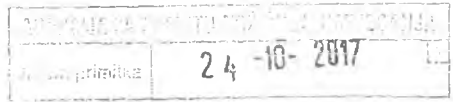




REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-15/16-19



## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja CITY EX d.o.o. za prijenos poslovne dokumentacije u stečaju, kojeg zastupa Zdravko Krznar, stečajni upravitelj, a istoga odvjetnik protiv tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Savska cesta 41, Zagreb, kojeg zastupa Mladen Cerovec, mag. iur., predsjednik Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, uz sudjelovanje zainteresirane osobe HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, Zagreb, koju zastupaju

, radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja, u sjednici vijeća održanoj 22. rujna 2017.

### presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev koji glasi:

„Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 034-03/13-01/010, urbroj: 580-09/84-2015-068 od 26. studenog 2015. godine.

Utvrđuje se da je poduzetnik Hrvatska pošta d.d. sa sjedištem u Zagrebu, narušio tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu pružanja usluga pismovnih pošiljaka u Republici Hrvatskoj u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja“, odnosno za vraćanje predmeta tuženiku na ponovni postupak.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn.

### Obrazloženje

Pobijanim rješenjem tuženika, klasa: UP/I 034-03/13-01/010, urbroj: 580-09/84-2015-068 od 26. studenog 2015., utvrđeno je da poduzetnik Hrvatska pošta d.d. sa sjedištem u Zagrebu nije narušio tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu pružanja usluga pismovnih pošiljaka u Republici Hrvatskoj u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, jer nisu utvrđeni dokazi da je primjenjivao nepravedne (predatorske) prodajne cijene s ciljem istiskivanja konkurenata s tržišta i/ili sprječavanja ulaska novih konkurenata na tržište (točka 1. izreke pobijanog rješenja), dok je postupak

protiv poduzetnika Hrvatska pošta d.d. u dijelu koji je pokrenut u smislu članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije obustavljen (točka 2. izreke pobijanog rješenja).

Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, bitnih povreda odredaba postupka te pogrešne primjene materijalnog prava o tržišnom natjecanju. U tužbi u bitnom navodi da je tuženiku podnio inicijativu kojom je predložio provođenje postupka u kojem bi tuženik trebao utvrditi je li poduzetnik Hrvatska pošta (dalje: HP) povrijedio pravila tržišnog natjecanja, te je u inicijativi u osnovi ukazivao na tri zasebne povrede prava tržišnog natjecanja i to da je HP davao pojedinim kupcima rabate s učinkom vrijednosti koji su doveli do predatorskih cijena HP-a, što je protivno članku 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZTTN), da je mu je HP efektivno onemogućio pristup svojoj mreži te da je pristup onemogućen između ostalog cjenovnim istiskivanjem. Smatra da je tuženik propustio odlučiti o dvije od tri stvari iz njegove inicijative, zatim segmentarno i selektivno je ocjenjivao dokaze i na više mjesta u rješenju propustio utvrditi bitne činjenice koje bi nužno dovele do drugačije primjene materijalnog prava tržišnog natjecanja, te je pogrešno odlučio o svojoj nadležnosti u odnosu na pitanja koja su u domeni drugih sektorskih regulatora. Nadalje, pogrešno je proveo test o utvrđivanju postojanja predatorskih cijena, propustio je utvrditi postojanje nezakonitih rabata te je u potpunosti propustio odlučiti o zlouporabi vladajućeg položaja onemogućavanjem pristupa tužitelju mreži HP-a kroz cjenovno istiskivanje. Tuženik je u pobijanom rješenju pitanje primjene rabata s učinkom izazivanja vjernosti promatrao u kontekstu pitanja predatorskih cijena, dok u odnosu na pitanje pristupa mreži HP-a cjenovnim istiskivanjem tuženik nije ni pokrenuo postupak jer ovo pitanje, prema shvaćanju tuženika, nije u njegovoj nadležnosti nego u nadležnosti HAKOM-a. Dakle, proizlazi da je tuženik detaljno ispitao samo povredu u vidu primjene predatorskih cijena dok pitanje ostalih povreda nije ni razmatrao ili ih je razmatrao na pogrešan način, što je uzrokovalo nezakonitost rješenja. Tužitelj nadalje opširno obrazlaže da tuženik osim što je propustio u potpunosti utvrditi sve navode koji su bitni za odlučivanje o povredi prava tržišnog natjecanja, propustio je i na pravilan način utvrditi činjenice koje su bile predmet istraživanja tuženika tijekom postupka. Naime, iako tuženik ima nadležnost zahtijevati i od drugih pravnih subjekata sve potrebne podatke i obavijesti, tuženik nije, primjerice, zatražio očitovanje HP-ovih tržišnih konkurenata, suogovaratelja u predmetnim poslovnim odnosima, nego je veći dio svojih zaključaka temeljio na iskazima i dokazima koje su podnijeli predstavnici HP-a ili na analizama koje je proveo HAKOM. Postupajući na takav način tuženik je postupio suprotno svojim obvezama propisanim u člancima 8., 9. i 70. Zakona o općem upravnom postupku. Nadalje, jedan od najvećih propusta tuženika u rješenju je što je svoju analizu, a i pristup cijelom predmetu zasnovao na potpuno pogrešnom zaključku da je o nadležnosti za odlučivanje o pojedinim pitanjima u ovom postupku, a koja se tiču zlouporabe vladajućeg položaja od strane HP-a, nadležno odlučivati drugo tijelo. Naime, pozivanjem na nadležnost HAKOM-a u dijelu koji se tiče rabata i ograničenja pristupa tržištu cjenovnim istiskivanjem tuženik je propustio analizirati je li predmetnim postupanjem HP-a povrijeđeno tržišno natjecanje. Pri tome, tuženik se vodio shvaćanjem da ako je određeno područje određeno posebnim sektorskim propisima i povjereno posebnom sektorskom regulatoru, da navedeno isključuje naknadnu kontrolu istih područja sa stanovišta ostalih propisa, te od strane drugih regulatora. Smatra da je navedeni stav u potpunosti netočan, jer činjenica da je pitanje određivanja cijena ili pitanje nadzora nad pristupom tržištu bilo odobreno od strane sektorskog regulatora, HAKOM-a, ne isključuje mogućnost da je u predmetnom slučaju došlo do povrede prava tržišnog natjecanja. Tužitelj je iznio detaljnu analizu o tome zašto je tuženik trebao utvrditi da su rabati koje HP primjenjuje nezakoniti. Tužitelj nadalje obrazlaže što su to predatorske cijene te nalazi da se pitanje ili neko

