



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



UP/I-034-03/13-01/034  
437-09/88-2015-042

Poslovni broj: UsII-70/14-6

AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	
Datum primitka	03-04-2015 <span style="float: right;">1</span>

## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Ivica Kujundžića i Mire Kovačić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatskog društva ortodonata iz Zagreba, Šubićeva 9, kojeg ~~Zakonski zavod za štampu i tiskanje, Zagreb~~ protiv rješenja tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske, Zagreb, Savska cesta 41, klasa: UP/I-034-03/13-01/034, urbroj: 580-04/88-2014-038 od 12. lipnja 2014., radi utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma, na sjednici vijeća održanoj 5. ožujka 2015.

presudio je

Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske, klasa: UP/I-034-03/13-01/034, urbroj: 580-04/88-2014-038 od 12. lipnja 2014.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, utvrđuje se da je udruženje poduzetnika Hrvatsko društvo ortodonata, ovdje tužitelj, u vremenskom razdoblju od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. dokumentom „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ (dalje u tekstu: Minimalni cjenik) utvrdilo minimalne cijene ortodontskih usluga čime je sklopljen zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09. i 80/13. – dalje u tekstu: ZZTN) čiji je cilj ili posljedica sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja (točka I. izreke), te da je zabranjeni sporazum iz točke I. izreke ovoga rješenja ex lege ništetan, u smislu članka 8. stavka 4. ZZTN-a (točka II. izreke), zbog čega se tužitelju izriče simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 150.000,00 kn s rokom izvršenja od 15 dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja (točka III. izreke), uz određenje da će ovo rješenje biti objavljeno u „Narodnim novinama“, kao i na internet stranici tuženika (točka IV.).

Tužitelj u zakonskom roku protiv osporenog rješenja podnosi tužbu iz razloga jer dokument Minimalni cjenik ne predstavlja zabranjeni sporazum. Naime, Minimalni cjenik nije konačni sporazum, već samo prijedlog koji je kao takav upućen Hrvatskoj komori dentalne medicine (dalje: Komora) te isti nikada nije zaživio, niti je primjenjivan. Stoga tužitelj u nastavku tužbe opširno obrazlaže razloge temeljem kojih pobija utvrđenje mjerodavnog tržišta, ispravnost primijenjenih propisa, utvrđenje postojanja zabranjenog sporazuma čiji je cilj ili posljedica sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog

