



REPUBLIKA SLOVENIJA
Ministrstvo za gospodarstvo

URAD RS ZA VARSTVO KONKURENCE

Datum: 13. 7. 2007
Št.: 3073-11/2003-63

Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence, Kotnikova 28/I, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Urad), na podlagi 3. alineje 1. odstavka in 4. odstavka 6. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03 ter nadaljnje spremembe in dopolnitve), na podlagi 34. člena v zvezi z 10. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur. l. RS, št. 99/04 in 40/07; ZPOMK), v skladu z določili Zakona o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/06 in 26/07; ZUS-1) in ob smiselni uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 in 105/06; ZUP), v postopku ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja družbe Javno komunalno podjetje Log d.o.o., Dobja vas 187, 2390 Ravne na Koroškem (v nadaljevanju: JKP Log), ki ga zastopa direktor Ernest Blatnik, na zahtevo družbe Primožič, pogrebne storitve d.o.o., Na Šancah 10, 2390 Ravne na Koroškem (v nadaljevanju: družba Primožič), ki jo po pooblastilu zastopa [REDACTED], izdaja naslednjo

ODLOČBO:

1. Javno komunalno podjetje Log d.o.o., Dobja vas 187, 2390 Ravne na Koroškem (JKP Log), ni zlorabilo prevladujočega položaja na upoštevem trgu pokopaliških in pogrebnih storitev na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem, s tem, ko od dne 24. 6. 2002 dalje družbi Primožič, pogrebne storitve d.o.o., Na Šancah 10, 2390 Ravne na Koroškem, ni dovolilo dostavljati pokojnikov na pokopališča, ki jih na navedenem območju upravlja JKP Log, je pa v istem časovnem obdobju to dovolilo podjetjem iz drugih občin, ki opravljajo pokopališko in pogrebno dejavnost. Navedeno ravnanje JKP Log ni v nasprotju s pravili konkurence na trgu.
2. Izrek odločbe se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev:

I. UVOD

1. Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence, Kotnikova 28/I, 1000 Ljubljana, je dne 18. 12. 2003 prejel zahtevo družbe Primožič za uvedbo postopka zaradi domnevne kršitve 10. člena ZPOMK s strani podjetja JKP Log. V zahtevi za uvedbo postopka družba Primožič navaja, da naj bi podjetje JKP Log od 24. 6. 2002 zlorabljalo svoj prevladujoči položaj na upoštevem trgu pokopaliških in pogrebnih storitev na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem, ker je zavračalo samo sprejem tistih pokojnikov, ki jih na pokopališče pripelje družba Primožič, ne pa tudi pokojnikov, ki jih pripeljejo druga pogrebna podjetja, ki so prav tako kot družba Primožič registrirana za opravljanje pogrebne dejavnosti.

2. Na podlagi prejete in pregledane dokumentacije je Urad ugotovil, da obstaja verjetnost zlorabe prevladujočega položaja in dne 13. 1. 2004 sprejel sklep o uvedbi postopka zoper JKP Log zaradi omenjene domnevne kršitve 10. člena ZPOmK.
3. Po izvedenem preiskovalnem postopku je Urad dne 18. 5. 2004 izdal odločbo (št. 3073-11/2003-27), s katero je ugotovil, da je JKP Log zlorabilo prevladujoč položaj na upoštevem trgu pogrebnih storitev, ki sodijo v gospodarsko javno službo občine Ravne na Koroškem, na pokopališčih na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem, s tem, da je od dne 24. 6. 2002 do izdaje odločbe dovoljevalo opravljanje pogrebnih storitev in dostave pokojnikov do pokopališč na navedenih območjih nekaterim ostalim pogrebnim podjetjem, ni pa tega dovoljevalo družbi Primožič, s čimer jo je neutemeljeno diskriminiralo, kar predstavlja dejanje zlorabe prevladujočega položaja na podlagi četrte alineje petega odstavka 10. člena ZPOmK (z odločbo je še odločeno, da se njen izrek objavi v Uradnem listu RS).
4. Podjetje JKP Log je zoper odločbo Urada sprožilo upravni spor. Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Mariboru, je s sodbo opr. št. U 259/2004-17 z dne 8. 3. 2005 tožbo JKP Log, s katero je le-to zahtevalo odpravo odločbe Urada, zavrnilo. Na pritožbo JKP Log zoper sodbo Upravnega sodišča je Vrhovno sodišče Republike Slovenije (sodba št. I Up 719/2005-4 z dne 21. 3. 2006) na podlagi določbe 3. točke 2. odstavka 77. člena ZUS (Zakon o upravnem sporu; Ur. l. RS, št. 50/97 ter nadaljnje spremembe in dopolnitve) zaradi zmotne uporabe materialnega prava na pravilno ugotovljeno dejansko stanje s strani Upravnega sodišča in Urada, zahtevam JKP Log ugodilo in izpodbijano sodbo Upravnega sodišča spremenilo tako, da se tožbi ugodi ter se odločba Urada odpravi in se mu zadeva vrne v nov postopek (odločilo je še, da tožeča stranka (JKP Log) sama trpi stroške pritožbenega postopka).
5. Na tej osnovi Urad v obravnavani zadevi ponovno izdaja odločbo in pri tem sledi ugotovitvam in navodilom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v navedeni sodbi.