postupanje predatomo ili ne, ocjenjuje provođenjem testa uspoređivanja cijena i troškova, a u tom dijelu tuženik je pogrešno zaključio da troškovi rada čine fiksni a ne varijabilni trošak. Naime, ignoriranje troškova osoblja, a za koje i sam tuženik navodi da predstavlja izuzetno dominantnu komponentu ukupnog troška i njihova klasifikacija kao fiksnog troška koji se ne bi mogao izbjeći da HP ne pruža poštanske usluge onim kupcima za koje postoje naznake predacije je evidentno selektivno i protivno pravu tržišnog natjecanja. Naime, smatra da je pogrešno i ničim potkrijepljeno činjenično utvrđenje, da bi HP, u slučaju kada ne bi pružao takvu uslugu pojedinim većim kupcima, koji šalju preko deset milijuna pismovnih pošiljaka godišnje, svejedno morao angažirati jednaki broj zaposlenog osoblja radi obavljanja usluge kako bi, imao dostatne kapacitete u rezervi za vršnu razinu potražnje. Stoga je vidljivo da poštanske usluge prema samoj svojoj prirodi predstavljaju radno-intenzivne usluge, koje uvelike ovise o broju zaposlenih. Međutim, da HP nije davao rabate kakve je davao, koji su rezultirali predatorskom cijenom, vrlo vjerojatno bi se smanjila i njihova potreba za brojem zaposlenika. Tuženik je donio i pogrešan zaključak o izračunu mjerodavne cijene jer je pri provođenju testa cijena i troška procjenjivao pogrešne parametre koji se tiču cijene, te tako, uz pogrešne zaključke donio i pogrešne zaključke o referentnoj cijeni. Pored navedenog tuženik je propustio utvrditi i potpuno činjenično stanje u odnosu na namjeru HP-a koja se odnosi na predatomo postupanje te se tuženik zapravo u prevelikoj mjeri oslonio na utvrđenja i nadležnost HAKOM-a kao sektorskog regulatora. Nadalje, tužitelj u tužbi detaljno i opširno obrazlaže pitanje zabranjenih rabata te posebno napominje da iz analize ugovora HP-a sklopljenih s njihovim kupcima proizlazi da su se rabati ipak primjenjivali retroaktivno, čime je potencijalno povrijeđeno tržišno natjecanje. Napominje da radi označenih povjerljivih podataka iz rješenja nije bilo do kraja moguće isčitati analizu predmetnih ugovora, tako da pridržava pravo reinterpretacije navoda kada i ako dobije pristup potpunom tekstu rješenja. Smatra da se može zaključiti kako je HP suprotno svom cjeniku, odobravao određenim velikim kupcima popust retroaktivno tj. na ukupnu količinu pošiljaka što je primjenjivao na način da je pojedinim korisnicima odobran agregatni popust na sve usluge koje su naručili od HP-a, a ne „tranšu po tranšu“. U pogledu pristupa HP-ovoj mreži i cjenovnog istiskivanja napominje da privatni pružatelji poštanskih usluga nemaju dostatnu infrastrukturu da bi se mogli tržišno nadmetati s HP-om, razvoj čije infrastrukture je financirala država dugi niz godina, u svim dijelovima tržišta, pa je stoga člankom 53. Zakona o poštanskim uslugama određeno da HP mora pružiti privatnim pružateljima pristup svojoj mreži, što je bitno kako bi i oni mogli dostavljati pošiljke na mjesta poput otoka i manjih sela, gdje nemaju adekvatnu infrastrukturu. Ističe da je u više navrata pokušao raznim dopisima ishoditi pristup vezi HP-a, ali je svaki put bio odbijen ili onemogućen u svojoj namjeri. Zaključno tužitelj predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika te utvrdi da je HP narušio tržišno natjecanje u konkretnom slučaju odnosno da predmet vrati tuženiku na ponovni postupak. Tužitelj je zatražio i naknadu troškova postupka u iznosu od 6.250,00 kn.

Tuženik je u odgovoru na tužbu ostao kod razloga navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja te je istakao da su navodi tužbe u cijelosti neosnovani jer je osporeno rješenje doneseno na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, izvođenjem pravilnog zaključka iz pravilno utvrđenih činjenica, pravilne primjene odredaba Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, te pravilne primjene na odgovarajući način kriterija koji proizlazi iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji, a osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju hrvatskih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, kao i pravilne primjene odredaba Zakona o općem upravnom postupku. Navedene tvrdnje tuženik detaljno obrazlaže u odgovoru na tužbu te ističe da je u obrazloženju osporenog rješenja naveo potpune i valjane razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na

