



AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Datum primitka

14 -11- 2014



UP/I 034-03/12-03/002  
437-10/65-2014-048

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

Poslovni broj: UsII-117/2013-5

## 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 sudaca toga suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Slobodne Dalmacije d.d. iz Splita, Ulica Hrvatske mornarice 4, kojeg zastupa [REDACTED] protiv rješenja tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja iz Zagreba, Savska cesta 41, klasa: UP/I-034-03/2012-03/002, urbroj: 580-06/41-2013-037 od 13. svibnja 2013., u predmetu izricanja upravno-kaznene mjere, u sjednici vijeća održanoj 17. srpnja 2014.

presudio je

Tužbeni zahtjev se usvaja, te se poništava rješenje tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-034-03/2012-03/002, urbroj: 580-06/41-2013-037 od 13. svibnja 2013.

### Obrazloženje

Uvodno navedenim rješenjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 13. svibnja 2013. tužitelju je izrečena upravno-kaznena mjera u iznosu od 21.000,00 kn, jer je propustio u roku propisanom Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/03. – dalje u tekstu: ZZTN 2003.), odnosno najkasnije sa 4. kolovozom 2006. podnijeti obveznu prijavu namjere koncentracije Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja u smislu članka 22. stavka 2. ZZTN-a iz 2003., što je utvrđeno pravomoćnim rješenjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 9. svibnja 2007., klasa: UP/I-030-02/07-02/09, urbroj: 580-02-07-65-01, kažnjivo po članku 62. stavku 1. točki 2. i stavku 2. ZZTN-a iz 2003., kojem odgovara članak 62. točka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09. – dalje u tekstu: ZZTN).

Istim rješenjem je određen i rok izvršenja od 15 dana od dana pravomoćnosti rješenja (točka 1. izreke). U točki 2. izreke tog rješenja se navodi da je opisana povreda u točki 1. izreke istog rješenja trajala od 4. kolovoza 2006. do 7. ožujka 2007., tj. do dana podnošenja pravnog temelja prijenosa poslovnog udjela poduzetnika Šibenski list d.o.o. poduzetniku Slobodna Dalmacija d.d. koji je Agencija zatražila 23. veljače 2007.

Tužitelj u tužbi u bitnom ističe sve razloge propisane zakonom zbog kojih to rješenje smatra nezakonitim, a osobito upire na povredu materijalnog prava, posebno odredaba ZZTN-a iz 2009. godine koje smatra da nije moguće primijeniti u konkretnom slučaju iz razloga koje nastavno u tužbi pobliže obrazlaže. Uz to upire i na povredu pravila postupka, i to osim odredaba ZZTN-a iz 2003., ZZTN-a, kao i odredaba Zakona o općem upravnom postupku, a ukazuje i na pogrešno utvrđeno činjenično stanje odnosno pogrešno izveden zaključak

temeljem utvrđenog činjeničnog stanja, smatrajući da se upravno mjera nije uopće mogla izreći za poblize navedeno postupanje tužitelja tijekom razdoblja od 4. kolovoza 2006. do 7. ožujka 2007., jer je tada na snazi bio ZZTN iz 2003. godine prema kojem su se opisane povrede propisa smatrale prekršajima.

S tim u vezi tužitelj prije svega osporava nadležnost Agencije za izricanje predmetne mjere, pa s tim u vezi iscrpno ističe kronologiju događaja u predmetnoj stvari koji su prethodili donošenju osporenog rješenja. Konačno dodaje da činjenica da je Visoki prekršajni sud otklonio svoju nadležnost obzirom da inkriminirana radnja više ne predstavlja prekršaj ne upućuje na primjenu odredaba ZZTN-a niti nenadležnost jednog tijela nužno podrazumijeva nadležnost nekog drugog tijela. Stoga tužitelj smatra da u konkretnom slučaju nije bilo zakonske osnove da se temeljem odredaba ZZTN-a iz 2009. provede postupak za izricanje upravno-kaznene mjere za povredu Zakona počinjenu za vrijeme važenja ranijeg propisa. Ovo stoga jer da je za utvrđivanje sankcija za povredu ZZTN-a iz 2003. bio mjerodavan isključivo prekršajni sud temeljem odredbe članka 60. tog Zakona, te su i upravno-kaznene mjere propisane odredbama ZZTN-a iz 2009. predviđene samo u slučaju sankcioniranja povreda toga Zakona.

