



AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	
Datum primitka	16 -04- 2015



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

Poslovni broj: UsII-109/14-7

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Lidiye Vukičević i Ljiljane Karlovčan-Durović, članica vijeća, te sudske savjetnice Lidiye Ravlić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja AUCTUS-GRUPA d.o.o. Zagreb, Ulica grada Vukovara 237/D, zastupan po [REDACTED] protiv rješenja tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, Savska cesta 41, klasa: UP/I-034-03/2014-01/012, urbroj: 580-10/65-2014-009 od 24. studenog 2014., radi utvrđivanja sprečavanja ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 26. ožujka 2015.,

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-034-03/2014-01/012, urbroj: 580-10/65-2014-009 od 24. studenog 2014.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbačena je inicijativa tužitelja za pokretanje postupka utvrđivanja sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Tužitelj u tužbi navodi da je tuženik pogrešno utvrdio da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka utvrđivanja sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Ministarstva i Studentskog centra u Zagrebu.

Ističe da iz sadržaja inicijative koju je podnio proizlazi da smatra spornim postupanje Ministarstva, ali isto tako i Studentskog centra u Zagrebu, prvenstveno u vidu utjecaja koje Studentski centar u Zagrebu vrši na Nacionalno povjerenstvo za kontrolu prehrane studenata putem Mirka Bošnjaka, sanacijskog upravitelja prehrane u Studentskom centru Zagreb koji da je istovremeno i predsjednik povjerenstva te se stoga nalazi u sukobu interesa jer u sklopu rada Povjerenstva sudjeluje u donošenju odluka kod kojih su izravno suprotstavljeni interesi Studentskog centra u Zagrebu i interesi tužitelja. Smatra da je Ministarstvo dopisom upućenom Filozofskom fakultetu kojeg je navedeni fakultet zaprimio dana 6. svibnja 2014., a služeći se neodređenim i nejasnim terminom, pokušalo potaknuti Filozofski fakultet da s tužiteljem bez ikakvog pravnog osnova raskine ugovor o zakupu poslovnog prostora od 27.

srpnja 2010. iako tužitelj uredno ispunjava sve svoje ugovorne obveze prema Fakultetu. Napominje da je navedeni dopis Ministarstva upućen Filozofskom fakultetu nakon što je tužitelj dana 5. studenog 2013. podnio Ministarstvu zahtjev za sklapanje ugovora o pružanju usluge prehrane studenata za koji do danas da nije zaprimio nikakav odgovor ili odluku Ministarstva, dok se u očitovanju tuženika koje je citirano u osporenom rješenju navodi da je Povjerenstvo raspravljalo o zahtjevu tužitelja te je donijelo zaključak o podržavanju namjere Studentskog centra da pruža usluge prehrane studentima Filozofskog fakulteta, ali ne navodi je li o tome obavijestilo tužitelja, odnosno iz kojih razloga nije donijelo odluku o tužiteljevom zahtjevu sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Smatra da Ministarstvo ne primjenjuje u odnosu na zahtjev tužitelja i ugovor koji je tužitelj sklopio s Filozofskim fakultetom u Zagrebu kriterije koje navodi u svom očitovanju. Smatra da navedeno Ministarstvo proturječno svojim tvrdnjama, pokušava Studentskom centru u Zagrebu omogućiti preuzimanje prostora u kojem tužitelj obavlja svoju djelatnost ~~te traži od~~ Filozofskog fakulteta da razriješi svoje odnose s tužiteljem iako za takvo razrješenje odnosa ne postoji valjana pravna osnova. Ističe da, s jedne strane svoj poslovni odnos s privatnim poduzetnicima koji pružaju usluge subvencionirane prehrane Ministarstvo obrazlaže činjenicom da Studentski centar u Zagrebu i visoka učilišta nisu u mogućnosti financirati preuzimanje prostora u kojima ti poduzetnici djeluju, dok istovremeno donosi zaključak o podržavanju namjere Studentskog centra da uz istovjetne financijske uvjete preuzme pružanje usluga prehrane na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Smatra da je tuženo tijelo bez analize odgovarajućih dokaza poklonilo vjeru tvrdnjama Ministarstva, slijedom čega predlaže Sudu pribaviti od navedenog Ministarstva obračune na kojima isto temelji svoje tvrdnje o financijski nepovoljnim uvjetima prestanka ugovora s poduzetnicima koji u ovom trenutku pružaju usluge subvencionirane prehrane, obračune iz kojih bi isti pokazatelji bili vidljivi u odnosu na prestanak ugovora između tužitelja i Filozofskog fakulteta te obračune investicija koje bi bilo potrebno provesti na Filozofskom fakultetu te na drugim fakultetima u kojima privatni poduzetnici pružaju usluge subvencionirane prehrane, sve kako bi se usporedbom navedenih podataka mogla provjeriti vjerodostojnost navoda Ministarstva o nediskriminiranju tužitelja prilikom rješavanja zahtjeva za sklapanje ugovora o pružanju usluge prehrane studenata. Tužitelj smatra da je opisanim postupanjem i primjenom nejednakih uvjeta na konkurente na tržištu Ministarstvo ugrozilo javni interes postupajući s ciljem da se tužitelju onemogući pružanje usluge subvencionirane prehrane. Smatra neutemeljenim argument Ministarstva o nepostojanju osiguranih sredstava u državnom proračunu jer za uključivanje tužitelja u sustav subvencionirane prehrane nisu potrebna nikakva dodatna sredstva osim sredstava koja se već koriste jer se uključivanjem restorana u vlasništvu tužitelja pri Filozofskom fakultetu u Zagrebu ne bi povećao niti broj studenata koji koristi usluge subvencionirane prehrane, a niti bi potrošnja na ime takve prehrane bila veća već bi isključivo došlo do preraspodjele korištenja usluga na način da bi studenti Filozofskog fakulteta uslugu koristili u prostoru svojeg fakulteta, a ne u prostoru drugog poduzetnika na drugom fakultetu kao do sada.