osnovanost odluke tuženika. Posebno napominje da je u predmetnom postupku utvrđeno kako su predmetni popusti u cjeniku poštanskim uslugama HP-a kao sastavni dio cjenika usluga HP-a bili na odgovarajući način predmet aktivnog razmatranja i nadzora od strane sektorskog regulatora, te su upravo u tom kontekstu utvrđene sve relevantne činjenice i okolnosti koje su utvrđene u vezi s postupanjem HAKOM-a kao nacionalnog regulatornog tijela za obavljanje regulatornih poslova u području poštanskih usluga i to u dijelu koji se odnosi na popuste korisnicima koji šalju veći broj pošiljaka, odnosno u svezi cjenika HP-a. Ističe kako su popusti na univerzalnu uslugu, koji se temelje na volumenu odnosno količini pošiljaka za velike korisnike, a što uključuje poduzeća, pošiljatelje masovne pošte i konsolidatore, koji se temelje na članku 12. Direktive koji je prenesen u hrvatsko zakonodavstvo člankom 46. Zakona o poštanskim uslugama (dalje: ZPU) uobičajeni i koriste ih davatelji univerzalne usluge. Nadalje, navodi kako je u smislu načela transparentnosti i nediskriminacije proveo i dodatnu ocjenu posebnih uvjeta iz cjenika HP-a koji se odnose na popuste korisnicima univerzalne usluge koji šalju veći broj pošiljaka i to u dijelu obrazloženja osporenog rješenja koji se odnosi na ocjenu selektivnosti. Stoga je dodatno prikupljena dokumentacija i izvršena analiza ugovora HP-a sklopljenih s ugovornim korisnicima usluga pismovnih pošiljki navedenih u predmetnoj inicijativi, i to u dijelu koji se odnosi na ugovorene uvjete popusta, te na temelju detaljne analize tih uvjeta u ugovorima HP-a sklopljenim s onim korisnicima koji su izričito navedeni u inicijativi tužitelja, utvrđeno kako su iznosi popusta određeni u tim ugovorima u bitnome u skladu s posebnim uvjetima iz cjenika HP-a o popustima za korisnike univerzalne usluge koji šalju veći broj pošiljaka po zonama uštede i pripadajućim popustima. Ispravno je proveo test odnosa cijena usluga i troškova i to putem standardnog testa s jedne strane uzimajući u obzir sve bitne značajke konkretnog slučaja, a s druge strane uzimajući u obzir kriterije koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji te je u sadržajnom smislu točno i ispravno ocijenio činjenice o troškovima. Tuženik je naveo analitičku ocjenu kriterija odricanja primjenom testa odnosa cijena usluga i troškova, a što je upravo bilo predmetom ocjene u konkretnom slučaju te je istakao kako je pritom pravilno koristio i ispravno primijenio efektivne cijene kao relevantne u ocjeni. Naime, riječ je o stvarnim cijenama koje proizlaze iz odredbi ugovora s velikim korisnicima te je efektivne cijene koje su određene u pojedinačnim ugovorima s korisnicima tuženik usporedio s varijabilnim i prosječnim ukupnim troškovima. Slijedom toga ističe kako je pravilno proveo analizu mogućeg odricanja od dijela dobiti kroz primjenu testa odnosa cijene usluga i troškova kao pokazatelja mogućeg isključujućeg postupanja poduzetnika u vladajućem položaju, uvažavajući kriterije koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji, sukladno članku 74. ZZTN. Suprotno tvrdnjama tužitelja, tuženik ističe kako je samostalno i cjelovito proveo analizu svih relevantnih činjenica i okolnosti u svezi ocjene namjere u kontekstu ocjene cilja postupanja poduzetnika u vladajućem položaju. Na temelju provedene analize nije utvrdio postojanje izravnih dokaza o postojanju moguće strategije ili plana isključivanja konkurenata kao namjere, a u vezi s odobravanjem popusta korisnicima univerzalne usluge koji šalju veći broj poštanskih pošiljaka. Stoga je tuženik u dijelu ocjene namjere u kontekstu cilja postupanja HP-a zaključio kako utvrđene činjenice u bitnome smanjuju vjerojatnost utvrđenja namjere kao protupravnog cilja postupanja u kontekstu jednostranog isključujućeg postupanja poduzetnika u vladajućem položaju. U takvom regulatornom okruženju donošenja cjenika univerzalne usluge, HP kao poduzetnik u vladajućem položaju na predmetnom tržištu poštanskih usluga ne može u vezi cijena jednostrano postupati, a da to ne bude predmet nadzora od strane sektorskog regulatora – HAKOM-a. U predmetnom postupku utvrđeno je kako su predmetni popusti u cjeniku poštanskih usluga HP-a kao sastavni dio cjenika usluga HP-a bili na odgovarajući način