II. STRANKI POSTOPKA

6. Javno komunalno podjetje Log d.o.o., Dobja vas 187, 2390 Ravne na Koroškem, je javno podjetje, ki so ga ustanovile občine Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem. Kot izhaja iz Medobčinskega uradnega vestnika, št. 10/1994, opravlja JKP Log vrsto komunalnih dejavnosti, med drugim tudi pokopališko in pogrebno dejavnost, ki je v navedenih občinah opredeljena kot obvezna lokalna gospodarska javna služba.
7. Družba Primožič, pogrebne storitve d.o.o., Na Šancah 10, 2390 Ravne na Koroškem, je registrirana za organiziranje in izvajanje pogrebnih storitev in storitev, ki so v zvezi s pogrebnimi storitvami. Svojo dejavnost opravlja pretežno na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem.

III. ZAHTEVA ZA UVEDBO POSTOPKA

8. Družba Primožič v zahtevi za uvedbo postopka zaradi domnevne kršitve 10. člena ZPOMK s strani podjetja JKP Log, ki jo je Urad prejel dne 18. 12. 2003, navaja, da je v preteklosti bolj ali manj nemoteno opravljala pogrebno dejavnost in izvajala storitve v zvezi s pogrebnimi storitvami na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem, dne 4. 6. 2002 pa ji je JKP Log z dopisom prepovedalo dostavljati pokojnike na pokopališča, ki jih upravlja JKP Log, in po medijih obveščalo občane, da družba Primožič nezakonito opravlja pogrebno dejavnost in da ne sme več opravljati prevozov pokojnikov na pokopališča. Zaradi navedene prepovedi je družbi Primožič onemogočeno opravljanje komercialne pogrebne dejavnosti na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem, s tem pa ji je neposredno povzročena škoda.
9. Komercialna pogrebna dejavnost naj bi zajemala tisti del pogrebne dejavnosti in storitve v zvezi s pogrebnimi storitvami, ki se izvajajo izven pokopališč, prosto po pravilih svobodne konkurence na trgu, v skladu z načeli svobodne gospodarske pobude in zagotavljanja materialnih dobrin na trgu. Obsegala naj bi:
- prodajo pogrebne opreme (vse vrste krst, sarkofagov, žare, okrasne žare, nagrobna obeležja, tapeciranje za krste, PVC vrečke);
 - prodajo ali posredovanje cvetličarskih izdelkov (venci, žalni cvetlični aranžmaji, aranžmaji sveč);
 - prevoze pokojnikov (razen v primeru dežurno pogrebnih prevozov, za katere ima koncesijo določeno podjetje);
 - posredovanje objav osmrtnic po časopisu in radiu;
 - urejanje dokumentacije (odjava na SPIZ, odjava na MOM, dvig iz matične knjige umrlih, urejanje dokumentacije pri prevozih pokojnikov iz tujine ali v tujino);
 - organiziranje godcev, pevcev, fotografov, video snemalcev, govornikov, in
 - prodajo nagrobnih spomenikov.

Komercialno pogrebno dejavnost v Republiki Sloveniji že nekaj časa opravljajo t. i. komercialna pogrebna podjetja – podjetja, registrirana za pogrebno dejavnost, ki opravljajo vse storitve v zvezi s pokopom, razen storitev na pokopališču, ki sodijo v gospodarsko javno službo.

10. Navedbe družbe Primožič, da JKP Log kot nosilec izključne pravice opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti kot gospodarske javne službe na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem diskriminira družbo Primožič in s tem zlorablja svoj prevladujoči položaj na upoštevnem trgu pokopaliških in pogrebnih storitev v navedenih občinah, zaradi česar je družbi Primožič onemogočeno opravljanje komercialne pogrebne dejavnosti na območju navedenih treh občin, naj bi potrdile sledeče kopije računov in dokumentov, ki jih je družba Primožič priložila zahtevi za uvedbo postopka:
- izjava in priložen račun [redacted], iz katere izhaja, da je JKP Log na pokopališču v Prevaljah izvedlo samo pokop, pri čemer je ostale pogrebne storitve [redacted];
 - izjava podjetja [redacted], da je opravilo pogrebno dejavnost [redacted], medtem ko je JKP Log izvedlo pokopališki del na pokopališču Barbara v občini Prevalje;
 - izjava in priložena računa aa [redacted], ki potrjujejo navedene izjave, da je [redacted] pripeljala pokojnika, za katerega so opravili pogrebno dejavnost, na pokopališče Barbara v občini Prevalje, kjer ga je nato prevzelo JKP Log in opravilo še pokopališki del storitev;

- dopis JKP Log z dne 4. 6. 2002, št. 1131-14/2002, s katerim obvešča družbo Primožič, da od 24. 6. 2002 dalje ne sme več opravljati prevozov pokojnikov, in
- izjava [REDACTED], iz katere izhaja, da so mu zaposleni JKP Log grozili, da ne bodo pokopali njegove mame na pokopališču Barbara v občini Prevalje, če bo pogrebne storitve opravila družba Primožič in ne JKP Log.

