

REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-171/18-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja Lidije Rostaš-Beroš predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća uz sudsku savjetnicu Francisku Dominković, zapisničarku, u upravnom sporu tužitelja P. G. d.o.o., K., kojeg zastupaju opunomoćenici N. S.-R.<sub>1</sub>, N. S.-R.<sub>2</sub> i M. Š., odvjetnici u Z., protiv tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Z., koju zastupa predsjednik Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, radi zaštite tržišnog natjecanja, na sjednici održanoj 27. rujna 2018.

p r e s u d i o j e

Poništava rješenje KLASA: UP/I-030-02/11-01/024, URBROJ: 580-04/74-2012-070 od 27. prosinca 2012. godine, u dijelu točke I., II. i III. izrijeka istog i predmet vraća na ponovno odlučivanje.

Obrazloženje

Tužena Agencija za zaštitu od tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: Agencija) je točkom I. izreke rješenja KLASA: UP/I 030-02/11-01/024, URBROJ: 580-04/70-2012-070 od 27. prosinca 2012. utvrdila da su poduzetnici P. G. d.o.o. sa sjedištem u K., R.-E. d.o.o. sa sjedištem u M., B. J., vlasnik obrta J. t. sa sjedištem u M. S., i Ž. J., vlasnik obrta A. p. T. sa sjedištem u S. M. n. M., Ž., , sklopili Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području M. županije od 1. ožujka 2011. koji sadržavaju odredbe o zajedničkom utvrđivanju cijena usluga prijevoza u javnom linijskom prijevozu putnika na području M. županije, međusobnoj podjeli navedenog tržišta, zajedničkom usklađivanju i registraciji novih autobusnih linija na području M. županije te o zajedničkom sudjelovanju u obliku zajednice ponuditelja u svim budućim natjecajima za obavljanje usluga posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u M. županiji, čime su u razdoblju od 1. veljače 2011. do 9. listopada 2011. narušili tržišno natjecanje na mjerodavnim tržištima javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području M. županije, odnosno sklopili zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“ 79/09., 80/13., dalje u tekstu: ZZTN).

Točkom II. izreke rješenja Agencija je utvrdila da je zabranjeni sporazum iz točke I. izreke

rješenja ex lege ništetan u smislu članka 8. stavka 4. ZZTN-a.

Točkom III. izreke rješenja Agencija je navedenim poduzetnicima izrekla slijedeće upravno-kaznene mjere: tužitelju P. G. d.o.o. u iznosu od 1.009.000,00 kuna, R.-e. d.o.o. u iznosu od 98.000,00 kuna, B. J. vlasniku obrta J. t. u iznosu od 80.000,00 kuna i Ž. J. vlasniku obrta A. p. T. u iznosu od 67.000,00 kuna.

Tužitelj je podnio upravnu tužbu zbog povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju, bitne povrede odredbi o postupku, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te zbog pogrešne odluke o upravno kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija (čl. 67. st. 1. ZZTN).

Tužitelj u tužbi tvrdi da je rješenje tužene u potpunosti nezakonito. Prigovara postupanju tuženika tijekom provođenja postupka prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu. Navodi da je on svojom inicijativom prvi skrenuo pozornost na činjenice, praksu i okolnost mjerodavnog tržišta. Ukazuje na suradnju s tuženikom te predlaže uvid u spis Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj: UsI-1393/12 u kojem je pokrenuo upravni spor protiv tužene jer je zaključkom od 19. siječnja 2012. odbacila njegovu inicijativu od 4. listopada 2011. za pokretanje postupka radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja i narušavanja tržišnog natjecanja od strane M. županije, općina na području M. županije te Z. p. m. t. Tvrdi da je povodom tog postupka dostavio predmetni sporazum i ugovor zbog kojih je od tužene u ovom postupku upravno-kazneno sankcioniran.

Tužitelj tvrdi da je usklađeno djelovanje prijevoznika mjerodavnog tržišta i M. županije započeto odmah nakon što je tužitelj ishodio dozvole, a reflektiralo se u konačnici uspostavljanjem posebnog linijskog prijevoza. Tvrdi da je, do uspostavljanja posebnog linijskog prijevoza, zbog upornog nastojanja M. županije da se prijevoznici mjerodavnog tržišta uključe u obavljanje javnog linijskog prijevoza, pristupio sklapanju spornih sporazuma i ugovora na temelju međusobno ponuđene suradnje svih potpisnika, a da su se dogovori u svezi sklapanja sporazuma i ugovora obavljali neposrednom i usmenom komunikacijom.