predmet aktivnog razmatranja i nadzora od strane HAKOM-a kao sektorskog regulatora. Tuženik ističe da je na temelju izričite zakonske odredbe rješavanje sporova između davatelja univerzalne usluge i korisnika pristupa u vezi s davanjem pristupa mreži te donošenje odluke u vezi s pristupom mreži u nadležnosti HAKOM-a, a da je tužitelj, prije podnošenja predmetne inicijative tuženiku, pred HAKOM-om pokrenuo rješavanje spora između HP-a i tužitelja u vezi s davanjem pristupa mreži HP-a, a predmetni postupak nije pokrenut u odnosu na dio predmetne inicijative koja sadrži navode tužitelja o pristupu poštanskom mreži HP-a. Tuženik nadalje upućuje na odluke HAKOM-a od 8. svibnja 2013., 17. srpnja 2013. i 15. siječnja 2014. i iste detaljno analizira. Pored toga upućuje i na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 1. travnja 2015. u kojoj je sud ocjenjujući zakonitost rješenja HAKOM-a od 15. siječnja 2014. našao kako je HAKOM nakon provedbnog postupka pravilno ocijenio neosnovanim zahtjev tužitelja u odnosu na cijene usluge pristupa, ograničavanje pristupa, najavu pristupa, označavanje pošiljaka, bankovnu garanciju i način rješavanja spornih pitanja, dok je u dijelu koji je vezan za kakvoću usluga i naknadu štete zahtjev tužitelja usvojen te je HP-u naložena izmjena odredaba Standardne ponude za pristup poštanskoj mreži kao sastavnog dijela ugovora. Tuženik smatra da je predmetni postupak obuhvatio utvrđivanje svih bitnih činjenica i okolnosti sukladno kriterijima ocjene predatorskog postupanja poduzetnika u vladajućem položaju, a koji su detaljno obrazloženi u osporenom rješenju, te predlaže Sudu da donese odluku kojom će odbiti tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu HIP-Hrvatska pošta d.d. Zagreb dostavila je ovom Sudu odgovor na tužbu u kojem u bitnom navodi da ukoliko je tužitelj tužbu sudu predao neposredno 29. siječnja 2016. ista je nepravovremena jer je tužitelj pobijano rješenje primio 29. prosinca 2015. Nadalje, ističe da nije točno da je tuženik propustio odlučiti o bilo čemu iz inicijative, pa čak i iz dopune inicijative, kako je naziva tužitelj, nastojeći time navesti sud da upravni spor vodi i izvan okvira zaštite pravnog interesa koji mu je, navodno, rješenjem povrijeđen. Prije svega napominje da je postupak pred tuženikom trajao gotovo tri godine što je posljedica upravo detaljne analize niza povjerljivih financijskih podataka koji su bili detaljniji od onih u regulatornom izvještaju, a koje je HP tuženiku opetovano dostavljao na njegov zahtjev. Tuženik je dakle takve podatke usporedio s podacima iz regulatornog izvještaja te zaključio da su takvi, dodatni podaci, točni, drugim riječima, iako ne postoji ni jedan razlog zbog kojeg bi tuženik trebao podatke iz regulatornog izvješća, koje je prihvatio regulator i potvrdio neovisni revizor, smatrati nevjerođostojnima, tuženik je ipak proveo dodatne analize što je vidljivo iz osporenog rješenja. Nadalje navodi da u spornom razdoblju, u kojem tužitelj tvrdi da je HP nezakonito preotimala njegove klijente, HP nije povećavala broj zaposlenih, pa da je istinito to što tužitelj tvrdi HIP bi povećala broj zaposlenih, zbog čega su nalazi tuženika iz rješenja o tome kako zbog pružanja univerzalne usluge HP mora imati određeni broj radnika čineći takav trošak u pravilu fiksnim, jednostavno točni i dokazani. Nadalje, zainteresirana osoba se očitovala u pogledu namjere isključujućeg postupanja te nezakonitog rabata to jest selektivnog retroaktivnog popusta te iznosi razloge zbog kojih smatra da je u tom dijelu rješenje tuženika zakonito. U pogledu pristupa mreži i drugih pitanja u vezi s nadležnošću drugih tijela, ističe da tuženik nije tijelo nadređeno bilo kojoj drugoj državnoj agenciji, nego tijelo koje postupa u okvirima svojih ovlasti, koje su, dakako, ograničene. Tuženik je tijelo nadležno za provedbu zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, što ne znači da i druga tijela nemaju ili ne mogu imati nadležnost glede pitanja iz domene zaštite tržišnog natjecanja, ali usko vezene uz njihov djelokrug. Nadalje, HP skreće pozornost i na to da se sve presude suda Europske unije koje tužitelj navodi tiču ovlasti Europske komisije, a ne ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, koje države članice samostalno definiraju, što drugim riječima znači da niti jedna od navedenih