IV. SKLEP O UVEDBI POSTOPKA IN UGOTAVLJANJE DEJANSKEGA STANJA

11. Po pregledu dokumentov je Urad ugotovil, da predstavlja ravnanje JKP Log verjetnost kršitve z vidika določb ZPOmK, ki bi lahko pomenila zlorabo prevladujočega položaja na trgu. Urad je zato dne 13. 1. 2004 sprejel sklep o uvedbi postopka zoper zadevno podjetje zaradi omenjene domnevne kršitve. V njem je navedel, da naj bi kršitev nastala zaradi ravnanja JKP Log na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem, ki naj bi kot nosilec izključne pravice opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti diskriminiralo družbo Primožič s tem, da je dovoljevalo opravljanje pogrebnih storitev in dostave pokojnikov do pokopališč na navedenih območjih občin nekaterim ostalim pogrebnim podjetjem, ne pa družbi Primožič. Navedeno ravnanje naj bi JKP Log izvajalo v časovnem obdobju od 24. 6. 2002 dalje (do izdaje prve odločbe Urada).
12. Izvleček sklepa o uvedbi postopka je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 5-6/2004. Pravna podlaga za objavo je 25. člen ZPOmK, ki med drugim v tretji alineji drugega odstavka določa, da mora takšen izvleček vsebovati poziv fizičnim in pravnim osebam, ki imajo pravni interes za udeležbo v postopku, da prijavijo svojo udeležbo v 30 dneh od objave in da Uradu pošljejo pisna mnenja o postopku ter dokumente, ki bi bili lahko pomembni za odločitev, ne da bi formalno zahtevali status udeleženca v postopku.
13. Urad v predpisanem zakonskem roku ni prejel nobene zahteve za morebitno udeležbo v postopku.
14. V okviru uvedenega postopka je Urad dne 15. 1. 2004 družbi JKP Log poslal zahtevo za posredovanje podatkov in sicer:
 - vseh računov za leta 2002, 2003 ter 2004, ki jih je pravnim osebam in samostojnim podjetnikom izdalo JKP Log pri svojem poslovanju v okviru opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem;
 - seznam vseh pogrebnih podjetij, ki so v zadnjih treh letih po pooblastilu stranke na pokopališčih na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem prijavili pri JKP Log le pokop in dostavili pokojnika do pokopališča (seznam tistih podjetij, ki so opravili le tako imenovano "komercialno pogrebno dejavnost").
15. V odgovoru na zahtevo JKP Log Uradu zahtevanih podatkov ni posredovalo. Navedlo je, da vsebino sklepa o uvedbi postopka z dne 13. 1. 2004 zavrača kot neutemeljeno, da za vodenje postopka naj ne bi bilo pravne podlage, da je Urad na pobudo istega prijavitelja, to je družbe Primožič, že v letu 2002 izdal sklep, s katerim je zahtevke zaradi nepristojnosti zavrnil in da so pokojniki, ki so jih na pokopališče Barbara pripeljala podjetja, navedena v sklepu o uvedbi postopka, imeli stalno prebivališče v drugih občinah in ne na območju občin, kjer so pokopališča, ki jih upravlja JKP Log.

16. JKP Log je nato od Urada zahtevalo, da mu posreduje sklep, s katerim je priznal lastnost stranke v postopku družbi Primožič. Urad je v dopisu št. 3073-11/03-18 pojasnil, da postopek ni bil uveden na nepravi zakonski podlagi in da to ni razlog za neposredovanje zahtevane dokumentacije Uradu. Na podlagi navedenega je Urad ponovno pozval JKP Log, naj mu posreduje zahtevane dokumente, vendar jih do izdaje odločbe ni prejel.

17. V svojih dopisih in sicer:

- dopis št. 3073-11/03-11 z dne 28. 1. 2004;
- dopis št. 3071-11/03-13 z dne 17. 2. 2004;
- dopis št. 3073-11/03-17 z dne 20. 2. 2004;
- dopis št. 3073-11/03-20 z dne 11. 3. 2004;
- dopis št. 3073-11/03-26 z dne 22. 4. 2004;

se je JKP Log opredeljevalo predvsem glede vprašanj, kdo lahko opravlja pogrebno in pokopališko dejavnost na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem, glede pravne podlage za uvedbo postopka in glede tega, da naj bi šlo v drugih primerih, ko je JKP Log sprejelo pokojnika, ki ga je na katero od pokopališč, ki jih v občinah Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem upravlja JKP Log, pripeljalo kakšno drugo podjetje (in ne družba Primožič), za prevoze iz drugih občin.

