



Република Србија
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ
КОНКУРЕНЦИЈЕ

Савска улица 25/IV, Београд

Број: 5/0-02-06/2022-2

Вежа: 5/0-02-10/2021

5/0-02-69/2020

5/0-02-65/2019

5/0-02-459/2018

Датум: 13.07.2022. године

Савет Комисије за заштиту конкуренције, на основу члана 22. став 2. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, број 51/09 и 95/2013) и члана 101. ст. 1. и 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење), одлучујући у поступку који се води 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, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције, на 90. седници одржаној 13.07.2022. године, доноси

Р Е Ш Е Њ Е

I ОБУСТАВЉА СЕ ПОСТУПАК покренут по службеној дужности закључком председника Комисије за заштиту конкуренције број 5/0-02-459/2018-1 од 05.06.2018. године, против друштва ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ГРАДСКА ТОПЛАНА НИШ, матични број 07216009, са регистрованим седиштем на адреси: Благоја Паровића бр. 3, Ниш, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције.

II Ово решење 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, доставила 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 израдила 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.

Градска топлана 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.

У вези са начином и поступком утврђивања цене снабдевања топлотном енергијом, Градска топлана је појаснила 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/м² (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 м² 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:

- фиксна цена обрачуната као дин/м²,
- 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 м² (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.

Узевши у обзир наведено, Градска топлана је дала предлог обавеза које је спремна да добровољно преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, као и предлог да редовно, писаним путем, обавештава Комисију о реализацији предложених обавеза, 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 истакла да је у складу са Законом о државној ревизорској институцији Градској топлани упутила 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 одазивни извештај у коме је приказала мере исправљања утврђених неправилности. Након прегледа одазивног извештаја, ДРИ је оценила мере исправљања описане у одазивном извештају, извршила је вредновање незадовољавајуће отклоњених неправилности и утврдила 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 ценила.

На основу наведеног, ДРИ је утврдила 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.

У смислу члана 53. став 3. Закона, на интернет страници Комисије¹ објављено је 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 остављеном року од 20 дана од дана објаве обавештења, Комисији нису достављене примедбе, ставови и мишљења у вези са предлогом Градске топлане. Оцењујући предложене обавезе и рокове за њихово преузимање, а на основу анализе стања на тржишту, Савет Комисије је утврдио да се истима остварују циљеви мера из члана 59. Закона. Наиме, утврђено је да предложене обавезе у предложеним роковима 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 Савет Комисије донео Закључак о прекиду поступка испитивања повреде конкуренције покренутог по службеној дужности против друштва Градска топлана бр. 5/0-02-65/2019-7 од 14.06.2019. године (у даљем тексту: Закључак), којим су Градској топлани одређене обавезе и рокови за извршење обавеза и то:

- 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;

¹ <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/04/Market-test-Toplana-Nis-04.04.2019.pdf>

- 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;
- да у Надзорном одбору друштва има представника корисника даљинског грејања са правом дискусије, без права гласа;
- 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;
- 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;
- 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;
- да редовно, након истека грејне сезоне, писаним путем обавештава Комисију за заштиту конкуренције о реализацији преузетих обавеза, уз достављање одговарајућих доказа о томе.

Закључком, који је странка примила 17.06.2019. године, друштву Градска топлана утврђена је и обавеза да у року од 3 године од дана пријема закључка обавештава Комисију о реализацији преузетих обавеза.

Друштво Градска топлана је у роковима одређеним Закључком, поступало и обавештавало Комисију о поступању по налозима из Закључка, достављајући доказе за наведено, и то поднесцима заведеним у Комисији под бројем 5/0-02-65/2019-8 од 15.07.2019. године, 5/0-02-69/2020-1 од 04.06.2020. године са допуном бр. 5/0-02-69/2020-2 од 16.06.2020. године, 5/0-02-10/2021-1 од 19.05.2021. године, са допунама заведеним под бр. 5/0-02-10/2021-2 од 31.05.2021. године и бр. 5/0-02-10/2021-4 од 06.08.2021. године, те поднеском бр. 5/0-02-06/2022-1 од 18.05.2022. године.

У извештајима о поступању су достављане одлуке надзорног одбора Градске топлане о новим ценама које треба да одобри оснивач, мишљења саветодавног тела, табеларни прикази елемената од значаја за калкулацију цена у складу са прописаном методологијом, докази о упућивању предлога новоутврђених цена заједно са мишљењем саветодавног тела, затим решења оснивача о давању сагласности на одлуке надзорног одбора Градске топлане које се односе на нове цене и докази да је члан надзорног одбора представник корисника даљинског грејања. Градска топлана је у извештајима образложила да су све одлуке о ценама топлотне енергије објављене на интернет страни тог друштва².

У извештајима је Градска топлана напомињала да није било недоумица око израчунавања неког од обавезних елемената цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом због којих би у складу са обавезама из Закључка морала да се обрати надлежном министарству са захтевом за тумачење.

² <http://nitoplana.rs/documents/odluke%20i%20resenja%20o%20ceni%20grejanja>

Даље, достављена је и одлука надзорног одбора Градске топлане о висини накнаде за прикључак на топловодну мрежу, доказ о достави те одлуке оснивачу, решење оснивача којим се даје сагласност на одлуку о висини накнаде за прикључак, те уговори о извођењу радова и изрази прикључака у којима су те цене примењиване.

Анализом достављених поднесака, Савет Комисије је констатовао да је друштво Градска топлана током периода од три године од пријема Закључка поступала по обавезама и у роковима одређеним Закључком.

Сагласно претходној констатацији, а услед протекла наведеног рока у којем је странка у поступку била у обавези да извршава мере наложене истим закључком, Савет Комисије је утврдио да у овој управној ствари не постоје ни разлози прописани чланом 58. став 7. Закона, за наставак поступка испитивања повреде конкуренције покренутог по службеној дужности против друштва Градска топлана, те је оцењено да више не постоје услови за даље поступање Комисије у овој управној ствари.

На основу свега наведеног, а имајући у виду одредбу члана 101. став 1. и 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење), одлучено је као у ставу I 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