

Klasa: 011-01/16-02/035
Urbroj: 580-12/26-16-002
Zagreb, 29. prosinca 2016.

Ministarstvo poljoprivrede
g. Tomislav Tolušić, ministar

Ulica grada Vukovara 78
10000 Zagreb

Predmet: Nacrt prijedloga Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom
- mišljenje; dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) temeljem članka 25. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj: 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), ovlaštena je između ostalog davati stručna mišljenja o sukladnosti nacrtu zakona s odredbama ZZTN-a te o ostalim pitanjima koja mogu značajno utjecati na tržišno natjecanje.

Slijedom navedenog, Agencija je izvršila uvid u Nacrt prijedloga Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi (dalje: Nacrt Zakona) koji je objavljen na službenoj mrežnoj stranici <https://esavjetovanja.gov.hr>

Nakon pravne analize Nacrta Zakona, Agencija je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: Mladen Cerovac, mag.iur., predsjednik Vijeća, Vesna Patrlj, dipl.iur., zamjenica predsjednika Vijeća, mr.sc. Ljiljana Pavlic, mr.sc. Tatjana Peroković i Denis Matić, dipl.iur., članovi Vijeća, sa 41/2016. sjednice, održane 29. prosinca 2016. godine, temeljem članaka 25., 30. točke 7. i 31. ZZTN., donijela sljedeće

MIŠLJENJE

U članku 4. stavku 2. točki 5. Nacrta Zakona, predlaže se riječ: „objekta“, zamijeniti s riječi: „predmeta“.

U članku 5. stavku 1. točki 1. Nacrta Zakona, predlaže se riječ: „formiranja“ zamijeniti s riječi: „određivanja“.

U članku 5. stavku 1. točki 5. Nacrta Zakona, predlaže se izmijeniti odredbu na način da glasi: „trajanju ugovora.“.

U članku 5. stavku 2. Nacrta Zakona, predlaže se riječ: „predviđene“ zamijeniti s riječi: „ugovorene“.

U članku 6. stavku 1. točki 4. Nacrta Zakona, predlaže se izmjena odredbe u dijelu koji glasi: „prehrambenih ili poljoprivrednih“ na način da ona glasi: „poljoprivrednih ili prehrambenih“.

Agencija ovu izmjenu predlaže radi ujednačavanja s ostalim odredbama Nacrta Zakona, a kako je to i definirano u članku 2., stavku 1., točki 3. Nacrta Zakona.

U članku 6. stavku 1. točki 5. Nacrta Zakona, predlaže se izmijeniti odredbu na način da glasi: „trajanju ugovora.“.

U članku 6. stavku 2. Nacrta Zakona, predlaže se izmjena odredbe na način da ona glasi:

„Trgovac ne smije iskorištavanjem svoje značajne tržišne snage nametati dobavljaču obveze koje nisu ugovorene u pisanom ugovoru između trgovaca i dobavljača ili su protivne pisanom ugovoru.“.

U navedenim odredbama Nacrta Zakona, Agencija predlažu se izmjene izričajne i/ili nomotehničke prirode.

U članku 11. stavku 1. u točki 2. Nacrta Zakona, dio teksta koji glasi: „zahtijevanje plaćanja“ zamijeniti s: „naplata“.

U članku 11. stavku 1. u točki 5. Nacrta Zakona, dio teksta koji glasi: „zahtijevanje“ zamijeniti s: „naplata naknade u cilju“.

U članku 11. stavku 1. točkama 8., 9., 14. Nacrta Zakona, predlaže se riječ: „zahtijevanje“ zamijeniti s riječi: „naplata“.

Naime, budući da se u odredbama članka 11. stavka 1. Nacrta Zakona, navode ostali oblici nepoštenih trgovačkih praksi trgovaca, svrha tih odredbi, a čija izmjena se ovdje predlaže je sankcioniranje postupanja, odnosno prakse trgovca koji izravno ili neizravno nameću uvjete kojima naplaćuju naknadu, a ne postupanja trgovaca kojima se zahtijeva naplata naknade.