18. Družba Primožič je dne 11. 3. 2004 Uradu posredovala še naslednje dokumente, iz katerih izhaja verjetnost, da naj bi podjetje JKP Log kršilo 10. člen ZPOmK:

- račun [REDACTED], ki ga je izdalo [REDACTED], za opravljene pogrebne storitve na območju občine Črna na Koroškem. Nadalje je priložen račun [REDACTED], ki ga je podjetje JKP Log izdalo [REDACTED] za pokop istega pokojnika, in sicer le za pokopališke storitve;
- izjavo direktorja pogrebnega podjetja [REDACTED], v kateri izjavlja, da je v letih 1992 in 1993 opravljal na področju sedanjih treh občin pogrebne storitve. Pogrebne storitve naj bi v celoti do pokopališča opravljal neovirano s kompletno dokumentacijo, vse dokler se ni preselil.

19. Na podlagi razpoložljivih podatkov in prejete dokumentacije ter na podlagi 19. člena ZPOmK v povezavi z 9. členom ZUP je Urad dne 2. 4. 2004 izdal Zapisnik o ugotovljenih dejstvih (v nadaljevanju: Zapisnik). V Zapisniku je Urad navedel dokumente, ki jih je prejel do te faze postopka in izvedel pravno presojo domnevne kršitve JKP Log, vsebovano v sklepu o uvedbi postopka z dne 13. 1. 2004. Na podlagi navedenih dejstev in dokazov je Urad ugotovil kršitev četrte alineje petega odstavka 10. člena ZPOmK.

20. Tekom nadaljnjega postopka je Urad dne 20. 4. 2004 prejel preklic izjave [REDACTED], v katerem navaja, da je vsebina izjave z dne 11. 7. 2002 neresnična, ker naj bi [REDACTED] narekoval vsebino le-te. Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic pred organi obvezuje vsakogar, da mora dejansko stanje navesti natančno, po resnici in določno. Na podlagi 10. člena ZUP uradna oseba, ki vodi postopek, sama opredeli in odloči, katera dejstva bo štela za dokazana in katera ne. Preklica izjave nikakor ni mogoče šteti za verodostojnega in resničnega, upoštevajoč dejstvo, da je [REDACTED] podal pisno izjavo dne 11. 7. 2002, potem

pa si je skoraj dve leti zatem, tik pred izdajo odločbe Urada, premislil in jo v celoti preklical. Na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka, je uradna oseba upoštevala pisno izjavo z dne 11. 7. 2002, iz katere se da zanesljivo sklepati, da je bila njegova izjava volje takrat svobodna in resna.

21. Po izdaji prve odločbe Urada so se zgodili še sledeči dogodki, ki pa na odločitev Urada v tej odločbi ne vplivajo:

- Urad je dne 24. 5. 2004 prejel ponovno prošnjo [REDACTED], naj ne upošteva njegove izjave, ki jo je dal ob [REDACTED] in naj bi mu jo le-ta narekoval ter ga v zelo težki situaciji izkoristil, in da naj ga Urad ne vmešava v spor med JKP Log in družbo Primožič;
- pri Sodniku za prekrške, Čečovje 12A, 2390 Ravne na Koroškem, je Urad dne 4. 6. 2004 podal predlog za uvedbo postopka o prekršku, št. 3073-11/2003-32, zoper pravno osebo JKP Log in odgovorno osebo pravne osebe [REDACTED], v času storitve prekrška direktorja JKP Log, zaradi kršitve 10. člena ZPOmK. Dne 30. 6. 2005 je Urad v zvezi s tem prejel odločbo Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu, da se postopek o prekršku po členu 167/1, točka 5, Zakona o prekrških (ZP) zaradi pomanjkanja dokazov ustavi. Na pritožbo Urada z dne 6. 7. 2005 je Višje sodišče v Mariboru 27. 10. 2005 odločilo, da se odločba o prekršku sodišča prve stopnje po uradni dolžnosti razveljavi in se mu zadeva vrne v novo odločanje zaradi absolutne bistvene kršitve določb postopka o prekršku iz 11. točke 1. odstavka 186. člena ZP.
- 8. 6. 2004 je Urad prejel obvestilo Pogrebnega podjetja [REDACTED], da naj bi bila izjava direktorja pogrebnega podjetja [REDACTED], ki jo je družba Primožič posredovala Uradu dne 11. 3. 2004, ponarejena in njena vsebina neresnična in da gre za prevaro s strani podjetja Primožič, zato bo proti le-temu vložena tožba;
- 11. 6. 2004 je Urad od podjetja JKP Log prejel predlog za obnovo postopka št. 3073-11/2003-27 na podlagi 260. člena ZUP v povezavi z 18. členom ZPOmK, ker naj bi Urad svojo odločitev oprl na neresnične navedbe predlagatelja zahteve za uvedbo postopka – podjetja Primožič, saj naj bi bila izjava podjetja [REDACTED] ponarejena, zaradi česar je bila zoper predlagatelja postopka tudi podana kazenska ovadba. V zvezi s tem je Urad dne 28. 7. 2004 iz razloga neutemeljenosti predloga izdal Sklep št. 3073-11/2003-39 o zavrženju predloga za obnovo postopka, končanega z odločbo št. 3073-11/2003-27 z dne 18. 5. 2004.
- Družba Primožič je 17. 6. 2004 Uradu predložila notarsko overjeno izjavo [REDACTED], z dne 2. 6. 2004, o tem, da jo je [REDACTED], zaposlena v JKP Log, prepričevala, da podpis na izjavi z dne 26. 2. 2004, s katero [REDACTED] potrjuje, da je za [REDACTED] pogrebne storitve v celoti opravila Komunala Slovenj Gradec, na pokopališču v Črni pa pokopališke storitve Komunala Log, ni njen podpis. Priložena in notarsko overjena je tudi izjava z dne 26. 2. 2004.
- 30. 6. 2004 je bil narejen uradni zaznamek št. 3073-11/2003-38, da je Urad v zvezi z obravnavanim postopkom [REDACTED] s Policijske postaje Ljubljana Center omogočil zaseg dokumenta – originala izjave podjetja [REDACTED] št. 3073-11/2003-21, zaradi preiskave kaznivega dejanja ponarejanja listin na podlagi 256/(1) člena Kazenskega zakonika RS, ter da je bila narejena kopija zasežene izjave, ki je enaka izvorniku in je priložena v spisu št. 3073-11/2003. Obenem je bilo s strani Policijske uprave Ljubljana, Policijska postaja Ljubljana –