Osim toga tužitelj smatra da se odredbe Zakona koje nisu bile na snazi u vrijeme počinjenja inkriminiranih radnji ne mogu primijeniti, bez obzira što su ovim Zakonom propisane upravno-kaznene mjere za iste inkriminirane radnje jer bi to značilo retroaktivnu primjenu propisa. Nastavno u tužbi tužitelj ističe i druge razloge zbog kojih smatra da mu nije bilo moguće za poblize navedeno postupanje izreći upravno-kaznenu mjeru.

Predlaže Sudu da tužbu uvaži i poništi osporeno rješenje te tužitelju nadoknadi poblize navedene troškove postupka.

U odgovoru na tužbu tužena Agencija ističe iscrpne razloge zbog kojih tužbene navode smatra neosnovanima uz tvrdnju da je osporeno rješenje doneseno temeljem pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, te uz donošenje pravilnog zaključka iz utvrđenih činjenica te uz pravilnu primjenu odredaba ZZTN-a iz 2009., uz pravilnu primjenu odgovarajućih odredaba Uredbe o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/10.), te odredaba Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.).

U odnosu na nadležnost te prigovor tužitelja u tom pravcu tužena Agencija smatra da se navodi tužbe temelje isključivo na gramatičkom tumačenju odredaba Zakona, koje tumačenje bi smatra dovelo do situacije da pravomoćno utvrđena povreda ZZTN-a iz 2003. ne bude sankcionirana, što sigurno prema mišljenju tužene Agencije nije bila namjera zakonodavca. Uz to upozorava stupanjem na snagu ZZTN-a iz 2009. unatoč promjeni naziva počinjene povrede i tijela nadležnog za vođenje postupka, i dalje u materijalno-pravnom smislu riječ je o istoj povredi te istoj visini sankcije koje se poduzetniku mogu izreći zbog čega da zbog osiguravanja učinkovitog tržišnog natjecanja treba odredbe Zakona tumačiti u skladu sa ciljem i svrhom donošenja pojedinog Zakona.

Uz to se tuženo tijelo očitovalo i glede iznosa izrečene upravno-kaznene mjere navodeći da je ista primjerena počinjenoj povredi te konačno uz navod da zakonodavac donošenjem novog ZZTN-a smatra nije imao namjeru osloboditi poduzetnike od odgovornosti za već počinjene povrede zakonskih odredaba o zaštiti tržišnog natjecanja, predlaže Sudu da tužbu odbije.

Sud je u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima dostavio odgovor tužene Agencije tužitelju na znanje koji podnesak tužitelja je zaprimljen putem pošte u Sudu dana 18. srpnja 2014., u kojem u bitnom tužitelj navodi da su razlozi i navodi tužene Agencije koje ističe u odgovoru na tužbu u cijelosti postali bespredmetni, jer je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u istovjetnoj pravnoj stvari u odluci, poslovni broj: UsII-60/2013-8 od 27.

veljače 2014. već zauzeo pravno stajalište da u istom slučaju kao što je i predmetna upravna stvar Agencija nije ovlaštena izricati upravno-kaznene mjere za povrede počinjene za vrijeme važenja ZZTN-a iz 2003. odnosno da se u smislu članka 75. ZZTN-a mogu nastaviti i dovršiti započeti postupci, ali samo oni za koje je za vrijeme važenja ranijeg Zakona bila nadležna Agencija, ali ne i postupci kojima se izriče upravno-kaznena mjera jer za izricanje istih u tim postupcima prema ZZTN-u iz 2003. Agencija nije niti bila nadležna.

S tim u vezi tužitelj upire na okolnost da je tužena Agencija u drugim istovjetnim predmetima upravo postupajući u skladu s navedenom odlukom Suda već obustavila započete postupke izricanja upravno-kaznene mjere konkretno i u predmetu koji je vodila Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-030-02/2008-01/072, urbroj: 580-04/74-2014-267 od 22. svibnja 2014., koje rješenje tužitelj dostavlja u prilogu podneska. Stoga predlaže Sudu da u konkretnoj stvari postupi na navedeni način te poništi osporeno rješenje od 13. svibnja 2013. kojim se tužitelju izriče upravno-kaznena mjera, uz nadoknadu tužitelju troškova postupka.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Prilikom donošenja odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva Sud je u smislu odredbe članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) razmotrio sva pravna i činjenična pitanja te je ocijenio da je temeljem nesporno utvrđenih činjenica tuženo tijelo polazeći od pogrešnih pretpostavki izvelo nepravilan zaključak uslijed kojeg je nepravilno primijenilo i materijalni propis.

