



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

AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NAT.

Datum primitka

17-07-2015



UP/I-034-03/14-01/021
437-10/76-2015-040

Poslovni broj: UsII-10/15-13

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 mr.sc. Mirjane Juričić predsjednice vijeća, Jasminke Jenjić i Sanje Štefan članica vijeća, te Mirjane Špiljar zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja ZLATNI LIPANJ j.d.o.o., Zlatar Bistrica, Kolodvorska 4a, kojeg zastupa Hrvoje Šimić iz Zagreba, Bleiweisova 27, protiv rješenje tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, Savska cesta 41, klasa: UP/I-034-03/2014-01/021, urbroj: 580-10/76-2015-018 od 30. siječnja 2015. godine, radi tržišnog natjecanja, na javnoj sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2015.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-034-03/2014-01/021, urbroj: 580-10/76-2015-018 od 30. siječnja 2015. godine.

Obrazloženje

Citiranim rješenjem odbacuje se inicijativa tužitelja za pokretanje postupka po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv poduzetnika Hrvatske šume d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2.

Tužitelj u tužbi navodi da je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja počinjena bitna povreda upravnog postupka te da je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje. Navodi da tuženik nikada nije utvrdio tko su sve sudionici tržišta na kojemu djeluju Hrvatske šume kao ponuđač, odnosno dobavljač, na području Zadarske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Dubrovačko-neretvanske županije. Pogrešno je utvrđeno činjenično stanje radi pogrešne primjene materijalnog prava da je divlja vrsta smilje bila strogo zaštićena divlja vrsta ili na bilo koji način zaštićena vrsta temeljem odredbi Zakona zaštititi prirode.

Smatra da je tuženik sam rješavao prethodno pitanje a da tužitelju nije omogućio izjašnjavanje i iznošenje činjenica i dokaza. Prethodnim pravnim pitanjem smatra utvrđivanje nezakonitog i nesavjesnog sakupljanja smilja radi čega je Državni zavod za zaštitu prirode donio u rujnu 2014. godine mjere zaštite koje se odnose na uvjete sakupljanja u drugom dijelu sezone, na način da se jesenski dio skрати za 45 dana, radi čega su po službenoj dužnosti izdana nova rješenja. Smatra nejasnim obrazloženje osporenog rješenja da je izravna primjena pravne stečevine EU koja je uređena člankom 2.a) ZZTN moguća samo u slučajevima povreda propisa o tržišnom natjecanju koje imaju učinak na trgovinu članica EU, a o čemu u konkretnom slučaju nije riječ, jer da se navedena djelatnost obavlja isključivo na teritoriju Republike Hrvatske. Smatra da svaka promjena te pogodovanje i jednom poduzetniku ili na

štetu jednog poduzetnika izravno može utjecati na stanje među državama članicama EU na tržištu derivata – eteričnog ulja.

Predlaže stoga Sudu da nakon održane rasprave uvaži tužbu, poništi osporeno rješenje te vrati predmet na ponovni postupak tuženiku.