Tužitelj predlaže poništiti osporeno rješenje te ujedno naložiti tuženom tijelu da u roku od 30 dana pokrene postupak utvrđivanja sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Ministarstva znanosti, obrazovanja i

sporta i Studentskog centra u Zagrebu temeljem inicijative poduzetnika AUCTUS-GRUPE d.o.o. od 29. svibnja 2014.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je temeljem podnesene inicijative od strane tužitelja, u okviru svoje nadležnosti iz članka 32. točka 1.a) i b) Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: ZZTN), proveo prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu, kako bi utvrdio ima li u konkretnom slučaju uvjeta za pokretanje postupka tuženika po službenoj dužnosti sukladno odredbama navedenog Zakona, te da su rezultati navedenog ispitivanja na mjerodavnom tržištu pokazali da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka tuženika po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Ministarstva i Studentskog centra u Zagrebu, u smislu članka 39. navedenog Zakona, a vezano uz primjenu odredbe članka 13. istog Zakona. Ističe da je tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu izvršio uvid u propise kojima je regulirana predmetna materija te je, između ostalog, zatražio detaljna očitovanja Ministarstva o navodima tužitelja te o razlozima sklapanja ugovora s tri privatna poduzetnika Cassandra d.o.o., Vemag d.o.o. i ugostiteljski obrt „Odeon“. Iz očitovanja navedenog Ministarstva od 8. srpnja i 22. rujna 2014. proizlazi kako isto Ministarstvo smatra da djelatnost studentske prehrane trebaju primarno obavljati studentski centri koji su sastavnice sveučilišta/veleučilišta u području visokog obrazovanja i studentskog standarda, a koji djeluju kao javne ustanove za studentski standard. U slučaju kada određeni studentski centar nema dostatne kapacitete za pružanje usluge subvencioniranja studentske prehrane, ministarstvo kao tijelo koje osigurava sredstva za sufinanciranje navedene usluge iz Državnog proračuna mora tražiti drugi model pružanja usluge, pri čemu daje prednost ustanovama iz svog djelokruga (npr. restorani učeničkih domova). U slučaju da ne postoji takva mogućnost, ministarstvo može eventualno prihvatiti i opciju zaključivanja ugovora o pružanju subvencioniranja studentske prehrane i s privatnim ugostiteljskim objektom, pri čemu je potrebno ispuniti sve potrebne uvjete propisane Pravilnikom o prehrani studenata, kao i osigurati potrebna financijska sredstva za podmirivanje troškova koji će nastati u određenom objektu koji pruža uslugu studentske prehrane, te provesti postupak odabira objekta u koji se mora obvezno uključiti Nacionalno povjerenstvo za kontrolu prehrane studenata. Napominje da je Studentski centar u Zagrebu preuzeo sukladno tadašnjem kapacitetu restorane nekih visokih učilišta, a neki su dati u najam privatnim ugostiteljskim objektima, pri čemu su poduzetnici Cassandra d.o.o., Vemag d.o.o. i Ugostiteljski obrt „Odeon“, ušli tada u sustav subvencioniranja studentske prehrane te su zadržani do danas. Nadalje Ministarstvo da je u svom očitovanju navelo kako je zaključilo anekse ugovora s navedenim privatnim poduzetnicima za razdoblje od 1. rujna do 31. prosinca 2014. godine zbog toga što su poslovni rezultati sanacije Studentskog centra u Zagrebu, koje je Ministarstvo zaprimilo 1. kolovoza 2014. godine, pokazali da Studentski centar u Zagrebu u ovom trenutku nije u mogućnosti provesti značajne nove poslovne investicije, te činjenicu da bi zbog naslijeđenih obveza neproduženja ugovora navedenim poduzetnicima stvorilo financijske obveze pojedinom visokom učilištu, napominjući da će po završetku sanacijskog postupka pokrenuti u Studentskom centru u Zagrebu, a u suradnji sa Sveučilištem u Zagrebu, pojedinim visokim učilištima na kojima pojedini privatni poduzetnici imaju u zakupu restorane u kojima se pruža usluga studentske prehrane, postupak koji će omogućiti da djelatnost studentske prehrane pruža javna ustanova koju je Sveučilište u Zagrebu osnovalo