Center, izdano Potrdilo o zasegu predmetov – navedene izjave, ki je prav tako priloženo v omenjenem spisu.

- Dne 23. 12. 2004 je Urad prejel fotokopijo dopisa ministra za pravosodje, dr. Lovra Šturma, družbi Primožič, v zvezi z njenim zaprosilom Ministrstvu RS za pravosodje za poročilo o časovnem reševanju zadeve opr. št. U 259/2004 na Upravnem sodišču RS. V njem je navedeno, da bo upravno sodišče tožbo zoper odločbo Urada RS za varstvo konkurence, št. 3073-11/2003-27 z dne 18. 5. 2004, ki je dokončna in izvršljiva, zaradi zatrjevanega težkega ekonomskega položaja družbe Primožič kot prizadete stranke v posledici prepovedanega diskriminatornega ravnanja, obravnavalo prednostno v prvem četrtletju leta 2005;
- 7. 4. 2005 in 26. 5. 2005 je Urad od Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu prejel Vabilo prič – uradni osebi na Uradu RS za varstvo konkurence – ██████████, na zaslihanje v kazenski zadevi zoper obdolženega ██████████, zaradi kaznivega dejanja ponarejanja listin po I. odstavku 256. člena KZ, in nato 9. 6. 2005 v zvezi s tem še vabilo na glavno obravnavo;
- 28. 6. 2006 je Urad prejel dopis Urada predsednika Republike Slovenije, da mu v pristojno reševanje odstopa pismo ██████████, naslovljeno na predsednika Republike Slovenije, dr. Janeza Drnovška, s prošnjo za posredovanje pri dolgotrajnih postopkih zagotavljanja pogojev za opravljanje dejavnosti podjetja Primožič d.o.o. Urad predsednika RS v dopisu Urad RS za varstvo konkurence zaproša, da v okviru svojih pristojnosti ugotovi dejansko stanje v navedeni zadevi ter gospoda ██████████ seznaniti s svojimi ugotovitvami in morebitnimi ukrepi, Uradu predsednika Republike pa pošlje odgovor v vednost. Urad je v odgovoru z dne 11. 7. 2006 Urad predsednika RS in ██████████ seznanil z dotodanjim potekom postopka in z dejstvom, da je o dogajanju v zvezi z opravljanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti družbe ██████████, t.j. o zadevi domnevne zlorabe prevladujočega položaja s strani podjetja JKP Log, št. 3073-11/2003, že odločalo tudi Vrhovno sodišče RS, ki je zadevo vrnilo Uradu v nov postopek.

V. PRESOJA RAVNANJ JKP LOG Z VIDIKA PRAVIL KONKURENCE

Prepoved zlorabe prevladujočega položaja na trgu

22. ZPOmK v prvem odstavku 10. člena določa, da so prepovedane zlorabe prevladujočega položaja na trgu. S prevladujočim položajem podjetja na trgu je mišljen položaj, ko podjetje glede določenega blaga ali določene storitve nima konkurentov ali ima na trgu le nepomembno konkurenco ali ima v primerjavi s konkurenti občutno boljši položaj glede na tržni delež, možnosti za financiranje, možnosti za nakup in prodajo ali glede na dejstva, ki druga podjetja ovirajo pri vstopu na trg (ZPOmK, čl. 10/(2)).