Tužitelj nadalje tvrdi da tužena neprihvatljivo fragmentarnim pristupom nastoji isključiti činjenice koje tužitelju idu u korist pa da i u tim okolnostima nije mogao utvrditi razdoblje važenja sporazuma jer su i tužitelj i A. p. T. nastavili obavljati prijevoz na linijama za koje su imali dozvole uslijed čega sporni sporazum i ugovor nikad nisu bili primjenjivani. Navodi da se nije radilo o zajedničkom obavljanju prijevoza već da su tužitelj i poduzetnik T. obavljali prijevoz na linijama iz vlastitih dozvola, a da su poduzetnici R. e. d.o.o. i B. J. kao podvozari obavljali javni linijski prijevoz na pojedinim linijama iz tužiteljevih dozvola.

Tužitelj navodi da je R. e. d.o.o. i B. J. povjerio obavljanje dijela javnog linijskog prijevoza prema njihovim prijevoznim kapacitetima i potrebama prijevoza na pojedinim linijama u omjerima za koje je tužena utvrdila da su udjeli, ali da se nije moglo dijeliti nešto što nije niti bilo zajedničko, s obzirom da dozvole nisu bile zajedničke. Navodi da činjenica da su R. e. d.o.o. i J. t. nakon isteka ugovora o podvozarstvu i dalje vršili prijevoz na linijama tužitelja ne pretpostavlja da se prijevoz na ovim linijama nastavio obavljati temeljem sporazuma i ugovora te da se ovdje može raditi samo o protupravnom postupanju koje se procesuiralo po odredbama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu. Smatra da u konkretnom slučaju nije bilo narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma tj. da nije ostvaren niti jedan modalitet tog narušavanja i da predmetni sporazum i ugovor nisu zabranjeni sporazumi kako ih tužena pravno kvalificira.

Tužitelj također tvrdi da postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere karakterizira isti neprimjereno energični pristup prema tužitelju kao i u prethodnom postupku utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja. Međutim, navodi da ako se i radi o narušavanja tržišnog natjecanja, postoje olakotne okolnosti da se tužitelj oslobodi od plaćanja upravno-kaznene mjere, a svakako uvjeti da mu se izrekne simbolična upravno-kaznena mjera jer takvo utvrđeno narušavanja tržišnog natjecanja nije bilo uopće značajno, niti je imalo bilo kakav negativan učinak na tržištu.

Tužitelj zahtijeva usvajanje tužbenog zahtjeva te poništavanje rješenja tužene.

Tužena u odgovoru na tužbu navodi da svi prikupljeni podaci i očitovanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu čine sastavni dio predmeta KLASA: UP/I 030-02/11-01/024 u koji je tužitelj 2. listopada 2012. izvršio uvid te sačinio presliku pojedinih dokumenata. Tvrdi da navodi iz tužiteljeve inicijative nisu relevantni za ovaj postupak jer se odnose na drugo vremensko razdoblje, druge vrste povreda propisa o zaštiti tržišnog natjecanja te dijelom i na druge subjekte pa da nisu niti mogli biti uzeti u obzir prilikom donošenja pobijanog rješenja, a da odluka suda u predmetu poslovni broj: UsI-1393/12 ne može biti prethodno pitanje u ovom sporu.

Navode tužitelja da se javni linijski prijevoz na mjerodavnom tržištu danas obavlja bez potrebnih dozvola tužena smatra irelevantnim i kontradiktornim ostalim tužiteljevim navodima. Navodi da s obzirom da su ostali sudionici zabranjenog sporazuma, za vrijeme trajanja istog nisu obavljali prijevoz na linijama na kojima dozvolu ima A. p. T., proizlazi da su se ponašali u skladu s ugovorom, a da je činjenicu da pojedine sporne odredbe nisu primjenjivane u praksi cijenio kao olakotne okolnosti prilikom utvrđenja visine upravno-kaznene mjere.