isključivo za pružanje usluga u području studentskog standarda. Ističe da je Ministarstvo navelo da u Gradu Zagrebu nema potrebe za uključivanjem prihvatnih poduzetnika u sustav subvencioniranja studentske prehrane, a da s privatnim poduzetnicima s kojima ima sklopljene ugovore u dogledno vrijeme namjerava prekinuti suradnju, sve u cilju da usluge subvencioniranja studentske prehrane pruža studentski centar koji je radi toga i osnovan. Tuženo tijelo napominje da stoga nije bilo svrsishodno tražiti usporedni prikaz financijskih pokazatelja koji bi eventualno potvrdili da bi neproduktivno ugovora s poduzetnicima ostvarilo financijske obveze pojedinom visokom učilištu, te navedeno uspoređivati s financijskim pokazateljima o tome kolike bi financijske obveze raskid ugovora s tužiteljem stvorio Filozofskom fakultetu. Napominje da, imajući u vidu da su studentski centri prvenstveno osnovani radi pružanja usluge prehrane i smještaja studenata, te da se financiraju sredstvima iz Državnog proračuna, težnja Ministarstva je da pružatelji usluge subvencioniranja studentske prehrane budu studentski centri što nije sporno s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, odnosno predstavlja zlouporabu postupanja u smislu članka 13. ZZPN-a. Napominje da je subvencionirana studentska prehrana regulirana djelatnost, i detaljno uređena Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata (Narodne novine, broj 120/13. i 8/14.), te se većim dijelom podmiruje iz sredstava Državnog proračuna, a iz sredstava Državnog proračuna da se osiguravaju sredstva za rad studentskih centara, kojima je osnivač pojedino sveučilište odnosno visoko učilište, a čiji je osnivač Republika Hrvatska. Osnovna djelatnost studentskih centara jeste briga o standardu studenata, u što spada i studentska i sveučilišna prehrana, te ne postoji otvoreno tržište pružanja usluge subvencionirane studentske prehrane na kojem bi moglo doći do situacije da Ministarstvo zlouporabljuje svoj vladajući položaj na neki od načina opisanih u članku 13. citiranog Zakona, kako to navodi tužitelj. Glede tužiteljeve tvrdnje o navodnom sukobu interesa gosp. Bošnjaka, sanacijskog upravitelja prehrane u Studentskom centru u Zagrebu, tuženo tijelo ističe da je zatražilo očitovanje Ministarstva i izvršilo uvid u citirani Pravilnik, kojim je, između ostalog uređena nadležnost nacionalnog i lokalnog Povjerenstva. Detaljnije ispitivanje postupaka gospodina Bošnjaka i Studentskog centra u Zagrebu nije bilo potrebno budući da se samo Ministarstvo očitovalo kako je konačni cilj da subvencionirano studentsku prehranu prvenstveno obavlja Studentski centar, što se u konkretnom slučaju nije pokazalo protivno odredbama citiranog Zakona. Slijedom navedenog tuženik ocjenjuje sve navode tužitelja iz tužbe kao i samu tužbu neosnovanom te u cijelosti ostaje pri svim navodima iz osporenog rješenja predlažući odbiti tužbu kao neosnovanu.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, u odgovoru na tužbu navodi da su u Republici Hrvatskoj osnovani studentski centri koji djeluju u sklopu sveučilišta/veleučilišta kao njihove sastavnice, a u statusu javnih ustanova za studentski standard te da pozicija studentskih centara kao pružatelja usluga iz područja studentskog standarda proizilazi iz odredbi Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13. i 101/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske). Ističe da je upravo odredbom članka 54. stavak 2. citiranog Zakona, propisano da sveučilišta mogu imati kao svoje sastavnice, među ostalima, i studentske centre kao i one sastavnice (ustanove ili trgovačka društva) koje služe zadovoljavanju potreba studenata iz sveučilišta. Sveučilište u Zagrebu osnovalo je Studentski