Naime, zakonska odredba koja sankcionira postupanja trgovca kojima se *zahtijeva naplata naknade* odnosno *zahtijeva naknada*, u svojoj primjeni može biti zlouporabljena od strane trgovaca na način da obrazlažu kako je naplata zahtijevana od druge ugovorne strane. Dakle, izvjesno primjena ovako predloženih odredbi, može imati za posljedicu „prebacivanje“ odgovornosti za zahtijevanje naplate naknade na dobavljače. Stoga se u navedenim odredbama Nacrta Zakona predlaže da se dio teksta koji glasi: „zahtijevanje“ zamijeni s: „naplata“. Time bi se osiguralo kako će postupanja trgovaca odnosno naplata naknada (u smislu navedenih odredbi) uvijek biti zabranjena. Ukoliko pak predlagatelj zakona, odnosno zakonodavac želi propisati iznimke odnosno slučajeve kada je naplata naknade od strane trgovaca iznimno dopuštena, isto je moguće izričito navesti na način kako je to uređeno u dijelu odredbe članka 11. stavka 1. točke 14. primjerice “osim u slučaju kada dobavljač izričito traži“.

U članku 11. stavku 1. točki 12. Nacrta Zakona, predlaže se dio teksta koji glasi:

„ispod cijene koštanja“ zamijeniti s novim tekstom koji glasi: „ispod nabavne cijene proizvoda s PDV-om“.

Agencija smatra kako je ovdje potrebno izričaj „ispod cijene koštanja“ zamijeniti novim pojmom „ispod nabavne cijene proizvoda s PDV-om“, budući da je cijena koštanja kolokvijalni izraz i kao takav se ne može navesti u zakonskoj odredbi, a posebno ne u dijelu koji se odnosi na opis ostalih nepoštenih trgovačkih praksi koje predmetni zakon sankcionira.

Dodatno, Agencija ovdje ističe kako nije u cijelosti razvidno što se smatra pod „u slučaju vlastite proizvodnje“. Naime, ovdje nije razvidno radi li se o vlastitim proizvodima trgovca u smislu njegove vlastite robne marke ili je riječ o vlastitoj proizvodnji trgovca u smislu procesa nastanka proizvoda (trgovac koji ujedno i proizvodi, primjerice Kraš d.d. koji je prvenstveno proizvođač, ali ima i vlastite trgovine u kojima prodaje svoje proizvode).

Naime, kod utvrđivanja činjenice radi li se o cijeni koja je ispod nabavne cijene proizvoda s PDV-om“ trebala bi se uzeti u obzir cijena troškova proizvodnje takvog proizvoda (robne marke trgovca) u zemlji gdje je taj proizvod proizveden. Međutim, navedeno bi značajno otežalo postupak budući da bi gotovo nemoguće bilo objektivno utvrditi cijenu troškova proizvodnje inozemnih vlastitih robnih marki trgovaca, odnosno provjeriti istinitost njihovih navoda o toj cijeni.

Uspoređivanje cijene proizvodnje vlastitih proizvoda trgovaca (robne marke trgovca) u RH sa sličnim/zamjenjivim, vlastitim proizvodima trgovaca iz drugih zemalja, a u svrhu određivanja (minimalne) cijene takvih robnih marki u RH izričito je zabranjeno u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja koji su po svojoj naravi prisilni propisi. Naime, time bi se kršili propisi o zaštiti tržišnog natjecanja, ali ujedno i kršilo jedno od temeljnih načela unutarnjeg tržišta EU o slobodnom kretanju roba i usluga. Navedeno uređenje bilo bi u suprotnosti s člankom 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 115 od 9. 5. 2008.; u daljnjem tekstu: UFEU) za čiju primjenu je Agencija također izravno nadležna. Nadalje, u slučaju nesukladnosti nacionalnog zakonodavstva koje je u suprotnosti s člancima 101. ili 102. UFEU-a, Europska komisija ima mogućnost pokretanja formalnog postupka zbog povrede UFEU i za to predviđenu proceduru koja u konačnici može rezultirati i novčanim kaznama za RH. Naime, odluke Europske komisije, sudska praksa EU, ali i izvještaji država članica EU ističu kako propisivanje cijena predstavlja ograničavanje tržišnog natjecanja te naglašavaju kako nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja može naložiti neprimjenu nacionalnog zakonodavstva koje je u suprotnosti s člankom 101. UFEU, naročito ako se odnosi na učinke sporazuma kojima se izravno ili neizravno utvrđuju cijene.