natjecanja te odluku u dijelu koji se odnosi na visinu kazne. U odnosu na utvrđenje mjerodavnog tržišta, tužitelj ističe kako osporenim rješenjem tuženik mjerodavno tržište definira na način da pod njime podrazumijeva samo one ortodonske usluge koje ortodonti pružaju izvan mreže javne zdravstvene službe. Dakle, tuženik u osporenom aktu mijenja definiciju tržišta u proizvodnom smislu te je na taj način tužitelju onemogućeno da se tijekom postupka očituje o definiciji mjerodavnog tržišta, a kojim postupanjem je povrijeđena odredba članka 30. Zakona o općem upravnom postupku. U pogledu ispravnosti primijenjenih propisa, tužitelj u bitnom ističe da, iako je tuženik naveo da je izvršio uvid u izriječkom spomenute presude Suda EU, niti u jednom dijelu obrazloženja nije naveo na koji način se te presude odnose na konkretan slučaj, odnosno tuženik nije obrazložio kako pravna praksa navedenih presuda može biti temelj za rješavanje u ovoj upravnoj stvari, kako to propisuje odredba članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku. Nastavno, citirajući dijelove obrazloženja osporenog rješenja, tužitelj zaključuje da tuženik selektivno primjenjuje propise na koje se poziva, jer je donio odluku ne uzimajući sve elemente koje sadrže Smjernice o primjeni članka 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na horizontalne sporazume o suradnji. Nadalje, nepostojanje zabranjenog sporazuma, čiji je cilj ili posljedica sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, tužitelj nalazi u tome da je predmetni Minimalni cjenik usvojio kao prijedlog, te ga je kao takav uputio Komori na daljnje odlučivanje, zbog čega se protivi tumačenju tuženika da isti predstavlja sporazum, jer se ovdje radi o prijedlogu, koji ne predstavlja odluku, a niti se može podvesti pod ugovor, dogovor, akt ili praksu (jer još nije usvojen). Tužitelj ponovno naglašava da predlaganje Minimalnog cjenika Komori na utvrđenje nije imalo za cilj narušiti tržišno natjecanje, niti je nastupila ikakva posljedica na mjerodavnom tržištu, pa samim time nije došlo do mogućnosti ograničavanja tržišnog natjecanja s obzirom na nastupanje ostvarenja ekonomskog i pravnog učinka, budući su isti u cijelosti izostali. Tužitelj ukazuje i na dopis Komore od 1. ožujka 2011., iz kojeg je razvidno da period donošenja nove Nomenklature i Minimalnog cjenika traje skoro već 4 godine. Upire i na činjenicu kako kazna od 150.000,00 kn nikako ne može biti simbolična za subjekt koji zadnjih nekoliko godina nema nikakvih prihoda te dodaje kako nije značajan gospodarski subjekt koji ostvaruje dobit na tržištu, već strukovna udruga koja okuplja isključivo doktore dentalne medicine, specijaliste ortodoncije i kojoj nije cilj ostvarivanje dobiti i poduzetničko djelovanje na tržištu, već edukacija i znanstveno-stručno usavršavanje. Stoga tužitelj smatra da je u konkretnom slučaju, s obzirom na stupanj krivnje, njegovo imovinsko stanje i ranije nekažnjavanje, trebalo primijeniti odredbu članka 64. stavka 7. ZZTN-a, a koju tuženik nije uzeo u obzir. Zaključno, tužitelj ponavlja da je Minimalni cjenik samo prijedlog koji je kao takav prosljedio Komori, da isti nije primijenjen i nisu nastupile nikakve štetne posljedice, da je kažnjen kaznom od 150.000,00 kn samo zato što je donio prijedlog, bez obzira što isti nije doživio svoju primjenu, te da je, kod donošenja osporenog akta, tuženik ocijenio samo one dokaze i primijenio samo one propise koji opravdavaju donošenje takvog akta, a one koji bi mogli dovesti do rješenja koje bi bilo povoljno za tužitelja, odbio je provesti ili se o istima nije očitovao ili ih uopće nije naveo. S obzirom na sve izloženo, tužitelj predlaže Sudu tužbu i tužbeni zahtjev uvažiti te osporeno rješenje poništiti.

Tuženik u odgovoru na tužbu smatra tužbene navode neosnovanim, pri čemu u bitnom ističe kako je definiciju mjerodavnog tržišta utvrdio imajući u vidu da se ista odnosi samo na usluge koje ortodonti pružaju izvan mreže javne zdravstvene službe, jer je vrednovanje usluga dentalne medicine u mreži javne zdravstvene službe drukčije uređeno važećim propisom i nije niti bilo sporno. S obzirom da je u konkretnom predmetu riječ o zabranjenom sporazumu koji se očituje u dogovoru o cijenama, a koji dogovor predstavlja

teško ograničenje tržišnog natjecanja, tuženik dodaje kako čak nije nužno precizno utvrđivanje mjerodavnog tržišta i tržišne snage poduzetnika budući njihovi tržišni udjeli ne utječu na činjenicu je li došlo do povrede odredaba ZZTN-a, a što je sve već detaljno obrazloženo i osporenim rješenjem, na čije razloge se tuženik poziva i u odgovoru na tužbu, predlažući Sudu da tužbeni zahtjev odbije.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti očitovao podneskom kojim ostaje kod svih tužbenih navoda. Dodaje kako se pobijano rješenje zasniva na ničim dokazanoj tvrdnji o postojanju zabranjenog sporazuma, a koji sporazum se očituje u dogovoru o cijenama, iako sporazum ne postoji, već postoji samo dokument Minimalni cjenik, koji nikako i ni po čemu nije sporazum, jer se o njemu nisu očitovale niti ga na bilo koji način, izravno ili neizravno, prihvatile osobe na koje bi se sporazum odnosio i koje bi po tom sporazumu trebale naplaćivati svoje usluge. Štoviše, navedeni dokument nema nikakva svojstva koja bi mogla dovesti u pitanje slobodu tržišnog natjecanja, pri čemu tužitelj iznosi i tvrdnju da nije poduzetnik u smislu odredbe članka 3. ZZTN-a, jer je osnovan i djeluje isključivo kao stručna udruga, radi unaprijeđenja struke i stručnosti, a ne kao udruga poduzetnika. Stoga tužitelj ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva u cijelosti.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Odlučujući o osnovanosti tužbenog zahtjeva, Sud je razmotrio sva pravna i činjenična pitanja, kao i dokaze na kojima je zasnovana osporena odluka, nakon čega je ocijenio da je, temeljem nespornih činjenica, tuženik izveo pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, uslijed čega je nepravilno primijenio mjerodavno materijalno pravo.