presuda nije primjenjiva na ovlasti tuženika ni njegov odnos s drugim regulatorima. U tom smislu, sasvim je jasno da tuženik ne može odlučivati izvan okvira svoje nadležnosti, primjerice, ne može utvrditi postojanje nekog kaznenog djela, kao što ne može utvrditi ni da je neki poduzetnik postupao suprotno poreznim propisima ili da je počinio prekršaj iz isključive nadležnosti HAKOM-a. Što se tiče konkretnih prigovora, odnosno povreda o kojima je tužitelj navodno iskazivao u inicijativi, HP uočava da se u inicijativi u odnosu na pristup mreži kao spornim navodi samo cjenik HP-a, a ne nikakve druge okolnosti. Cjenik i njegovu primjenu je, kako je navedeno, tuženik vrlo pažljivo analizirao i takvu analizu izložio u rješenju. Zainteresirana osoba predlaže Sudu da tužbeni zahtjev odbije u cijelosti.

Sukladno članku 6. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu dostavljen od strane tuženika i zainteresirane osobe, tuženiku je dostavljen odgovor na tužbu zainteresirane osobe, a zainteresiranoj osobi je dostavljen odgovor na tužbu dostavljen od strane tuženika.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama postavljenog tužbenog zahtjeva, Sud je razmotrio sva pravna i činjenična pitanja, kao i dokaze na kojima je utemeljeno pobijano rješenje, nakon čega je ocijenio da tuženik osporenim rješenjem nije povrijedio zakon na štetu tužitelja.

Prema odredbi članka 38. stavka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine" 79/09. i 80/13. – dalje: ZZTN), postupak utvrđivanja zabranjenih sporazuma iz članka 8. ovoga Zakona, postupak ocjene sporazuma iz članka 10. stavka 4. i članka 11. stavka 4. ovoga Zakona, te postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja iz članka 14. ovoga Zakona, Agencija pokreće po službenoj dužnosti. Stavkom 3. istog članka Zakona propisano je da se postupci iz stavka 1. i 2. ovoga članka smatraju pokrenutim danom donošenja zaključka o pokretanju postupka sukladno članku 39. ovoga Zakona.

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

Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj 5. travnja 2013. dostavio tuženiku inicijativu za pokretanje postupka pred tužnikom po službenoj dužnosti radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv poduzetnika Hrvatska pošta d.d. sa sjedištem u Zagrebu (dalje: HP), u smislu članka 38. stavka 1. i 3. te članka 39., a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a. Temeljem podataka i dokumentacije koju je tuženik prikupio tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu isti je 5. rujna 2013. protiv HP-a po službenoj dužnosti pokrenuo postupak radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja i narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu pružanja poštanskih usluga na teritoriju Republike Hrvatske, zbog postojanja indicija da je HP tzv. predatorskim postupanjem pri određivanju cijena poštanskih usluga te primjenom cjenika poštanskih usluga u unutarnjem prometu od 1. siječnja 2013., u dijelu pod točkom VII. „posebni uvjeti – popusti za korisnike univerzalne usluge koji šalju veći broj pošiljaka“, narušio tržišno natjecanje u smislu članka 13. ZZTN-a i članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („Službeni list C 115“ od 9. svibnja 2008. – dalje: UFEU) s