U odgovoru na tužbu tuženik navodi da je osporeno rješenje donijeto na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja izvođenjem pravilnog zaključka iz pravilno utvrđenih činjenica i pravilnih odredaba Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja te pravilne primjene odredba Zakona o općem upravnom postupku. U prethodnom ispitivanju stanja na mjerodavnom tržištu tuženik je utvrdio da Hrvatske šume kao ponuđač, odnosno dobavljač samoniklog zaštićenog ljekovitog i aromatičnog bilja, između ostalog i bilja svojte smilje, nisu konkurent, izravni tržišni takmac sakupljačima samoniklog bilja, budući da Hrvatske šume djeluju kao „produžena ruka“ Ministarstva zaštite okoliša i prirode na način da reguliraju međusobne poslovne odnose s drugim poduzetnicima uz isključivo pridržavanje zakonodavne regulative koja obvezuje Hrvatske šume da predmetne ugovore zaključe s poduzetnicima nositeljima ovlaštenja i uz propisane uvjete određene rješenjem tog Ministarstva. Navedeno znači da u konkretnom slučaju ne postoji tržišno natjecanje kao oblik rivalstva između Hrvatskih šuma i sakupljača samoniklog bilja, u koje spada i tužitelj, budući da se Hrvatske šume ne mogu ponašati u značajnoj mjeri neovisno u odnosu na sakupljače samoniklog bilja kako je naglašeno i u pobijanom rješenju i to iz razloga jer iste nemaju autonomno pravo birati s kojim će poduzetnicima poslovati i uz koje uvjete. Slijedom navedenoga tuženik smatra se da Hrvatske šume ne nalaze u vladajućem položaju na predmetnom mjerodavnom tržištu te samim time nisu mogle zlouporabiti vladajući položaj na jedan od načina navedenih u članku 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Zainteresirana osoba, Hrvatske šume d.o.o. iz Zagreba u odgovoru na tužbu navodi da je tužitelj 10. lipnja 2014. godine sklopio sa Hrvatskim šumama Ugovor o sakupljanju nedrvenih šumskih proizvoda a 27. lipnja 2014. sklopio je dodatak tom ugovoru sukladno uvjetima iz rješenja Ministarstva zaštite okoliša i prirode od 9. svibnja 2014. godine i sukladno članku 27. Pravilnika o korištenju nedrvenih šumskih proizvoda. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode je tijekom mjeseca rujna 2014. godine djelomično izmijenilo uvjete sakupljanja ljekovitog bilja, između ostaloga, i razdoblje sakupljanja bilja herbe smilje u drugom periodu cvatnje, te je sakupljačima bilja izdalo novo, izmijenjeno rješenje o sakupljanju bilja herbe smilje. Prema izmijenjenim rješenjima dopušteno je sakupljanje svježeg herbe smilja u razdoblju od 15. listopada do 1. prosinca 2014. godine, a ne kako je to ranije bilo dozvoljeno u razdoblju od 1. listopada do 31. prosinca 2014. godine. Izmijenjeno rješenje nije službenim putem dostavljeno u Hrvatske šume d.o.o. kako bi se sa tužiteljem sklopio dodatak ugovora o sakupljanju nedrvenih šumskih proizvoda. Tužitelj je propustio pravovremeno, odnosno po zaprimanju izmijenjenog rješenja Ministarstva zaštite okoliša i prirode, dostaviti Hrvatskim šumama d.o.o. zahtjev za sklapanje dodatka ugovora o sakupljanju bilja i izmjenjeno rješenje, kojim dodatkom ugovora bi se regulirali novi uvjeti pod kojima se bere smilje. Unatoč tomu tužitelju su Hrvatske šume dostavile pisanu ponudu za sklapanje dodatka ugovora o sakupljanju nedrvenih šumskih proizvoda, međutim, tužitelj isti do danas nije potpisao. No, bez obzira na činjenicu da sa tužiteljem u to vrijeme nije bio sklopljen dodatak ugovora o sakupljanju bilja, Hrvatske šume d.o.o. nisu onemogućile tužitelju sakupljanje bilja prvog dana jesenskog sakupljanja bilja tj. 15. listopada 2014. a niti kasnije u jesenskom periodu cvatnje bilja (do 1. prosinca 2014.) jer se tada i dalje primjenjivao osnovni ugovor o sakupljanju bilja iz lipnja 2014. i to u dijelu u kojem nije bio konzumiran i u dijelu u kojem nije bio u suprotnosti sa izmijenjenim rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i prirode.

Stoga navodi tužitelja da su sa Hrvatske šume d.o.o. dovele u neravnopravan položaj u odnosu na obrte na način da su samo njima omogućile sakupljanje bilja prvog dana jesenskog perioda nije točno jer su se, kako na navedene obrte tako i na tužitelja, primjenjivale odredbe iz osnovnog ugovora, a prema kojima je nesporno da su sakupljači bilja imali i nadalje u razdoblju od 15. listopada 2014. do 1. prosinca 2014. pravo na sakupljanje bilja po izmijenjenim uvjetima u skladu s rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i prirode iz rujna 2014. godine.

Osporavajući i druge navode iz tužbe predlaže Sudu da tužbu odbije kao neosnovanu.

Tužba nije osnovana.

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

Iz podataka u spisu predmeta dostavljenog ovom Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja razmatralo ovaj predmet i donijelo odluku da se inicijativa tužitelja odbaci jer da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti radi utvrđivanja, sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv poduzetnika Hrvatske šume.

Naime, tužitelj je podnio inicijativu u kojoj navodi, u bitnom, da je poduzetnik Hrvatske šume zlorabio vladajući položaj na način da je istome onemogućio obavljanje poduzetničke djelatnosti sakupljanja samoniklog bilja svoje smilje na područjima Zadarske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Dubrovačko-neretvanske županije. Ujedno je naveo da su Hrvatske šume zlorabile vladajući položaj nametanjem nepoštenih uvjeta na tržištu djelujući zajedno sa Republikom Hrvatskom koja je jedini osnivač i vlasnik Hrvatskih šuma zatim, s Tihomirom Jakovinom koji je ministar u Vladi Republike Hrvatske i jedini član Skupštine Hrvatskih šuma te Nenadom Strizrepom pomoćnikom ministra u Vladi Republike Hrvatske, te zajedno sa poduzetnicima poimenice navedenim u predmetnoj inicijativi.