U članku 11. stavku 1. točki 13. Nacrta Zakona, predlaže se brisati dio koji glasi: „zahtijevanje“, a dio teksta koji slijedi navesti na način da glasi: „ugovaranje i obračunavanje“.

U članku 11. stavku 1. točki 14. Nacrta Zakona, predlaže se dio teksta koji glasi:

„zahtijevanje naknade za istraživanje tržišta te zahtijevanje naknade za podatke o izlazu proizvoda dobavljača s blagajni na prodajnim mjestima trgovca“, navesti kao odredbu nove točke 15. koja izmijenjena glasi:

„15. naplata naknade za istraživanje tržišta te naplata naknade za podatke o izlazu proizvoda dobavljača s blagajni na prodajnim mjestima trgovca“. Riječ: „zahtijevanje“, na oba mjesta gdje se navodi, brisati.

Navođenje dijela teksta odredbe točke 14. u novu odredbu 15. istog stavka i članka, predlaže se radi boljeg razumijevanja i preglednosti sadržaja odredbi. Dodatno, predlaže se riječ „zahtijevanje“ zamijeniti s riječi: „naplata“ iz razloga kako je već obrazloženo za točke 2., 5., 8., 9. i 14. ovog stavka i članka.

U članku 11. stavku 1. točki 15. (sada nova točka 16.) Nacrta Zakona, predlaže se brisanje riječi: „zahtijevanje“. Ovo iz razloga kako je već obrazloženo pod točkama 2., 5., 8., 9. i 14. ovog stavka i članka.

Predlaže se izmjena **članka 11. stavka 1. točke 17. (sada nova točka 18.)** Nacrta Zakona.

Naime, uz ono što je već navedeno pod obrazloženjem odredbe članka 11. stavka 1. točke 12. dodatno se ovdje još navodi kako bi primjena ove odredbe značajno utjecala na brz i učinkovit postupak. Naime, kako Agencija (kao tijelo koje se predlaže za provedbu ovog Zakona) nema stručnih znanja za utvrđivanje sastava i organoleptičkih svojstava, isto bi se trebalo utvrđivati putem vještaka za čiji rad Agencija nema osigurana novčana sredstva.

Također, marže koje trgovci određuju za pojedine proizvode trebaju biti predmet njihove slobodne volje te se ne smije nametati na bilo koji način trgovcima iznos marži za pojedine proizvode ili grupe proizvoda. Izjednačavanje marži ili maloprodajne cijene za iste proizvode, odnosno grupe proizvoda različitih proizvođača, u suprotnosti je sa propisima o zaštiti tržišnog natjecanja te bi provođenje takve poslovne politike izvjesno bilo na štetu potrošača.

U članku 12. stavku 1. točki 4. Nacrta Zakona, predlaže se izmijeniti odredbu na način da ona sada glasi:

„naplata dodatnih troškova koji nisu ugovoreni u pisanom ugovoru“.

Agencija ovdje predlaže izričajnu izmjenu odredbe.

U članku 12. stavku 1. točki 5. Nacrta Zakona, potrebno je dodatno opisati odredbu s obzirom da nije u cijelosti razumljiva, a posebno u dijelu koji se odnosi na zahtijevanje o prihvaćanju ponuđene cijene. Naime, nije u potpunosti razvidno je li svrha odredbe sankcioniranje postupanja otkupljivača i/ili prerađivača kojima zahtijeva od primarnih proizvođača prihvaćanje cijene koju su ponudili otkupljivači i/ili prerađivači ili je riječ o odredbi druge svrhe.

U članku 12. stavku 1. točki 6. Nacrta Zakona, predlaže se brisanje riječi: „zahtijevanje“. Ovo iz razloga kako je već obrazloženo za odredbu članka 11. stavka 1. točke 2., 5., 8. 9. i 14. Nacrta Zakona.

U članku 13. iza stavka 2. Nacrta Zakona, predlaže se dodati novi stavak 3. koji glasi:

„(3) Predsjednik Vijeća, zamjenik predsjednika Vijeća i članovi Vijeća, imaju pravo na plaću koja se utvrđuje odlukom Vlade Republike Hrvatske i objavljuje se u Narodnim novinama te na druga materijalna prava u skladu s općim aktima Agencije.“.

Time odredbe stavaka 3.,4. i 5. sada postaju stavci 4., 5. i 6.