Naime, utvrđenje da je Minimalni cjenik zabranjeni sporazum tuženik je utemeljio na odredbi članka 8. stavka 1. točke 1. ZZTN-a, kojom je propisano 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 na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti.

Prema pak stavku 2. citirane zakonske odredbe, sporazumima u smislu stavka 1. smatraju se osobito ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori među poduzetnicima te usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke poduzetnika ili udruženja poduzetnika, opći uvjeti poslovanja i drugi akti poduzetnika koji jesu ili mogu biti sastavni dio ugovora ili slično, neovisno o tome jesu li takvi sporazumi sklopljeni između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (horizontalni sporazumi) ili između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (vertikalni sporazumi).

U konkretnom slučaju nije prijeporno da je tužitelj dana 24. rujna 2010. izradio dokument Minimalni cjenik, u kojem su navedene cijene za 12 izriječom opisanih usluga (kontrolni pregledi, terapije i dr.). Prijeporno je, naime, to da li takav dokument predstavlja sporazum kakav ima u vidu odredba članka 8. stavka 2. ZZTN-a, a čemu tužitelj upravo prigovara tijekom predmetnog upravnog postupka i u tužbi. S tim u vezi je tijekom postupka, u podnesku zaprimljenom po tuženiku 9. listopada 2013., tužitelj naveo da, sukladno članku 9. točki 8. Statuta Komore, ista utvrđuje najniže cijene dentalnih usluga za doktore dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe, zbog čega je, u skladu s navedenim Statutom i uvažavanjem statutarne procedure, dostavio Komori prijedlog Minimalnog cjenika na utvrđenje. U tom podnesku također je naglašeno da predmetni Minimalni cjenik nije utvrđen od strane Komore te se ne koristi i nije u primjeni, uz napomenu da su prilikom usuglašavanja istog uzete cijene koje je primjenjivao i isplaćivao Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i

koje su bile sastavni dio ortodontskih ugovora koje je taj Zavod sklapao s liječnicima izvan mreže javne zdravstvene službe.

Svezu spisa prileži i dopis Komore od 2. prosinca 2013., kojim je, pored ostalog, tuženik obaviješten da u sklopu svojih javnih ovlasti Komora ne donosi jedinstveni cjenik usluga dentalne medicine, već donosi Nomenklaturu stomatoloških usluga (dalje u tekstu: Nomenklatura), s brojem bodova za svaku pojedinu uslugu. Množenjem broja bodova usluga navedenih u Nomenklaturi s kunskim iznosom vrijednosti boda, dobiva se minimalna vrijednost za pojedinu dentalnu uslugu. Obračunavanje ispod minimalne propisane cijene predstavlja nelojalnu konkurenciju i, sukladno Pravilniku o nadležnosti, ustrojstvu i načinu djelovanja Časnog suda pri Komori, smatra se težom povredom pravila ponašanja u obavljanju dentalne medicine. Istim podneskom tuženik je također obaviješten da je, uvidom u Minimalni cjenik, utvrđeno da je visina cijene zahvata propisanih cjenikom iznad minimalne cijene navedene Nomenklaturom, što je sukladno propisima Komore.

S obzirom da se, dakle, ovdje radi o području dentalne medicine, koje je regulirano posebnim zakonom, to je za pravilno rješenje ove stvari bilo potrebno imati u vidu i odredbe Zakona o stomatološkoj djelatnosti (Narodne novine, broj 121/03., 117/08. i 120/09.), kojim se uređuju ustrojstvo te uvjeti za obavljanje dentalne medicine kao službe koja osigurava pružanje dentalne pomoći osobama u ostvarivanju i zaštiti oralnog zdravlja.