Prethodno je Agencija nedvojbeno utvrdila da je tužitelj postupio na pobježe opisan način kako je to uvodno navedeno, te je rješenjem od 9. svibnja 2007. utvrdila da je tužitelj zbog propuštanja da podnese prijavu namjere koncentracije u zakonskom roku koji je trajao od 27. srpnja 2006. do 4. kolovoza 2006. počinio prekršaj iz članka 62. stavka 1. točke 2. i stavka 2. ZZTN-a iz 2003.

Dakle, navedeno rješenje je Agencija donijela primjenom ZZNT-a iz 2003., te je postalo pravomoćno dana 21. lipnja 2007.

Prema odredbi članka 60. ZZTN-a iz 2003. temeljem rješenja Agencije kojom je utvrđena povreda odredaba toga Zakona, Agencija podnosi prekršajnom sudu zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika, s time da je ZZTN iz 2003. prestao važiti na dan stupanja na snagu ZZTN 2009. dana 1. listopada 2010. godine.

Odredbama ZZTN 2009. povrede Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja nisu više propisane kao prekršaj već su u Glavi VI propisane upravno-kaznene mjere koje prema članku 60. Zakona, Agencija izriče prema tom Zakonu, u cilju osiguravanja učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanja počinitelja povreda ovog Zakona, otklanjanja štetnih posljedica takvih povreda i odvraćanja drugih poduzetnika od kršenja odredaba toga Zakona.

Dakle u predmetnoj stvari je bitno pitanje u kojem pravcu tužitelj izričito upire u tužbi da li postoji zakonska osnova za izricanje upravno-kaznenih mjera za povrede počinjene za vrijeme važenja ZZTN-a iz 2003. odnosno da li je za povrede Zakona utvrđene temeljem ZZTN iz 2003. moguće temeljem ZZTN iz 2009. provesti odgovarajući postupak i da li je za takve povrede Agencija ovlaštena izreći upravno-kaznenu mjeru.

S tim u vezi tužena Agencija navodi da je rješenjem Prekršajnog suda u Splitu, broj: Pp-9G-1103/07 od 6. ožujka 2012. obustavljen prekršajni postupak pokrenut protiv tužitelja i odgovorne osobe iz navedenih razloga zbog kojih se pobježe navedene povrede propisa o zaštiti tržišnog natjecanja više ne smatraju prekršajem, već se za takve povrede izriču upravno-kaznene mjere za čije izricanje prekršajni sudovi više nisu stvarno nadležni.

Nastavno tome je Agencija obzirom da je prekršajni postupak pokrenut protiv tužitelja obustavljen provela postupak propisan odredbama ZZTN-a 2009. na način da je pokrenula postupak utvrđivanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere temeljem ranije navedenog rješenja od 9. svibnja 2007. kojim je utvrđena povreda Zakona od strane tužitelja kao poduzetnika, поближе opisana u tom rješenju.

Tijekom provedenog postupka je Agencija poduzela određene radnje te postupila u smislu odredbe članka 52. ZZTN-a 2009., a potom je nakon provedenog postupka izrekla i obrazložila upravno-kaznenu mjeru.

Tužena Agencija svoju nadležnost za postupanje u predmetnoj stvari, koju tužiteljica dovodi u pitanje, temelji na pravomoćnom rješenju Prekršajnog suda u Splitu, odredbi članka 75. ZZTN 2009., kao i uvjerenju da postoji pravni kontinuitet djelovanja propisa jer je smatra pravomoćno već utvrđena povreda ZZTN-a iz 2003. na jednaki način propisana i u ZZTN-u 2009., te je zaključuje time ostala u sferi kažnjivog ponašanja.