centar u Zagrebu, a njegovim statutom utvrđena je njegova osnova i ostale djelatnosti. Osnovna djelatnost studentskog centra u Zagrebu je briga o standardu studenata koja se provodi kroz studentsku i sveučilišnu prehranu, smještaj, privremeno i povremeno zapošljavanje studenata, kulturu i sport. Sukladno citiranoj odredbi Zakona Ministarstvo drži da su studentski centri primarno pružatelji usluga koje su namijenjene studentima, a između ostalog i usluge subvencionirane studentske prehrane. Također ukazuje na činjenicu da su studentski centri kao javne ustanove koje brinu o studentskom standardu zastupljene u Državnom proračunu, te da se svake proračunske godine osiguravaju sredstva za sufinanciranje studentske prehrane kao njihove osnovne djelatnosti te navedena činjenica da predstavlja osnovu za pristup području studentske prehrane kao ograničenom tržištu, odnosno reguliranoj djelatnosti s time da ograničenje tržišta nije nikad usmjereno na štetu potrošača, u ovom slučaju studenata. Uvažavajući navedeno, smatra da nije bio u mogućnosti počinuti zlouporabu vladajućeg položaja, u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Ističe da postoji mogućnost da određeni Studentski centar nema dostatne kapacitete za pružanje usluge subvencionirane studentske prehrane te da je Ministarstvo kao tijelo koje osigurava sredstva za sufinanciranje navedene usluge iz Državnog proračuna prisiljeno tražiti drugi model pružanja usluge pri čemu daje prednost ustanovama iz svojeg djelokruga (npr. restorani učeničkih domova), a ukoliko ne postoji ni takva mogućnost, Ministarstvo može eventualno prihvatiti i opciju zaključivanja ugovora o pružanju subvencionirane studentske prehrane i s privatnim ugostiteljskim objektom, pri čemu je potrebno ispuniti sve potrebne uvjete propisane citiranim Pravilnikom, kao i osigurati potrebna financijska sredstva za podmirenje troškova koji će nastati u određenom objektu koji pruža uslugu studentske prehrane te provesti proceduru odabira objekta u koju se mora obvezno uključiti i Nacionalno povjerenstvo za kontrolu prehrane studenata. Napominje da su u sustav subvencionirane studentske prehrane na području Grada Zagreba uključeni trenutno davatelji usluga: Studentski centar u Zagrebu, koji pruža uslugu u dvanaest restorana koji djeluju u sklopu pojedinih visokih učilišta koja pripadaju Sveučilištu u Zagrebu, te nekoliko studentskih domova. Pored Studentskog centra u Zagrebu, tu uslugu da pružaju ugostiteljski obrt „Odeon“ Zagreb, „Cassandra“ Zagreb, te „Vemag“ d.o.o. Zagreb, koji su 2001. godine uključeni u natječaj za pružanje usluge studentske prehrane na cijelom području Republike Hrvatske, uključujući Grad Zagreb na kojem se tražilo veći broj davatelja usluga prehrane, te je Studentski centar Zagreb preuzeo, sukladno tadašnjem kapacitetu restorane nekih visokih učilišta, a neki su dati u najam privatnim ugostiteljskim objektima, koji su tada ušli u sustav subvencionirane studentske prehrane i zadržali se do danas. Napominje da je odredbom članka 21. Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata (Narodne novine, broj 120/13.) propisano da će se davateljima usluge koji su prije stupanja na snagu navedenog Pravilnika sklopiti ugovor s Ministarstvom o pružanju usluge prehrane ponuditi sklapanje novog ugovora do početka akademske godine 2013./2014. sukladno odredbama novog Pravilnika, da je tržište pružanja usluge subvencionirane prehrane studenata regulirano citiranim Pravilnikom (Narodne novine, broj 120/13. i 8/14., u daljnjem tekstu: Pravilnik) na način da se poduzetnici (u smislu u kojem se pojam poduzetnici koristi u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja) ne natječu u elementima pružanja usluge: cijenom pružene usluge, s obzirom na činjenicu da cijena unaprijed regulirana člankom 9. i 10. Pravilnika, te da je cijena jednaka za svakog davatelja usluge u cijeloj Republici Hrvatskoj;

