NN 53/2022 (6.5.2022.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-335/21-6 od 9. ožujka 2022.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja P. G. d.o.o., K., kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva S.-R. i p. d.o.o., Z., protiv tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Z., radi zaštite tržišnog natjecanja, na sjednici vijeća održanoj 9. ožujka 2022.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-030-02/11-01/024, urbroj: 580-09/84-2021-164 od 7. listopada 2021.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija), klasa: UP/I-030-02/11-01/024, urbroj: 580-09/84-2021-164 od 7. listopada 2021. u točki I. izreke utvrđeno je 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. na M., Ž., sklopili Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. ožujka 2011. i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske 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 natječajima za obavljanje usluga posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u M. županiji, čime su u razdoblju od 1. ožujka 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«, broj 79/09., 80/13., dalje u tekstu ZZTN).

2. Točkom II. izreke rješenja tuženik je utvrdio da je zabranjeni sporazum iz točke I. izreke rješenja *ex lege* ništetan u smislu članka 8. stavka 4. ZZTN-a. Tuženik je navedenim poduzetnicima izrekao sljedeće novčane kazne: tužitelju P. G. d.o.o. u iznosu od 865.000,00 kuna, s pobliže navedenim rokom izvršenja, sukladno točki III. izreke rješenja, R.-e. d.o.o. u iznosu od 82.000,00 kuna, B. J. vlasniku obrta »J. t.« u iznosu od 44.000,00 kuna i Ž. J. vlasniku obrta A. p. »T.« u iznosu od 40.000,00 kuna, prema točki IV. izreke rješenja. U točki V. izreke se navodi da će se rješenje objaviti u »Narodnim novinama« i na internetskoj stranici tuženika.

3. Protiv pobijanog rješenja 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 novčanoj kazni i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija (čl. 67. st. 1. ZZTN-a).

4. Tužitelj u tužbi navodi iscrpne razloge zbog kojih smatra da je rješenje tuženika u cijelosti nezakonito. Prije svega ukazuje na protek zastarnog roka za vođenje postupka utvrđivanja povreda ZZTN-a i s time u vezi zaključuje da je sukladno članku 71. stavku 4. ZZTN-a apsolutna zastara nastupila dana 10. listopada 2021. Smatra da je do tada bio i rok za pravomoćno dovršenje postupka utvrđivanja povreda ZZTN-a, a s obzirom na nastup apsolutne zastare, da su se stekli uvjeti za obustavu postupka u smislu članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« 47/09. – dalje: ZUP) koji se primjenjuje sukladno članku 35. stavku 1. ZZTN-a.

5. Tužitelj dalje u tužbi upire na primjedbe dane u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-171/18 od 27. rujna 2018., koja se temelji na obvezujućim stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesenima u odluci broj: U-III-952/2017 od 19. travnja 2018., kojim je ukinuta presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-60/16-2 od 19. siječnja 2017. i predmet vraćen na ponovno odlučivanje. Smatra da tuženik niti u ponovnom postupku nije dao obrazloženje u svezi ključnih pravnih pitanja koja su i u ranije provedenim postupcima bila sporna. Prije svega da nije odgovorio na ključno pitanje primjene materijalnog prava tj. zbog čega se u predmetnom slučaju ne primjenjuje 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: ZPCP) kao specijalni propis, nego ZZTN kao generalni propis. Dodaje da je tuženik u činjenično i pravno istovjetnim predmetima zauzeo drugačije stajalište nego u konkretnoj stvari.

6. Dakle, iako nije sporno da je tužitelj s ostalim prijevoznicima sklopio podvozarske ugovore koji podliježu pravilima propisanim u specijalnom propisu, tuženik je primijenio ZZTN, bez jasnog obrazloženja razloga za takvo postupanje. Time je, smatra tužitelj, izostalo valjano obrazloženje u svezi ključnog pravnog pitanja, a u osporenom rješenju su izostali i odgovori u svezi bitnog argumenta tužitelja koji se tiče analize propisa koji reguliraju zajedničko obavljanje javnog linijskoj prijevoza.

7. Dalje u tužbi tužitelj iscrpno daje osvrt na prirodu pobliže navedenih pravnih poslova i njihove pravne učinke, za koje smatra da u konkretnom slučaju nisu doveli do sklapanja zabranjenog sporazuma, jer su za takav zaključak izostale mjerodavnim zakonom propisane pretpostavke. Dodaje i druge razloge, zbog kojih prema mišljenju tužitelja, primjena ZZTN-a u konkretnoj situaciji nije moguća, a koje je već iscrpno naveo u podnesku od 23. rujna 2021., na koji upućuje u tužbi. Tužitelj u tužbi također iznosi iscrpnu argumentaciju kojom potkrjepljuje tvrdnju da drugi prijevoznici u trenutku sklapanja Ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza, a niti prije sklapanja tog ugovora nisu bili tržišni konkurenti, zbog čega niti zaključak o postojanju tržišne konkurencije nije moguće izvesti samo na temelju činjenice sklopljenog ugovora. Dodaje i druge razloge zbog kojih smatra da drugi poduzetnici nisu imali namjeru, a niti su bili u poziciji potencijalnih tržišnih konkurenata tužitelju.

