношења овог закључка, ако:

1. наступе битне промене околности на којима се заснивао закључак о прекиду поступка;
2. Градска топлана не испуни утврђене обавезе у року одређеном за њихово извршење, односно не достави одговарајуће доказе о томе;
3. Комисија установи да је закључак о прекиду поступка донет на основу нетачних, неистинитих, некомплетних или обмањујућих података које је доставила Градска топлана.

Имајући у виду наведено, Комисија ће поступак обуставити ако Градска топлана испуни обавезе на начин и у роковима предвиђеним овим закључком.

#### **УПУТСТВО О ПРАВНОМ СРЕДСТВУ**

Против овог закључка није дозвољена посебна жалба.

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**

др Милоје Обрадовић