Agencija ovdje predlaže dopunu članka novom odredbom, sada stavka 3. kojom bi se dodatno uredila pravna osnova za plaću predsjednika Vijeća, zamjenika predsjednika Vijeća i članova Vijeća te kako bi se omogućio transparentan način obračuna i isplate plaće radnika Agencije (stručne službe Agencije te predsjednika Vijeća, zamjenika predsjednika Vijeća i članova Vijeća) putem Centralnog obračuna plaća (COP), što za sada nije moguće.

Naime, predsjednik Vijeća, zamjenik predsjednika Vijeća i članovi Vijeća u smislu članka 28. stavka 5. ZZTN-a ne mogu biti državni dužnosnici. Međutim, njihove plaće uređene su sukladno

članku 13b. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (Narodne novine, broj 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16) kojim je određeno da će Vlada Republike Hrvatske odrediti koeficijente za utvrđivanje plaća u pravnim osobama kojih je osnivač država.

Sukladno navedenom Vlada Republike Hrvatske donijela je 6. travnja 2000. godine Odluku o utvrđivanju plaće članova tijela koja vode poslove pravnih osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 39/2000), te izmjenu te Odluke 14. veljače 2002. (Narodne novine, broj 16/2002), kojom je utvrđeno da se plaće članova tijela i drugih pravnih osoba kojih je osnivač država utvrđuju odlukom Vlade Republike Hrvatske. Sukladno navedenoj odluci, uslijedilo je i donošenje takve odluke Vlade Republike Hrvatske (Odluka Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaće ravnatelja ili drugih voditelja, njihovih zamjenika i pomoćnika kao i članova pravnih osoba kojih je osnivač država od 14. veljače 2002., Odluka o izmjeni Odluke Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaće ravnatelja ili drugih voditelja, njihovih zamjenika i pomoćnika kao i članova pravnih osoba kojih je osnivač država od 3. siječnja 2003. i Odluka o izmjeni Odluke Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaće ravnatelja ili drugih voditelja, njihovih zamjenika i pomoćnika kao i članova pravnih osoba kojih je osnivač država od 11. prosinca 2003.). Navedene odluke nisu objavljene u Narodnim novinama.

Također, Vlada Republike Hrvatske je u svezi prijedloga Agencije dostavljenog Ministarstvu uprave donijela Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (Narodne novine, broj 151/14) kojom su utvrđeni posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u Agenciji za radna mjesta koja se nisu mogla podvesti pod jedinstvene nazive Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (Narodne novine, broj: 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14 i 87/14) kojima su uređene plaće stručne službe Agencije. Time su koeficijenti radnika stručne službe Agencije uneseni u Registar zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, u Registar zaposlenih u javnom sektoru, nisu uneseni koeficijenti za predsjednika Vijeća, zamjenika predsjednika Vijeća te za članove Vijeća budući da navedene odluke Vlade RH, kojima se obračunavaju plaće predsjednika Vijeća, zamjenika predsjednika Vijeća i članova Vijeća, nisu objavljene u Narodnim novinama.

S obzirom na to da odredbe ZZTN-a ne uređuju pravo na plaću predsjednika Vijeća, zamjenika predsjednika Vijeća i članova Vijeća te da gore navedene odluke Vlade RH nisu objavljene u Narodnim novinama, potrebno je isto urediti ovim propisom kako se predlaže ovom dopunom odredbe članka 13. u stavku 3.

U članku 16. Nacrta Zakona, predlaže se brisanje teksta koji glasi: „za zaštitu tržišnog natjecanja“.

Agencija ovdje predlaže brisanje dijela teksta koji glasi: „za zaštitu tržišnog natjecanja“, budući da je puni naziv Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja već u ranijim odredbama naveden u skraćenom obliku kao „Agencija“ te se kao takav koristi u cijelom tekstu zakona.

Iza članka 17. stavka 5. Nacrta Zakona, predlaže se dodati novi stavak 6. koji glasi:

„(6) Na poslovne tajne i način postupanja s poslovnim tajnama na odgovarajući način primjenjuju se odredbe općeg propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.“.