8. Zaključno, tužitelj navodi da je tuženik zabranjenim sporazumom ocijenio valjani i zakoniti ugovor izričito reguliran odredbama ZPCP-a, koji se čak štoviše nije mogao pravno ni stvarno izvršiti bez izdane dozvole za zajedničko obavljanje linijskog prijevoza, koja nikad nije izdana. Zbog toga da je izostala i podjela rada kao rezultat zajedničkog linijskog prijevoza.

9. Tužitelj predlaže da ovaj Sud poništi rješenje tuženika od 7. listopada 2021. i obustavi postupak utvrđivanja povrede ZZTN-a pokrenut zaključkom tuženika klasa: UP/I-030-01/11-01/024, urbroj: 580-04/70-2012-007 od 12. ožujka 2012. Tužitelj u tužbi traži i da mu tuženik nadoknadi trošak postupka u pobliže naznačenom iznosu.

10. Tuženik u odgovoru na tužbu iscrpno obrazlaže razloge zbog kojih smatra da tužba nije osnovana i daje osvrt na svaki pojedini tužbeni navod. Tuženik se u bitnom poziva na već dano obrazloženje u osporenom rješenju, pri kojem u cijelosti ostaje. Posebno daje argumentaciju u svezi iznesenog pravnog stajališta o relevantnosti i mjerodavnosti primjene odredbi ZPCP-a. Pri tome dodaje i koje sve kriterije je primijenio kod donošenja zaključka da su pobliže navedeni poduzetnici u vrijeme sklapanja zabranjenih sporazuma, bili potencijalni konkurentni tužitelju na mjerodavnom tržištu javnog linijskog prijevoza putnika na području M. županije, tj. stvarni i potencijalni konkurenti na mjerodavnom tržištu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola na području M. županije.

11. Tuženik dodaje da je na odgovarajući način primijenio i kriterije koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji, a koji se sukladno članku 74. ZZTN-a primjenjuju u predmetnom slučaju. Posebno dodaje da su navodi tužitelja neprihvatljivi jer su fragmentarni i selektivni, a njegovo tumačenje mjerodavnog prava proizvoljno i bez valjane argumentacije.

12. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev za poništenje tuženikovog rješenja, kao i zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

13. Tužitelju je odgovor tuženika na tužbu dostavljen u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) koji je u podnesku dostavljenom 1. veljače 2022. dao iscrpno očitovanje, u bitnom ponavljajući iste razloge koje je isticao i u tužbi.

14. *Tužbeni zahtjev nije osnovan.*

15. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kao i očitovanja stranaka tijekom upravno-sudskog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja sukladno članku 55. stavku 3. ZUS-a, utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

16. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud je ocijenio da tuženik nije povrijedio zakon donošenjem osporene odluke na štetu tužitelja, a dao je valjano i iscrpno obrazloženje, tj. naveo je razloge koji su utemeljeni na podacima spisa predmeta te na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

17. Također je u predmetnoj stvari tuženik rješenje donio na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i na temelju pravilno izvedenih zaključaka na temelju utvrđenih činjenica, podredno uz odgovarajuću primjenu kriterija iz pravne stečevine EU kao interpretativnog instrumenta za primjenu odredbi ZZTN-a.

18. Iz podataka spisa, kao i obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženik u ponovnom postupku donio rješenje od 7. listopada 2021., jer je presudom ovog Suda poslovni broj: UsII-171/18-2 od 27. rujna 2018. poništeno ranije tuženikovo rješenje od 27. prosinca 2012. (u dijelu točke 1., 2., 3. izreke) te je predmet vraćen na ponovni postupak. Navedena presuda ovog Suda od 27. rujna 2018. donesena je u skladu sa stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesenima u odluci broj: U-III-952/2017 od 19. travnja 2018., kojom je usvojena ustavna tužba tužitelja, ukinuta presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-60/16-2 od 19. siječnja 2017. i predmet vraćen ovom Sudu na ponovno odlučivanje.