U povodu podnesene inicijative tuženik je zatražio očitovanje Hrvatskih šuma i dodatno očitovanje tužitelja te je pribavio relevantnu dokumentaciju na temelju koje je zaključio da nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Iz očitovanja Hrvatskih šuma proizlazi da je nadležno Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (MZOP) tijekom rujna 2014. godine izmijenilo uvjete sakupljanja ljekovitog bilja između ostalog i razdoblje sakupljanja bilja u drugom periodu cvatnje, o čemu je obavijestilo Hrvatske šume 2. listopada 2014. godine uz uputu da je o tome dužno voditi računa pri sklapanju novih ugovora koje su nositelji dopuštenja dužni sklopiti s Hrvatskim šumama po izmijenjenim rješenjima. Slijedom navedenog sakupljači bilja su bili dužni nakon dobivanja rješenja MZOP podnijeti zahtjev Hrvatskim šumama radi sklapanja ugovora odnosno dodatka ugovora. S tim u vezi Hrvatske šume su tužitelju dostavile pisanu ponudu za sklapanje dodatka ugovora koji je isti odbio potpisati. U očitovanju su Hrvatske šume još navele da je usprkos tome tužitelj mogao brati bilje sukladno osnovnom ugovoru u onom dijelu koji nije bio konzumiran i koji nije u

suprotnosti sa novoizdanim rješenjem. Također su Hrvatske šume navele da nisu ovlaštene birati s kojim poduzetnikom će sklopiti ugovor o sakupljanju bilja niti odrediti vrijeme sakupljanja već su isključivo vezane za rješenje MZOP.

Tuženik je u ispitivanju inicijative utvrdio da dopuštenje za sakupljanje samoniklih biljaka i njihovih dijelova radi prerade i trgovine izdaje Ministarstvo zaštite okoliša i prirode na temelju stručne podloge Državnog zavoda za zaštitu prirode i to u obliku rješenja (članak 5. stavak 3. Pravilnika o sakupljanju). Nadalje, da ako se sakupljanjem određenih vrsta samoniklog bilja znatno smanji populacija pojedine vrste samoniklih biljaka na određenom području ili ako je stanje njihova staništa loše nadležno Ministarstvo može ograničiti sezonu sakupljanja, smanjiti dopuštenu količinu i na određeno vrijeme potpuno zabraniti sakupljanje određenih vrsta samoniklih biljaka na tom području (članak 13. Pravilnika o sakupljanju zaštićenih samoniklih biljaka).

Tuženik je kao mjerodavno tržište odredio tržište sakupljanja samoniklog zaštićenog ljekovitog i aromatičnog bilja na teritoriju Republike Hrvatske sukladno članku 7. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. S tim u vezi je utvrdio da na tom mjerodavnom tržištu Hrvatske šume djeluju kao ponudač odnosno dobavljač samoniklog bilja a poduzetnici su nositelji odobrenja za sakupljanje odnosno kupci. Nadalje da Hrvatske šume obavljaju djelatnost gospodarenja šumama i šumskim zemljištima u vlasništvu Republike Hrvatske na temelju Zakona o šumama.

Tuženik je pravilno zaključio da je suradnja između Hrvatskih šuma i tužitelja poslovni odnos poduzetnika koji nisu konkurenti niti izravni tržišni takmaci na tržištu sporednih šumskih proizvoda nego da Hrvatske šume reguliraju međusobne poslovne odnose s drugim poduzetnicima vezano sa sakupljanje smilja temeljem Ugovora o sakupljanju sporednih šumskih proizvoda – ljekovito i aromatično bilje.

Da bi bila riječ o sprječavanju, ograničavanju ili narušavanju tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja moraju biti istodobno ispunjeni dva uvjeta: 1. da se konkretan poduzetnik nalazi u vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu u smislu članka 12. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja te, 2. da taj vladajući položaj zlouporabljuje na neki od načina navedenih u članku 13. ZZTN.

Budući da Hrvatske šume reguliraju međusobne poslovne odnose i s drugim poduzetnicima na temelju Ugovora o sakupljanju nedrvenih šumskih proizvoda pri čemu su isključivo vezane rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i prirode koje izdaje dopuštenje za sakupljanje samoniklog bilja to Hrvatske šume nemaju autonomno pravo birati s kojim će poduzetnicima poslovati i uz koje uvjete, već su se dužne pridržavati strogo propisane zakonske procedure zaključivanja ugovora uz prethodno ishodaenje dopuštenja i uvjeta nadležnog Ministarstva.

Stoga je pravilno, i po ocjeni ovog Suda, zaključio tuženik da se Hrvatske šume ne mogu ponašati u značajnoj mjeri neovisno u odnosu na sakupljače samoniklog bilja, odnosno, ne nalaze se u vladajućem položaju na tržištu sakupljanja samoniklog zaštićenog bilja u Republici Hrvatskoj.