Nadalje, Agencija predlaže dodavanje nove odredbe koja će urediti pojam poslovne tajne. U bitnome odredbe općeg propisa o zaštiti tržišnog natjecanja koje se na odgovarajući način ovdje primjenjuju uređuju što se smatra poslovnom tajnom, na koji način se ocjenjuje podatak koji predstavlja poslovnu tajnu te što se ne smatra poslovnom tajnom. Naime, s obzirom na vrstu podataka i dokumentacije koje će pravne i fizičke osobe dostavljati u smislu odredbi ovog Zakona, potrebno je radi izbjegavanja dvojbi u primjeni ovog Zakona na jasan i nedvojbjen način odrediti što se smatra poslovnom tajnom. Time će se osigurati pravilna primjena Zakona u svezi postupanja sa zaprimljenom dokumentacijom kako za radnike Agencije tako i za pravne i fizičke osobe koje dostavljaju određene podatke.

U članku 20. stavku 1. točki 2. Nacrta Zakona, iza riječi: „praksi“ dodati novi tekst koji glasi: „te utvrđuje i izriče propisanu upravno-kaznenu mjeru“.

Naime, dopuna odredbe na način da će u rješenju temeljem ove odredbe Agencija utvrditi i izreći propisanu upravno-kaznenu mjeru, nužno je radi svrhovite i pravilne primjene ove odredbe i ovog Zakona u cjelini. Dakle, nužno je propisati da će Agencija donijeti rješenje kojim će utvrditi i izreći upravno-kaznenu mjeru u slučaju navedenom u ovoj odredbi.

U članku 20. stavku 1. iza točke 4. Nacrta Zakona, predlaže se dodati novu točku 5. koja glasi:

„5. i druge akte u smislu odredaba općeg propisa o upravnom postupku.“.

Naime, s obzirom da će Agencija provoditi postupak u smislu ovog Zakona temeljem odredaba općeg propisa o upravnom postupku, potrebno je navedenom odredbom osigurati pravnu osnovu za svako odlučivanje u formi akta i u slučajevima koji nisu izričito navedeni u odredbi članka 20. Nacrta Zakona.

U članku 32. Nacrta Zakona, predlaže se dio teksta koji glasi : „mjesec dana“ zamijeniti s tekstem koji glasi: „10 mjeseci“.

Ovdje se predlaže izmjena roka za usklađivanje važećih ugovora s odredbama ovog Zakona budući da Agencija smatra kao je rok od mjesec dana nerazumno kratak rok. Drugim riječima, u roku od mjesec dana, adresati navedene odredbe objektivno nisu u mogućnosti uskladiti predmetne ugovore budući da je za pretpostaviti kako je riječ o većem broju ugovora i ugovornih odnosa. S druge strane takav kratak rok imao bi za posljedicu preopterećenost za Agenciju od samog stupanja na snagu ovoga Zakona jer je izvjesno kako bi Agencija odmah morala pokrenuti veći broj postupaka. Naime, riječ je o području odnosno ugovorima te ugovornim odnosima koji na ovaj način nisu prije bili uređeni. Stoga je nužno odrediti drugi, primjereniji objektivniji rok, koji po mišljenju Agencije nije kraći od 10 mjeseci budući da riječ je u cijelosti o novom propisu koji po prvi puta uređuje novo pravno područje u Republici Hrvatskoj. Time će se osigurati i učinkovitiji rad Agencije u provedbi ovog Zakona.

U članku 33. Nacrta Zakona, predlaže se dopuniti članak s novim stavkom 1., a sadašnja odredba postaje stavak 2.

„(1) Odluku iz stavka 13. stavka 3. ovog Zakona, Vlada Republike Hrvatske donijet će u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ovog Zakona.“.

Naime, ovdje je potrebno ostaviti primjereni rok (3 mjeseca) za donošenje predmetne odluke Vlade RH, a do tada primjenjuju se važeće odluke Vlade RH navedene u obrazloženju nove odredbe članka 13. stavka 3. Nacrta Zakona.

Dodatno, s obzirom da Agencija predlaže dodavanje nove odredbe točke 15. u stavku 1. članku 11. te brisanje odredbe točke 17. u istom stavku i članku, a ukoliko predlagatelj zakona isto prihvati, potrebno je na odgovarajući način uskladiti redosljed odredbi i pozivanje na odredbe Nacrta Zakona, a posebno u dijelu koji se odnosi na upravno-kaznene mjere.

U odnosu na ostale odredbe Nacrta Zakona, Agencija nema primjedbi.

S poštovanjem,

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag.iur.