19. Ustavni sud je u navedenoj odluci, primarno istaknuo da u ranijoj presudi ovog Suda, koju je ukinuo, nisu posebno obrazloženi razlozi zbog kojih u konkretnom slučaju nije odlučna primjena mjerodavnih odredbi ZPCP-a, koje uređuju pitanja zajedničkog obavljanja prijevoza više prijevoznika, podvozarstva i druga pitanja, tj. nije ocijenjen međusobni odnos propisa, konkretno ZZTN-a i ZPCP-a, odnosno nije obrazloženo jesu li u okolnostima konkretnog slučaja mjerodavne i odredbe ZPCP-a. Dodatno je Ustavni sud istaknuo da ovaj Sud nije obrazložio razloge zbog kojih je u predmetu iste činjenične i pravne prirode (UsII-64/2013) zauzeo drugačije pravno stajalište, tj. prihvatio ocjenu tuženika da su bitna pitanja konkretnog slučaja određena odredbama ZPCP-a, zbog čega je zaključkom od 27. veljače 2012. odbacio tužiteljevu inicijativu jer nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja od strane M. županije, općina na području M. županije te zajednice prijevoznika M. županije.

20. Stoga je, tuženik u ponovnom postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja, ocijenio prigovore tužitelja vezane uz primjenu odredbi ZPCP-a, tj. dao osvrt na ključna pitanja na koja je ukazao Ustavni sud u odluci broj: U-III-952/2017 od 19. travnja 2018., kao i ovaj Sud u presudi poslovni broj: UsII-171/18-2 od 27. rujna 2018.

21. U cilju utvrđenja bitnih činjenica, kao i osvrta na sporna pravna pitanja, u cjelokupno provedenom dokaznom postupku, uvažavajući i sve činjenice utvrđene u postupku donošenja pobijanog rješenja (u smislu članka 55. stavka 3. ZUS-a), ovaj Sud je ocijenio da tužbeni zahtjev nije osnovan, iz razloga koje navodi u nastavku ove presude.

22. U ranijim odlukama je već navedeno da je tuženik u smislu odredbe članka 7. ZZTN-a kao mjerodavna tržišta u proizvodnom smislu odredio tržište javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu i tržište posebnog linijskog prijevoza putnika osnovnih škola u cestovnom prometu, a u zemljopisnom smislu je kao mjerodavno tržište odredio M. županiju, što ovdje nije sporno.

23. Dalje, u obrazloženju osporenog rješenja tuženik iscrpno navodi slijed događaja, tj. kronologiju ranije provedenih postupaka, kao i sve poduzete radnje u postupku koji je prethodio donošenju tog rješenja, konstatirajući prije svega da je predmetni postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma pokrenut protiv tužitelja i poduzetnika R.-e., B. J. vlasnika obrta »J. t.« i Ž. J., vlasnika obrta A. p. »T.«, radi ocjene jesu li Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. (dalje: Sporazum o poslovnoj suradnji) i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije od 1. ožujka 2011. (dalje: Ugovor o zajedničkom obavljanju prijevoza), sklopljeni između tužitelja i navedenih poduzetnika, zabranjeni sporazumi u smislu članka 8. ZZTN-a.

24. Tuženik je u odgovoru na ključno pitanje vezano uz primjenu odredbi ZPCP-a, kao specijalnog propisa koji regulira predmetnu materiju prijevoza, u odnosu na primjenu odredbi ZZTN-a, u pobijanom rješenju iscrpno obrazložio razloge na kojima je utemeljio zaključke. Tako je dao analizu međusobnog odnosa navedenih propisa, posebno u odnosu na pitanje podvozarstva, a posebno u odnosu na pitanje zajedničkog obavljanja prijevoza. U konkretnom postupku utvrđeno je da su R. e. i »J. t.« u razdoblju od 30. prosinca 2010. do 1. ožujka 2021., sukladno odredbama članka 42. ZPCP-a (privremeno na određenoj liniji neprekidno, ne dulje od 90 dana, na temelju pisanog ugovora, u ime i za račun P. g. d.o.o. na koju je glasila dozvola i suglasnost M. županije kao izdavatelja dozvole), kao podvozari obavljali javni linijski prijevoz putnika na županijskim autobusnim linijama na kojima su dozvole izdane P. g. tj. zbog toga je tuženik utvrdio da su u okolnostima konkretnog slučaja, za navedeno razdoblje, isključivo mjerodavne odredbe ZPCP-a kao posebnog propisa u dijelu u kojem se uređuje pitanje podvozarstva i koje kao odredbe specijalnog propisa imaju prednost u odnosu na odredbe ZZTN-a (načelo *lex specialis derogat legi generali).* Dalje je tuženik, postupajući prema stajalištima koja je izrazio Ustavni sud u navedenim odlukama, ocijenio i pitanje jesu li odredbe ZPCP-a, kao posebnog propisa isključivo mjerodavne i u dijelu kojim se uređuje pitanje zajedničkog obavljanja prijevoza. Prije svega valja reći da odredba članka 40. stavka 3. ZPCP-a, izričito kao uvjet za zajedničko obavljanje prijevoza propisuje izdavanje dozvole, koja strankama u postupku, za razdoblje nakon zaključenja Ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza nije nikada izdana, zbog čega je tuženik ocijenio da se u okolnostima konkretnog slučaja niti ne radi o »zajedničkom obavljanju prijevoza« na način i pod uvjetima propisanim