23. Kot določa ZPOmK v členu 10/(3) se med ostalim šteje, da ima podjetje prevladujoč položaj na trgu, če je njegov delež prodaje ali nakupa blaga ali storitve v Republiki Sloveniji večji od 40 odstotkov.
24. V nadaljevanju ZPOmK primeroma našteva tipične primere zlorab, kot so posredno ali neposredno pogojevanje nepoštenih prodajnih ali nakupnih cen, neupravičeno zviševanje ali zniževanje cen, omejevanje proizvodnje trgov ali tehničnega napredka, uporaba neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, kar te partnerje sili ali postavlja v konkurenčno slabši položaj ter pogojevanje sklepanja pogodb s sprejemom dodatnih obveznosti, ki po svoji naravi in glede na trgovinske običaje niso povezane z vsebino teh pogodb. Navedene prepovedi ZPOmK določa zgolj primeroma in torej ne izključuje prepovedi drugih zlorab prevladujočega položaja na trgu.

Podrejenost ZPOmK

25. ZPOmK velja za pravne in fizične osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in lastninsko pripadnost (ZPOmK, čl. 2/(1)). Uporablja se tudi za javna podjetja in druge pravne osebe javnega prava, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, če zanje ni z zakonom drugače določeno (čl. 2/(4)).
26. Javno komunalno podjetje Log je bilo ustanovljeno na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/93, 30/98 in 127/06; ZGJS) in Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Ravne na Koroškem (Medobčinski uradni vestnik, št. 9/94) ter Odloka o preoblikovanju "Komunalnega podjetja Prevalje" v "Javno komunalno podjetje Log" (Medobčinski uradni vestnik, št. 10/94). Opravlja vrsto komunalnih dejavnosti, med drugim tudi pokopališko in pogrebno dejavnost, ki je opredeljena kot obvezna lokalna gospodarska javna služba. Določbe ZPOmK načeloma veljajo tudi zanj, kot to ugotavlja tudi Vrhovno sodišče RS v sodbi št. I Up 719/2005-4 z dne 21. 3. 2006.

Določitev upoštevnih proizvodnih / storitvenih in geografskih trgov

27. Urad mora pred presojo zlorabe ugotoviti, da ima podjetje prevladujoč položaj na upoštevni trgu. Podjetje ne more imeti prevladujočega položaja abstraktno, ampak je takšen položaj opredeljen v razmerju do dveh temeljnih spremenljivk in sicer proizvodnega oz. storitvenega trga in geografskega trga.
28. Upoštevni trg obsega območje in proizvodni ali storitveni sektor, na katerem se presoja ekonomska moč določenega podjetja ali več podjetij v razmerju do konkurentov in potrošnikov.

(i) Upoštevni storitveni trg

29. JKP Log je kot javno podjetje s strani občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem ustanovljeno med drugim za opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč kot lokalne javne službe (Medobčinski uradni vestnik, št. 10/1994).
30. Obseg pokopališke in pogrebne službe je določen z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti ter o urejanju pokopališč (Ur. l. SRS, št. 34/1984 in Ur. l. SRS, št. 26/1990; ZPPDUP), ki v prvem

odstavku 1. člena opredeljuje pokopališko in pogrebno dejavnost kot dejavnost, ki obsega pogrebne storitve, storitve v zvezi z upepeljevanjem in oddajanje prostorov za grobove v najem, v II. poglavju pa, kjer med drugim podrobneje opredeljuje pogrebne storitve, kot to ugotavlja Vrhovno sodišče RS v sodbi št. I Up 719/2005-4 z dne 21. 3. 2006, med pogrebne storitve šteje tudi prevozne storitve (o tem govorita 6. in 8. člen).

31. ZPPDUP pokopališko in pogrebno dejavnost opredeljuje kot komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena (2. člen). Z uveljavitvijo Zakona o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/93, 30/98 in 127/06; ZGJS), ki je vzpostavil povsem nov sistem zagotavljanja materialnih javnih dobrin, je treba šteti pokopališko in pogrebno dejavnost kot gospodarsko javno službo, saj novi zakon, ki bi na novo opredelil obseg javne službe v okviru pokopališke in pogrebne dejavnosti, še ni bil sprejet (4. točka odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-48/97-12 z dne 6. 6. 2000).
32. Po določbi 2. odstavka 3. člena ZGJS predpiše lokalna skupnost način opravljanja gospodarske javne službe z odlokom. Na tej podlagi je pridobilo javno podjetje JKP Log izključno pravico opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti na območju navedenih treh občin.
33. Pokopališke in pogrebne dejavnosti zaradi pietetnih, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu, zato je podelitev koncesije kot izključnega monopola za opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti utemeljena s stvarnimi razlogi (8. točka navedene odločbe Ustavnega sodišča).
34. Glede na navedeno Urad ugotavlja, da upoštevni storitveni trg v obravnavanem primeru predstavlja pokopališka in pogrebna dejavnost, kot je zajeta v gospodarski javni službi. Določanje ožjega upoštevnega storitvenega trga v obravnavanem primeru ni smiselno, saj ima JKP Log monopol za opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti kot gospodarske javne službe v celoti.