količinom prodanih obroka i sastavnica obroka, s obzirom na činjenicu da je člankom 11. Pravilnika definirano da će Ministarstvo platiti svaku usluga koja je pružena sukladno odredbama Pravilnika; izborom i normativima obroka i sastavnica obroka koju davatelj usluga nude, s obzirom da je popis mogućih obroka reguliran člankom 8. Pravilnika. Sukladno navedenom, smatra nespornim da se poduzetnici u pružanju usluga subvencionirane studentske prehrane ne natječu cijenom, količinom pružanja usluga i izborom hrane, te je tržišno natjecanje isključivo moguće u onim mjerilima koja se prilikom odabira pružatelja usluge mjere kvalitativno (primjerice kvaliteta pružene usluge ili dodana vrijednost koju može pružiti određeni pružatelj usluga), te smatra da se na pružanje usluge studentske prehrane ne bi trebao primjenjivati Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja. Napominje da su pojedina visoka učilišta bez prethodnog konzultiranja s Ministarstvom potpisivala ugovore o suradnji sa restoranima privatnih tvrtki, a koji djeluju u sklopu prostora tih visokih učilišta, u kojim ugovorima su visoka učilišta ponekad preuzimala višegodišnje ugovorne obveze u pogledu povrata sredstava koji su vlasnici privatnih restorana uložili u adaptaciju i opremanje prostora. U takvim slučajevima otkaz ili neproduženje ugovora stvara financijsku obvezu za visoko učilište, koja zahtjeva od Ministarstva da zadrži postojeći ugovor te je Ministarstvo u pojedinim slučajevima stavljeno u poziciju da mora čekati istek roka zaključenog ugovora o zakupu između vlasnika privatnog restorana i visokog učilišta. Ovu naslijeđenu situaciju na pojedinim visokim učilištima, uključujući i visoka učilišta na kojima djeluju restorani tvrtke VEMAG d.o.o., KASADRA d.o.o. te ugostiteljski obrt „ODEON“, Ministarstvo mora nužno rješavati u dogovoru s upravama visokih učilišta. Ističe da je s navedenim tvrtkama zaključilo anekse ugovora za razdoblje od 1. rujna do 31. prosinca 2014. godine nakon što su poslovni rezultati sanacije Studenskog centra Sveučilišta u Zagrebu, koje je Ministarstvo zaprimilo 1. kolovoza 2014. godine, pokazali da Studenski centar Zagreb u ovom trenutku nije u mogućnosti provesti značajne nove poslovne investicije, napominjući pri tom da Studenski centar Zagreb jest u mogućnosti poduzeti određenu razinu novih poslovnih investicija kroz preraspodjelu postojećih ljudskih i materijalnih resursa. Ističe da Ministarstvo vrši analizu stanja u području studentske prehrane za svako razdoblje za koje zaključuje ugovore o pružanju subvencionirane studentske prehrane, sukladno odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, broj 139/10. i 19/14.), procjenjuje potrebe za subvencioniranom studentskom prehranom na cijelom području Republike Hrvatske, uzimajući pri tom u obzir i širi interes studenata, pri čemu se prilikom pružanja usluge studentske prehrane ne provodi tržišno natjecanje u tri navedena segmenta te razmatra i postoje li kapaciteti studenskih centara da preuzmu uslugu pružanja studentske prehrane od ostalih davatelja usluge te navedenu analizu postojećih potreba i mogućnosti za ostvarivanje prava na subvencioniranu studentsku prehranu predočuje Povjerenstvu za kontrolu prehrane studenata koje Povjerenstvo sukladno članku 20. Pravilnika razmatra analizu i raspravlja o zaprimljenim zahtjevima zainteresiranih studenskih centara, učničkih domova, privatnih ugostiteljskih objekata i ostalih zainteresiranih strana te potom donosi prijedlog o konkretnom postupanju, odnosno prihvaćanju ili ne prihvaćanju ponude o suradnji. Navedeno povjerenstvo je raspravljalo o svim zaprimljenim zahtjevima u svezi pružanja usluge studentske prehrane te je Ministarstvu jednoglasno predložilo da se u Gradu Zagrebu zakluče aneksi ugovora s postojećim objektima koji su u prethodnom razdoblju pružali uslugu prehrane sukladno odredbama ugovora i pravilnika. Napominje da je Povjerenstvo