Naime, odredbom članka 34. navedenog Zakona propisano je da Komora donosi jedinstveni Cjenik usluga dentalne medicine, kojim je definirana najniža cijena dentalne usluge. Prema pak odredbi članka 42. stavka 1. alineje 7. istog Zakona, Komora određuje najnižu cijenu rada doktora dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe.

Imajući u vidu naprijed citirane zakonske odredbe, kao i činjenično stanje utvrđeno u predmetnom upravnom postupku, Sud ne može prihvatiti pravilnim stajalište tuženika, prema kojem Minimalni cjenik predstavlja zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. točke 1. ZZTN-a. To iz razloga jer su uvjeti i način obavljanja dentalne medicine regulirani posebnim zakonom, iz kojeg proizlazi da je za utvrđivanje najniže cijene rada doktora dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe ovlaštena isključivo Komora, koja je ujedno, temeljem članka 64. stavka 2. Zakona o stomatološkoj djelatnosti, ovlaštena obavljati i stručni nadzor, u okviru kojeg je, ako utvrdi povredu propisa i općih akata iz djelatnosti zdravstva, obvezna o tome bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana saznanja, izvijestiti zdravstvenu inspekciju ministarstva nadležnog za zdravstvo.

Stoga Sud nalazi nepravilnim zaključak tuženika kako je u konkretnom predmetu riječ o zabranjenom sporazumu koji se očituje u dogovoru o cijenama, a koji dogovor predstavlja ograničavanje tržišnog natjecanja. Naime, dogovor poduzetnika o cijenama mora moći imati za cilj ili posljedicu primjenu tako dogovorenih cijena na tržištu, a što je ovdje izostalo, jer Minimalni cjenik nije u primjeni, a niti bi mogao biti s obzirom na zakonsku regulativu iz područja dentalne medicine, prema kojoj samo Komora može definirati najnižu cijenu dentalne usluge, s tim da obračunavanje ispod minimalno propisane cijene podliježe sankciji sukladno posebnim propisima.

Dakle, ukoliko je tužitelj dokumentom kakav je Minimalni cjenik povrijedio odredbe citiranog Zakona o stomatološkoj djelatnosti odnosno propise donesene temeljem tog Zakona, Komora je ovlaštena poduzeti mjere u cilju sprječavanja takvog postupanja, što, međutim, nije učinila. Štoviše, iz dopisa Komore od 2. prosinca 2013. proizlazi da je visina cijene zahvata propisanih Minimalnim cjenikom iznad minimalne cijene navedene Nomenklaturom, što je sukladno propisima Komore.

Kraj takvog stanja stvari, a suprotno stajalištu tuženika, Sud nalazi da Minimalni cjenik ne predstavlja sporazum kakav ima u vidu ZZTN, osobito iz razloga jer se njime ni

izravno, a ni neizravno ne utvrđuje najniža cijena dentalnih usluga, s obzirom da je određivanje iste u isključivoj nadležnosti Komore, a ne tužitelja. Stoga takav dokument ni po svom sadržaju, a niti po pravnoj prirodi, nema obvezujući karakter, a niti uopće može biti primijenjen u naravi, jer su doktori dentalne medicine, kod utvrđivanja najnižih cijena svojih usluga, obvezni pridržavati se Cjenika kojeg je donijela Komora, pod prijetnjom sankcija u slučaju suprotnog postupanja.

Radi navedenog, Sud nalazi da predmetni Minimalni cjenik, kojeg je ovlaštena Komora ocijenila sukladnim propisima iz njene nadležnosti, nije niti je mogao imati za cilj ili posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu u smislu ZZTN-a.

Kako, dakle, tuženik osporenu odluku nije utemeljio na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava, to Sud nije našao osnove osporeno rješenje, uz obrazloženje kakvo je njime dato, ocijeniti zakonitim.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 5. ožujka 2015.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost otpravka ovlašteni službenik



Tanja Nemčić