(ii) Upoštevni geografski trg

35. Upoštevni geografski trg glede na navedeno po ugotovitvah Urada obsega območje občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem.

Obstoj prevladujočega položaja na trgu pokopaliških in pogrebnih storitev

36. V katerih primerih ima določeno podjetje prevladujoč položaj na upoštevnom trgu, določa ZPOMK v drugem in tretjem odstavku 10. člena. Ker ima JKP Log kot javno podjetje, ki je s strani občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem ustanovljeno za opravljanje javne službe pogrebne in pokopališke dejavnosti, na območju teh občin legalni monopol oz. izključno pravico opravljati to dejavnost, je pogoj prevladujočega položaja izpolnjen.

Pravni interes za uvedbo postopka

37. Glede navedb JKP Log, da je Urad neupravičeno uvedel postopek, ker družba Primožič naj ne bi imela pravnega interesa za zahtevo uvedbe postopka, je potrebno pojasniti, da je Urad 13. 1. 2004 na podlagi določil ZPOMK izdal sklep o uvedbi postopka, v katerem je med drugim obrazložil, da je

pravni interes izkazan v zahtevi za uvedbo postopka, iz katere izhaja, da je zaradi ravnanja nasprotnega udeleženca družbi Primožič nenadoma onemogočeno normalno opravljanje registrirane dejavnosti, ki jo je do tedaj nemoteno opravljala, s tem pa ji je neposredno povzročena škoda.

Postopek št. 3073-11/02

38. V zvezi z navedenim postopkom Urad navaja, da postopek, ki ga je Urad zaključil s sklepom o nepristojnosti z dne 3. 10. 2002, temelji na drugačnem dejanskem stanju kot postopek presoje kršitve 10. člena ZPOmK, ki ga je Urad začel voditi s sklepom z dne 13. 1. 2004.
39. V sklepu št 3073-11/2002-10 z dne 3. 10. 2002 je Urad presojal izključno ravnanje JKP Log proti družbi Primožič oz. je zahtevo zavrgel, ker naj ne bi bil pristojen za presojo podeljenega legalnega monopola, ki naj bi ga JKP Log pridobilo na podlagi občinskih aktov. Urad se je pri svoji odločitvi skliceval na določila 45. in 46. člena ZPOmK in je v navedenem postopku presojal navedbe družbe Primožič z vidika opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti s strani podeljenega monopola občine, in sicer le v razmerju do družbe Primožič.
40. Ker iz posredovane dokumentacije v postopku št. 3073-11/02 ni izhajalo, da podjetje JKP Log izvaja svoje domnevno javno pooblastilo na trgu pogrebne in pokopališke dejavnosti tako, da omejuje prost nastop na trgu le nekaterim podjetjem, ampak je Urad predvideval, da je takšno omejevanje uperjeno proti vsem podjetjem, ki se na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje ter Črna na Koroškem ukvarjajo s t. i. komercialno pogrebno dejavnostjo, je zahtevek družbe Primožič v navedem postopku zaradi nepristojnosti zavrgel.

Diskriminacija

41. Podjetje JKP Log je v istem časovnem obdobju dovolilo dostavljati pokojnike na pokopališča, ki jih na območju občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem v okviru opravljanja gospodarske javne službe upravlja JKP Log, nekaterim drugim podjetjem, ki opravljajo pogrebno dejavnost, ne pa tudi družbi Primožič, potem ko naj bi ta postala njegov premočan konkurent. Družbi Primožič naj bi s tem onemogočilo opravljanje t.i. komercialne pogrebne dejavnosti na območju navedenih treh občin. S takim ravnanjem naj bi uresničilo prepoved iz četrte alineje 5. odstavka 10. člena ZPOmK.
42. Ne glede na dejstvo, da je JKP Log javno podjetje, ki je ustanovljeno za opravljanje javnih gospodarskih služb, ravnanje tega podjetja pri izvajanju podeljene ali pridobljene izključne pravice ne more in ne sme biti izvajano na način, da krši druga pravna pravila, v konkretnem primeru pravila konkurence. Kot ugotavlja tudi Vrhovno sodišče RS v sodbi opr. št. I Up 719/2005-4 z dne 21. 3. 2006, lahko JKP Log nedvomno svoj monopolni položaj izrabi tudi tako, da uresniči kakšnega od zakonsko določenih dejanskih stanov iz 10. člena ZPOmK. Vendar pa po ugotovitvah vrhovnega sodišča v obravnavanem primeru ne gre za takšno kršitev.
43. Družba JKP Log ima glede opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti na območju treh občin t. i. legalni monopol. ZPPDUP, ki opredeljuje pokopališko in pogrebno dejavnost, v II. poglavju med pogrebne storitve šteje tudi prevozne storitve (o tem govorita 6. in 8. člen). Iz navedenega izhaja, da so zato prevozne storitve vrsta pogrebne dejavnosti, za katero ima na območju občin

Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem izključen monopol družba JKP Log in ne sodijo v t. i. komercialno pogrebno dejavnost.