jednoglasno predložilo otkazivanje suradnje s privatnim ugostiteljskim objektima u onim gradovima u kojima su studentski centri iskazali kapacitete za preuzimanje organizacije studentske prehrane te otvorili svoje restorane, koja situacija se pojavila u Varaždinu, u kojem je otkazana daljnja suradnja s dvije privatne tvrtke, s obzirom na činjenicu da je Studentski centar Varaždin Sveučilišta u Zagrebu izgradio restoran te preuzeo cjelovitu uslugu pružanja studentske prehrane. Studentski centar Sisak Sveučilišta u Zagrebu završit će također radove na adaptaciji restorana u prostoru Učiteljskog fakulteta Zagreb – Odsjek Petrinja, čime će završiti dugogodišnja suradnja Ministarstva s privatnim ugostiteljskim objektom koji je u prethodnom razdoblju pružao uslugu prehrane studentima na navedenom visokom učilištu. Slična situacija da će se dogoditi krajem listopada 2014. godine u Gradu Šibeniku u kojem će Studentski centar Šibenik, Veleučilišta u Šibeniku završiti izgradnju novog restorana te zaključiti ugovor s Ministarstvom o pružanju usluge subvencionirane studentske prehrane uz istovremeni raskid dosadašnje suradnje na tom području s privatnim ugostiteljskim objektom. Sukladno navedenom Ministarstvo će po završetku sanacijskog postupka pokrenuti u Studentskom centru Zagreb, Sveučilišta u Zagrebu, a u suradnji sa Sveučilištem u Zagrebu te pojedinim Visokim učilišta na kojima privatne tvrtke imaju u zakupu studentske restorane, postupak koji će omogućiti da djelatnosti studentske prehrane pruža javna ustanova koju je Sveučilište u Zagrebu osnovalo isključivo za pružanje usluga u području studentskih standarda. Ističe da u slučaju zahtjeva tužitelja za ulaskom u sustav subvencionirane studentske prehrane te njihovog najma prostora na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, u kojem navedena tvrtka ima restoran, nije bilo na bilo koji način uključeno već da Filozofski fakultet sveučilišta u Zagrebu nije obavio nikakve prethodne dogovore s Ministarstvom u svezi namjere iznajmljivanja prostora za svrhu uređenja restorana niti službeno obavijestilo o provođenju natječaja i odabiru najmoprimca, niti je prije raspisivanja natječaja obavilo bilo kakve dogovore s Ministarstvom, niti zatražilo odobrenje za korištenje studentskih iskaznica pomoću kojih se ostvaruje subvencija Ministarstva za pruženu uslugu studentima. Sukladno navedenoj situaciji, Ministarstvo drži da nije bilo povrede Zakona o tržišnom natjecanju te da nema nikakvu pravnu niti financijsku obvezu prema tužitelju, koji može, bez ikakve prepreke u navedenom prostoru Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, obavljati ugostiteljsku djelatnost na komercijalnoj osnovi, pri čemu ugovor zaključen između tužitelj i Filozofskog fakulteta od 27. srpnja 2010. godine ne obvezuje Ministarstvo niti u jednom segmentu jer nije supotpisnik istoga, niti je dalo bilo kakvo odobrenje za zaključivanje navedenog ugovora. Ističe da je tužitelj vršio kontinuirani pritisak od 2010. godine nadalje za uključivanje u sustav subvencionirane studentske prehrane i to isključivo samoinicijativno. Međutim, s obzirom na potrebu osiguravanja potrebnih financijski sredstava u Državnom proračunu za svaku novu ugovornu obvezu, Ministarstvo nije odobravalo ulazak novih davatelja usluga studentske prehrane, osim u slučaju da neki postojeći davatelj usluge otkáže istu, te se u interesu studenata tražila zamjena, napominjući da Ministarstvo nije raspisalo od 2001. godine nadalje niti jedan javni natječaj ili javni poziv za prikupljanje ponuda novih davatelja usluga u Gradu Zagrebu, niti je zaključilo novi ugovor s nekim privatnim ugostiteljskim objektom. Što se tiče studenata Filozofskog fakulteta Zagreb, Sveučilišta u Zagrebu oni su mogli koristiti postojeće objekte za studentsku prehranu u neposrednoj blizini zgrade svog fakulteta te nisu bili zakinuti niti diskriminirani po pitanju mogućnosti korištenja subvencionirane studentske prehrane. Naposljetku, ističe da Studentski