Tužena ističe da se s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja već i samo sklapanje sporazuma koji kao cilj ima narušavanje tržišnog natjecanja smatra povredom pravila o tržišnom natjecanju. Tvrdnje tužitelja da je tužena bila fokusirana isključivo na dokazivanje inicijativnog postupanja tužitelja kod sklapanja zabranjenog sporazuma smatra klasičnom zamjenom teza. Navodi da je na temelju činjenica utvrđenih u postupku nedvojbeno utvrđeno da je tužitelj bio inicijator sklapanja zabranjenog sporazuma, a nije, kako to tužitelj sugerira, prvo zauzeo stav da je tužitelj inicijator pa potom utvrđivao činjenice kojima bi svoj stav potkrijepio.

Nadalje navodi tužena da se nisu stekli uvjeti za oslobođenje tužitelja od plaćanja upravno-kaznene mjere jer u prvom redu nije podnio prijavu za oslobođenje od plaćanja upravno-kaznene mjere niti je dao naslutiti da je zainteresiran za podnošenje takve prijave. Međutim, tužena navodi da je tužitelj i podnio takvu prijavu ne bi mogao biti oslobođen plaćanja jer se oslobođenje ne može primijeniti na poduzetnika koji je bio inicijator ili poticatelj sklapanja kartela. Tvrdi da nisu bili ispunjeni uvjeti niti za izricanje simbolične upravno-kaznene mjere jer se u predmetnom slučaju radi o kartelnom sporazumu koji predstavlja najteži oblik povrede odredbi ZZTN-a i kojim su obuhvaćeni svi poduzetnici koji su obavljali djelatnost javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području M. županije te da ni u kojem slučaju tuženiku nije mogla biti izrečena simbolična upravno-kaznena mjera.

Tužena predlaže da sud odbije tužbeni zahtjev.

Zainteresirane osobe R.-e. d.o.o. iz M., B. J. vlasnik obrta J. t. iz M. S. i Ž. J., vlasnik obrta A. p. T. iz S. M. n. M., u smislu odredbe članka 19. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., dalje u tekstu: ZUS) su bili pozvani da sudjeluju u sporu, ali se nisu uključili u spor.

U dokaznom postupku sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke te je izvršio uvid u Prijavu teških povreda propisa o tržišnom natjecanju od 24. svibnja 2011., Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. (dalje u tekstu: Sporazum), Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području M. županije od 1. ožujka 2011. (dalje u tekstu: Ugovor), Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku od 26. srpnja 2012., Zapisnike o raspravi održanoj 7. i 19. prosinca 2012. kao i u ostalu dokumentaciju i očitovanja koji prileže u spis.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Uvidom u Prijavu teških povreda propisa o tržišnom natjecanju utvrđeno je, a što je i nesporno među strankama, da je tužena 24. svibnja 2011. u smislu odredbe članka 37. ZZTN zaprimila anonimnu inicijativu za pokretanje postupka zbog teških povreda propisa o tržišnom

natjecanju od strane poduzetnika P. g. d.o.o., R. e. d.o.o., B. J. vlasnika obrta J. t. i Ž. J. vlasnika obrta A. p. T..

Iz spisa tužene proizlazi da je na temelju navedene inicijative, u skladu s odredbom članka 32. točke 1. b) ZZTN, provela prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu radi utvrđivanja postojanja dostatnih indicija za pokretanje postupka protiv navedenih osoba na temelju odredbe članka 38. stavka 1. ZZTN po službenoj dužnosti. Po provedenom prethodnom ispitivanju tužena je na temelju prikupljenih podataka i dokumentacije donijela zaključak KLASA: UP/I 030-02/11-01/024, URBROJ: 580-04/70-2012-007 od 12. ožujka 2012. kojim je pokrenut postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. ZZTN-a sklopljenog između poduzetnika P. g. d.o.o., R. e. d.o.o., B. J. vlasnika obrta J. t. i Ž. J. vlasnika obrta A. p. T. u obliku Sporazuma i Ugovora.

U smislu odredbe članka 7. ZZTN Agencija je kao mjerodavna tržišta u proizvodnom smislu odredila tržište javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu i tržište posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u cestovnom prometu. U zemljopisnom smislu je kao mjerodavno tržište odredila M. županiju.

Iz priložene Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku od 26. srpnja 2012. proizlazi da je tužena u skladu s odredbom članka 48. ZZTN strankama u postupku dostavila pisanu Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku radi dostavljanja primjedbi u pisanom obliku, a iz spisa tužene proizlazi da su stranke to i učinile. Iz zapisnika u spisu proizlazi da je 7. i 19. prosinca 2012. održana glavna rasprava na kojoj su saslušane stranke i svjedoci.