Na raspravi održanoj 29. lipnja 2015. godine, održanoj u prisutnosti tužitelja i tuženika, Sud je uzeo uvid u relevantnu dokumentaciju u spisu predmeta posebno u rješenje Ministarstva zaštite okoliša i prirode klasa: UP/I-672-07/14-41/88, urbroj: 517-07-1-1-2-14-2 od 9. svibnja 2014. godine kojim se dopušta tužitelju sakupljanje samoniklih biljaka i njihovih dijelova iz prirodnih sastojina u svrhu prerade trgovine i drugog prometa po vrstama i količinama, pored ostalog smilja u količini od Navedeno bilje je dopušteno tužitelju sakupljati na području Dubrovačko-neretvanske županije te na otocima Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Zadarske županije i cijelog otoka Paga u razdoblju od 1.

lipnja do 1. kolovoza a na ostalim područjima u razdoblju od 15. lipnja do 15. kolovoza. Temeljem toga rješenja tužitelj je s Hrvatskim šumama sklopio Ugovor 10. lipnja 2014. godine.

Nadalje, Sud je uzeo uvid u rješenje Ministarstva zaštite okoliša i prirode od 24. rujna 2014. kojim se djelomično ukida rješenje toga Ministarstva od 9. svibnja 2014. godine. Tim se rješenjem dopušta sakupljanje svježe herbe smilja u drugom periodu cvatnje odnosno u razdoblju od 15. listopada do 1. prosinca, a nije dopušteno sakupljanje svježe herbe smilja na svim jadranskim otocima u drugom periodu cvatnje. Uvidom u obrazloženje tog rješenja proizlazi da se ono temelji na stručnom mišljenju Državnog zavoda za zaštitu prirode od 9. rujna 2014. godine. U tom je mišljenju potvrđeno da sakupljači bilja na terenu ne poštuju odredbe propisane rješenjem Ministarstva, sakupljajući cijele biljke zajedno sa podzemnim dijelovima ne ostavljajući trećinu populacije po pojedinom lokalitetu te da ovakovo nezakonito i nesavjesno sakupljanje smilja dovodi do uništavanja prirodnih populacija zavičajne divlje vrste i neposrednog uništavanja staništa. Nadalje, kvarnerski otoci Krk, Rab, Cres, Lošinj i Pag područja su ekološke mreže Natura 2000 gdje je jedan od ciljeva očuvanja upravo navedeni stanišni tip. Dodatno su u svrhu očuvanja pašnjaka na spomenutim otocima a u sklopu Programa ruralnog razvoja Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske razvijene poljoprivredne – okolišne mjere za zaštitu prirode koje imaju za cilj održavanje dio raznolikosti kroz očuvanje ekstenzivnog stočarstva. U svrhu očuvanja kamenjarskih pašnjaka na otocima i implementacije rečene poljoprivredno okolišne mjere otoci su izuzeti iz jesenskog perioda sakupljanja bilja.

Uzevši u obzir trenutne klimatske prilike koje ne pogoduju početku jesenskog perioda cvatnje smilja nakon uvida u stanje na terenu i konzultacije sa stručnjacima promijenjen je vremenski uvjet perioda sakupljanja smilja.

Slijedom navedenoga, a sukladno novoizdanom rješenju od 24. rujna 2014. godine tužitelj je bio dužan sklopiti s Hrvatskim šumama novi ugovor, a što nije učinio. Pri tome Hrvatske šume nisu imale izbora odnosno nisu mogle sklopiti ugovor s tužiteljem pod drugim uvjetima od onih propisanih rješenjem.

Iz navedenog proizlazi nesporan zaključak da Hrvatske šume nemaju autonomno pravo birati s kojim će poduzetnicima posloovati i uz koje uvjete već su se dužne pridržavati strogo propisane zakonske procedure zaključivanja ugovora uz prethodno ishodaenje dopuštenja i uvjeta nadležnog Ministarstva.

Stoga se Hrvatske šume ne mogu ponašati u značajnoj mjeri neovisno u odnosu na sakupljače samoniklog bilja odnosno ne nalaze se u vladajućem položaju na tržištu sakupljanja samoniklog zaštićenog bilja u Republici Hrvatskoj pa je stoga pravilan zaključak tuženika da nisu ispunjeni uvjeti za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja i zabranjenog sporazuma po službenoj dužnosti.

S obzirom na navedeno, osporeno rješenje se uz obrazloženje kakvo je u njemu dano ne može ocijeniti nezakonitim pa je Sud na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12. i 152/14.) presudio kao u izreci.

U Zagrebu 29. lipnja 2015.

Predsjednica vijeća
mr.sc. Mirjana Juričić, v.r.

Za točnost ovjereni službenik



Mirjana Nemčić