centar Zagreb trenutno ima dostatan kadrovski i tehnički potencijal te osigurana sredstva u Državnom proračunu za pružanje usluge subvencionirane studentske prehrane te je izrazio i namjeru o pružanju iste i na Filozofskom fakultetu Zagreb, kao sastavnici Sveučilišta u Zagrebu, koju namjeru Ministarstvo podržava. Ističe da je Nacionalno povjerenstvo za kontrolu prehrane studenata u okviru svoje nadležnosti propisane citiranim Pravilnikom, raspravljalo o ponudi tužitelja od 5. studenog 2013. godine i njegovu zahtjevu za ulaskom u sustav subvencionirane studentske prehrane te donijelo zaključak da podrži namjeru Studenskog centra Zagreb kao javne ustanove i sastavnice Sveučilišta u Zagrebu da pruža usluge prehrane studentima Filozofskog fakulteta Zagreb, Sveučilišta u Zagrebu, te smatra da Ministarstvo svojom potporom Studenskom centru Zagreb, javnoj ustanovi koja brine o studentskom standardu, nije stavilo tužitelje u nepovoljniji položaj u odnosu na druge privatne davatelje usluga studentske prehrane.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe Sud nalazi da time što je inicijativa tužitelja odbačena jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja, pri čemu Sud prihvaća razloge koje je za svoju odluku tuženik dao u obrazloženju osporenog rješenja i odgovoru na tužbu, budući da su razlozi utemeljeni na podacima spisa predmeta te pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Odredbom članka 38. stavak 5. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09. i 80/13.) propisano je da ako agencija na temelju inicijative iz članka 37. istog Zakona tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu u smislu članka 32. točka 1.a i b utvrdi da nema uvjeta za pokretanje postupka u smislu odredbi ovog Zakona, dužna je nakon utvrđenja stanja na mjerodavnom tržištu, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana zaprimanja inicijative za pokretanje postupka, o tome donijeti rješenje i isto dostaviti podnositelju inicijative iz članka 37. ovog Zakona. Sukladno stavku 9. citiranog članka Zakona, agencija je u rješenju iz stavka 4., 5., 6. i 7. ovog članka dužna, na nedvojben način navesti razloge zbog kojih nema javnog interesa za pokretanje postupka odnosno nema uvjeta za pokretanje postupka, time da ne postoji obveza agencije da ocjenjuje i obrazlaže svaki prijedlog podnositelja inicijative pojedinačno.

Iz podataka spisa predmeta, dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je tužitelj tuženom tijelu podnio inicijativu za pokretanje postupka utvrđivanja sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja u smislu odredbe članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te Studenskog centra u Zagrebu. U svom zahtjevu tužitelj je naveo da je trgovačko društvo koje, kao svoju registriranu djelatnost, između ostalog obavlja i usluge pripremanja hrane i pružanje usluga prehrane te da je sukladno navedenom u posljednjih nekoliko godina u više navrata Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta (u daljnjem tekstu: Ministarstvu) podnosio zahtjeve za sklapanje ugovora o pružanju usluge prehrane studenata na koje da je isto Ministarstvo negativno odgovaralo, zbog čega se tužitelj početkom 2013. godine obratio i tuženom tijelu podneskom iz razloga što smatra da Ministarstvo svojim postupanjem i

nedopuštanjem tužitelju uključivanja u sustav subvencionirane studentske prehrane stavlja tužitelja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge davatelje usluga studentske prehrane. Svoj zahtjev tužitelj obrazlaže činjenicom da je 27. srpnja 2010. godine s Filozofskim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu sklopio ugovor o zakupu poslovnog prostora temeljem kojeg obavlja djelatnost pružanja usluga prehrane i pripremanja hrane te usluživanja pića i napitaka u prostoru restorana navedenog Fakulteta. Smatra da bi se sklapanjem ugovora između tužitelja i navedenog Ministarstva većem broju studenata (uključujući i studente obližnjih fakulteta) omogućilo jednostavnije, brže, ekonomičnije i kvalitetnije korištenje usluga subvencionirane studentske prehrane.

Tuženik je prema ocjeni Suda povodom citiranog zahtjeva tužitelja postupio sukladno odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Naime, prema odredbi članka 13. stavak 1. zabranjena je svaka zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na mjerodavnom tržištu, a osobito: 1. izravno i neizravno nametanje nepravednih, kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta, 2. ograničavanju proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača, 3. primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, 4. uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih strana na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini i nisu u izravnoj vezi s predmetom tih ugovora.