Međutim u svezi takvog stajališta Prekršajnog suda i Visokog prekršajnog suda o nadležnosti, dodaje se da Visoki upravni sud nije nadležan ocjenjivati zakonitost odluka prekršajnih sudova, pa nastavno u ovoj odluci iznosi razloge na kojima istu temelji u odnosu na nadležnost tužene Agencije za izricanje upravno-kaznenih mjera te se obrazlaže na čemu temelji ocjenu da tuženo tijelo nije bilo ovlašteno izricati navedene mjere za povrede Zakona koje su počinjene za vrijeme važenja ZZNT-a 2003.

Suprotno stajalištu tužene Agencije, Sud ocjenjuje da prijelazne i završne odredbe ZZTN-a 2009. ne daju osnove za zaključak koji je donijela, jer odredba članka 75. tog Zakona propisuje da će se zahtjevi za pokretanje postupka za koje je nadležna Agencija, zaprimljeni do 30. rujna 2010., kao i postupci koji su pokrenuti u Agenciji do tog nadnevka okončati primjenom odredaba ZZTN-a 2003.

S tim u vezi ocjena je Suda da se u smislu članka 75. Zakona, mogu nastaviti i dovršiti započeti postupci, ali samo oni za koje je za vrijeme važenja ranijeg Zakona bila nadležna Agencija – upravni postupci utvrđivanja povrede tržišnog natjecanja, dok je do 30. rujna 2010., za vrijeme važenje ZZTN 2003. (članak 78. ZZTN 2009.) za prekršajne postupke bio nadležan prekršajni sud, iz kojeg razloga ocjenjuje neosnovanim pozivanje tuženog tijela na odredbu članka 75. Zakona.

Iako je nesporno da je ZZTN 2009. u sustav uveo mogućnost izricanja upravno-kaznenih mjera za povrede ZZTN, za koje je nadležna Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, te je u konkretnom slučaju nedvojbeno da je utvrđena povreda Zakona propisana odredbama ZZTN 2003., koja je i nadalje ostala u sferi kažnjivog ponašanja što bi bili razlozi u prilog stava tuženog tijela o postojanju pravnog kontinuiteta, valja uzeti u obzir da je promijenjena nadležnost tijela koje provodi odgovarajući postupak izricanja mjera na način da je umjesto tijela pravosudnog sustava sada za donošenje odluke nadležno javnopravno tijelo.

Obzirom da prijelazne odredbe ZZTN 2009. ne daju osnove za zaključak da je javnopravno tijelo ovlašteno odlučivati o izricanju sankcija za povrede počinjene za vrijeme važenja propisa koji ih je smatrao prekršajima o kojem su odlučivali prekršajni sudovi, ocjenjuje se da je u ovoj stvari pogrešno primijenjen Zakon, točnije primijenjen je propis koji nije bio na snazi u vrijeme počinjene povrede ZZTN 2003. u kojem pravcu pravilno navodi i tužiteljica prigovarajući da je osporeno rješenje doneseno protivno načelu zakonitosti i zabrane povratnog djelovanja Zakona.

Nadalje se dodaje da se i prema povezanom tumačenju niza odredaba ZZNT 2009. može zaključiti da su upravno-kaznene mjere upravo propisane kao mjere koje se izriču prema ovome Zakonu u cilju osiguranja učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanja počinitelja povreda Zakona, otklanjanja štetnih posljedica povreda i odvratanja drugih

poduzetnika od kršenja odredaba tog Zakona, međutim prijelazne odredbe tog Zakona ne daju osnove za zaključak o nadležnom odlučivanju Agencije u predmetnoj stvari, neovisno o navodu tuženog tijela da namjera zakonodavca za donošenje tog Zakona nije bila abolirati ranije počinjene povrede Zakona.

Temeljem naprijed izloženog Sud je uvažavajući sve provedene dokaze i činjenice utvrđene u upravnom postupku, ocijenio tužbeni zahtjev osnovanim te osporeno rješenje poništio u smislu odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima. Obzirom da se poništavanjem rješenja poništavaju i sve pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo Sud nije našao osnove za udovoljenje zahtjevu u dijelu u kojem se traži oslobađanje od upravno-kaznene mjere, odnosno utvrđenje da ne postoje uvjeti za izricanje upravno-kaznene mjere.

U Zagrebu 17. srpnja 2014.

Predsjednica vijeća  
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpisak ~~ovlašten~~ službenik