Nakon provedenog postupka i izvedenih dokaza Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: Vijeće) je odlučilo da su poduzetnici P. g. d.o.o., R. e. d.o.o., B. J. i Ž. J. u razdoblju od 1. veljače 2011. do 9. listopada 2011. narušili tržišno natjecanje na način da su 1. veljače 2011. sklopili Sporazum od 1. veljače 2011. i Ugovor od 1. ožujka 2011. čime su narušili tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. ZZTN.

Odredbom članka 8. stavka 1. ZZTN propisano je da su zabranjeni svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja, a osobito oni kojima se: 1. izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti, 2. ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje, 3. dijele tržišta ili izvori nabave, 4. primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, 5. uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

Iz spisa tužene proizlazi, a što je i nesporno, da je M. županija 27. kolovoza 2010. raspisala javni poziv na podnošenje ponuda za obavljanje javnog linijskog prijevoza putnika za 106 linija na području M. županije za koje su dozvole prestale važiti prije isteka roka važenja. Kao najpovoljniji ponuditelj je izabrana P. g. d.o.o. koja je dobila dozvole na svih 106. linija. Potom je P. g. d.o.o. sklopila ugovore o podvozarstvu s R. e. d.o.o. i B. J. vlasnikom obrta J. t.

Uvidom u Sporazum koji su sklopili P. g. d.o.o., R. e. d.o.o., J. t. i A. p. T. utvrđeno je da su se potpisnici tog sporazuma obvezali tarifnu politiku i cijene prijevoznih usluga u javnom linijskom prijevozu putnika na području M. županije definirati isključivo zajednički te da se istih cijena moraju u cijelosti pridržavati (čl. 8. Sporazuma). Uvidom u Ugovor, koji su sklopili isti poduzetnici, utvrđeno je da su se potpisnici tog ugovora obvezali da će svi u cijelosti primjenjivati zajednički cjenik donesen za područje M. županije 1. siječnja 2011. (čl. 4. st. 2. Ugovora). Agencija je ocijenila da je težište navedenih odredbi bilo na potpunom ukidanju tržišnog natjecanja između potpisnika sporazuma u pogledu cijene po kojoj će se obavljati javni linijski prijevoz putnika na području M. županije te je Vijeće odlučilo da se radi o zabranjenim sporazumima kojima je

povrijeđena odredba članka 8. stavka 1. točke 1. ZZTN.

Presudom ovog suda poslovni broj: UsII-65/13 od 20. veljače 2014. tužbeni zahtjev, kojim je tužitelj zahtijevao poništavanje osporavanog rješenja, je odbijen te je tužitelj protiv te presude podnio ustavnu tužbu. Ustavni sud je ukinuo navedenu presudu i predmet vratio na ponovno odlučivanje jer u bitnom u presudi nisu navedeni razlozi iz kojih bi bilo razvidno zbog čega u predmetnom slučaju nije primijenjen Zakon o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“ 178/04., 48/05., 151/05., 111/06., 63/08., 124/09., 91/10. i 112/10. – dalje u tekstu: ZPCP) u dijelu kojim se uređuju pitanja zajedničkog obavljanja prijevoza više prijevoznika, podvozarstva i dr. Ovaj sud je donio presudu poslovni broj UsII-60/16-2 od 19. siječnja 2017. kojom je ponovo odbijen tužbeni zahtjev.

Tužitelj je podnio ustavnu tužbu te je navedena presuda ukinuta i predmet vraćen na ponovno odlučivanje uz obrazloženje da nisu navedeni dostatni razlozi zbog čega u konkretnom slučaju nisu primijenjene mjerodavne odredbe ZPCP-a. Tužena će u ponovnom postupku ocijeniti prigovore tužitelja vezane za primjenu odredaba ZPCP-a u skladu s odlukom Ustavnog suda.

S obzirom na sve navedeno, ovaj sud je osporavano rješenje poništio i predmet vraća na ponovno odlučivanje tuženici, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a.

U Zagrebu 27. rujna 2018.

Predsjednica vijeća  
Lidija Rostaš-Beroš, dipl. iur., v.r.