Prema odredbi članka 32. stavak 1. točka 1.a i b Stručna služba agencije obavlja upravne i stručne poslove zaštite tržišnog natjecanja, a osobito: vodi prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu radi utvrđivanja postojanja dostatnih indicija za pokretanje postupka u smislu članka 39. ovog Zakona te u tu svrhu: a) prikuplja podatke i obavijesti od pravnih ili fizičkih osoba, strukovnih ili gospodarskih interesnih udruga, odnosno komora poduzetnika, udruga potrošača, tijela državne uprave, te tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju određena saznanja koja su bitna za ispitivanje tržišta i utvrđivanje stanja na tržištu, neovisno o konkretnim postupcima koje agencija vodi, b) prikuplja podatke i obavijesti od pravnih ili fizičkih osoba, strukovnih ili gospodarskih interesnih udruga, odnosno komora poduzetnika, udruga potrošača, tijela državne uprave, te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju određena saznanja koja su bitna za utvrđivanje stanja na pojedinim tržištima, te prije donošenja zaključka o pokretanju postupka u svakom pojedinom slučaju nastoji postići ponovnu uspostavu tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, ako je to u javnom interesu, i nije riječ o značajnom narušavanju tržišnog natjecanja.

Iz stanja spisa predmeta, proizlazi da je tuženo tijelo prije donošenja osporenog rješenja provelo iscrpan dokazni postupak, omogućilo tužitelju i zainteresiranim osobama izjašnjenje u svezi podnesene inicijative, analiziralo podatke i prikupljene dokaze, te potom pravilno odbacilo inicijativu tužitelja uz obrazloženje da u konkretnom slučaju Ministarstvo nije poduzetnik u vladajućem položaju u smislu odredbe članka 12. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, već tijelo koje je na temelju zakona zaduženo za osiguravanje pružanja usluga opisanih u članku 88. stavak 4. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koje usluge se, a među koje spada i studentska prehrana, ne mogu promatrati samo iz perspektive propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, već da se mora imati u vidu javni interes njihova obavljanja. Tuženo tijelo pravilno ističe da se usluga prehrane studenata detaljno uređuje

Pravilnikom o prehrani studenata te se većim dijelom podmiruje iz sredstava državnog proračuna, iz kojih sredstava se osigurava i rad studenskih centara, kojima je osnivač pojedino sveučilište, odnosno visoko učilište, čiji osnivač je Republika Hrvatska. Naime, osnovna djelatnost studenskih centara je briga o standardu studenata, u što spada i studentska prehrana, slijedom čega težnja Ministarstva da pružatelji usluge subvencionirane studentske prehrane budu Studenski centri nije sporna s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, odnosno ne predstavlja zlouporabno postupanje u smislu članka 13. Zakona, jer su Studenski centri prvenstveno i osnovani od strane pojedinih sveučilišta radi pružanja usluge prehrane i smještaja studenata te se financiraju sredstvima iz državnog proračuna.

Pri tom treba reći da u Republici Hrvatskoj studenski centri djeluju u sklopu sveučilišta/veleučilišta i to kao njihove sastavnice, u statusu javnih ustanova za studentski standard sukladno odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03.-139/13.). Osnovna djelatnost Studenskog centra u Zagrebu je briga o standardu studenata koja se provodi između ostalog i kroz brigu za prehranu, te su kao javne ustanove koje brinu o studentskom standardu zastupljene u državnom proračunu na način da se svake proračunske godine osiguravaju sredstva za sufinanciranje studentske prehrane kao njihove osnovne djelatnosti.

S obzirom na navedeno Sud ocjenjuje pravilnim zaključak tuženog tijela da težnja Ministarstva da pružatelji usluge subvencionirane studentske prehrane budu upravo Studenski centri ne predstavlja zlouporabno postupanje u smislu članka 13. Zakona, budući da su Studenski centri kako je to već naprijed istaknuto osnovani prije svega od strane pojedinih sveučilišta upravo radi pružanja usluge prehrane i smještaja studenata te se financiraju sredstvima iz državnog proračuna.

S obzirom na sve naprijed navedeno i u postupku utvrđeno, te kako su u obrazloženju osporenog rješenja izneseni, prema ocjeni Suda, valjani razlozi za donošenje osporene odluke tuženika, to se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim.

U odnosu na prigovore tužitelja iz tužbe treba reći da se tuženo tijelo već očitovalo u obrazloženju osporenog rješenja, koje obrazloženje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud, i koji prigovori nisu od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.), riješiti kao u izreci.

U Zagrebu 26. ožujka 2015.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.

Za točnost opravka ovlaštenosti tužbenik