44. Skladno z ugotovitvami vrhovnega sodišča v navedeni sodbi JKP Log družbi Primožič odreka opravljanje poslov (prevozov pokojnikov na pokopališče), ki jih družba Primožič ni upravičena opravljati, ker nima koncesije lokalne skupnosti. Tako ravnanje ni zloraba prevladujočega (monopolnega) položaja, je le varovanje pravnega položaja družbe JKP Log, ki ga je pridobila na podlagi odlokov občin Ravne na Koroškem, Prevalje in Črna na Koroškem.
45. Drugače je v primerih prevoza pokojnikov iz drugih občin, v katerih družba JKP Log nima monopolne pravice. Iz predložene dokumentacije izhaja, da naj bi družba JKP Log dovoljevala le take prevoze na pokopališča, kjer ima monopolno pravico.

VI. ZAKLJUČEK

46. Ker za sporno ravnanje JKP Log obstaja podlaga v normativnih aktih, ki so jih izdali pristojni organi, v skladu z ugotovitvami Vrhovnega sodišča RS v sodbi št. I Up 719/2005-4 z dne 21. 3. 2006, v obravnavanem primeru ne gre za očitano kršitev – zlorabo prevladujočega položaja na trgu v smislu 10. člena ZPOmK. Urad je sledil razlagi, ugotovitvam in navodilom Vrhovnega sodišča RS v navedeni sodbi in odločil kot izhaja iz izreka odločbe.
47. Urad pa bi na tem mestu želel opozoriti na dejstvo, da je ustreznost obstoječe ureditve pokopališke in pogrebne dejavnosti vprašljiva. Kot ugotavlja tudi Upravno sodišče RS, Oddelek v Mariboru, v sodbi št. U 259/2004-17 z dne 8. 3. 2005, že namreč različne življenjske situacije – npr. ko gre za prevoze med različnimi lokalnimi skupnostmi ali pa npr. za prevoze iz tujine, kažejo na to, da opravljanja storitev prevoza pokojnikov ni mogoče vezati izključno na določen pravni subjekt, ki ima za območje določene lokalne skupnosti podeljeno koncesijo za opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti oziroma navedeno dejavnost opravlja kot obvezno gospodarsko javno službo.
48. Določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti kot obvezne gospodarske javne službe na obstoječi način je poleg tega še vedno prehodna, kot je Ustavno sodišče RS to ugotovilo že v odločbi št. U-I-48/97-12 z dne 6. 6. 2000. Dejstvo je, da je bil ZPPDUP sprejet v sistemu drugačne družbeno-ekonomske ureditve, ki ni poznala ustavnih načel svobodne gospodarske pobude in zagotavljanja materialnih dobrin na trgu. Navedeni načeli sta bili vpeljani s sprejemom slovenske ustave in sta sedaj veljavni ustavni načeli, na katerih temelji tudi ureditev svobodne konkurence na trgu. Ker je od osamosvojitve Republike Slovenije preteklo že več kot poldrugo desetletje, je vprašljivo, koliko je obstoj prehodne ureditve še v skladu s pravili pravne države.
49. Ustavno sodišče v navedeni odločitvi ugotavlja tudi, da je svobodno gospodarsko pobudo mogoče omejiti le z zakonom – iz razloga javne koristi, ter da je na področju izvajanja gospodarskih javnih služb vsekakor najpomembnejše, da se materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve v javnem interesu zagotavljajo trajno in nemoteno. Teh javnih potreb ni mogoče vedno in v celoti zagotavljati na trgu, saj je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (tako Ustavno sodišče že v odločbi in sklepu št. U-I-76/91 z dne 10. 3. 1994; Uradni list RS, št. 20/94 in OdlUS III, 20). Pri tem se postavlja vprašanje, ali gre glede na velik interes za opravljanje te dejavnosti, ki ga Urad zaznava pri svojem delu, na področju prevoza pokojnikov res za takšno situacijo in ali ni javni interes prav v tem, da tudi na tem področju obstoji svobodna konkurenca, ki naročniku storitve

omogoča svobodno izbiro najprimernejšega ponudnika storitve po kriteriju najkvalitetnejše storitve za določeno ceno ali najnižje cene za dano storitev.

50. Končno ne gre zanemariti tudi dejstva, da je v času po izdaji citirane odločitve Ustavnega sodišča RS Republika Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije, zaradi česar je vprašljivo tudi to, ali je obstoječa ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti – zlasti z vidika obsega storitev, ki so zajete v gospodarsko javno službo, v skladu s pravili Evropske skupnosti, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, in s tem s pravnim redom RS in EU.

PRAVNI POUK:

Zoper to odločbo je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču, ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto.

Andrej Plahutnik
DIREKTOR

Vročiti:

- Javno komunalno podjetje Log d.o.o., Dobja vas 187, 2390 Ravne na Koroškem,
- Primožič, pogrebne storitve d.o.o., Na Šancah 10, 2390 Ravne na Koroškem (neposredno in po pooblastilu: [REDACTED]).