ciljem istiskivanja konkurenata s tržišta i/ili sprječavanja ulaska novih konkurenata na tržište. Predmetni postupak je pokrenut u smislu članka 13. ZZTN-a u odnosu na razdoblje nakon 1. siječnja 2013. budući da je tada stupio na snagu važeći Zakon o poštanskim uslugama kojim je uvedena liberalizacija na tržištu poštanskih usluga, a prema ocjeni tuženika sporna je i primjena popusta iz navedenog cjenika poštanskih usluga HP-a u unutarnjem prometu jer je mogla imati i mogući učinak na trgovinu između država članica Europske unije i to sprječavanjem ulaska novih konkurenata na tržište pružanja poštanskih usluga na teritoriju Republike Hrvatske, pa je stoga predmetni postupak pokrenut i primjenom članka 102. UFEU-a, u smislu zaštite jedinstvenog tržišta Europske unije i uklanjanja prepreka u trgovini između država članica.

Nadalje, proizlazi da je tuženik pri donošenju pobijane odluke uzeo u obzir nespornu činjenicu da je u konkretnom slučaju riječ o izrazito reguliranom tržištu, odnosno o tržištu koje je sukladno propisima o poštanskim uslugama, predmet prethodne regulacije, te da je sukladno propisima o poštanskim uslugama, obavljanje univerzalne usluge od interesa za Republiku Hrvatsku. Naime, univerzalna usluga koju obavlja HP dio je utvrđenog i promatranog mjerodavnog tržišta pismovnih pošiljaka u Republici Hrvatskoj u konkretnom slučaju. Pored toga u postupku je utvrđeno kako su cijene poštanskih usluga također na odgovarajući način predmet prethodne regulacije tržišta poštanskih usluga, te su sukladno propisima o poštanskim uslugama, nadzor i regulacija cijena univerzalne usluge u nadležnosti HAKOM-a kao sektorskog regulatora, a cijene poštanskih usluga naplaćuju se prema cjeniku poštanskih usluga, koji je davatelj poštanskih usluga obavezan dostaviti HAKOM-u najmanje 15 dana prije početka njegove primjene. Na temelju podataka u spisu utvrđeno je da je HP kao davatelj poštanskih usluga sukladno propisima o poštanskim uslugama dostavljao HAKOM-u kao sektorskom regulatoru cjenik poštanskih usluga prije njegove primjene te je na odgovarajući način aktivno izvještavao sektorskog regulatora u odnosu na pitanje popusta na cijene univerzalne usluge pismovnih pošiljaka za velike korisnike. Predmetni popusti kao sastavni dio cjenika poštanskih usluga HP-a bili su na odgovarajući način predmet aktivnog razmatranja i nadzora od strane HAKOM-a kao sektorskog regulatora. Proizlazi da su u konkretnom slučaju tržište pismovnih pošiljaka, odnosno tržište poštanskih usluga u smislu odredbi Zakona o poštanskim uslugama nedvojbeno predmet prethodne regulacije, a predmetna inicijativa tužitelja temelji se na odredbama ZZTN-a i navodima o mogućem narušavanju tržišnog natjecanja na tržištu poštanskih usluga, pa je stoga tuženik proveo predmetni postupak jer je u vezi prethodne regulacije predmetnog tržišta poštanskih usluga, bilo potrebno izvršiti kvalitativnu i kvantitativnu analizu prikupljenih podataka i dokumentacije.

Dakle, iz navedenog proizlazi da je tuženik izvršio analizu ugovora koje je HP sklopio s ugovornim korisnicima usluga pismovnih pošiljki u dijelu koji se odnosi na ugovorene uvjete popusta te je na temelju detaljne analize tih uvjeta u ugovorima HP-a sklopljenim s onim korisnicima koji su izričito navedeni u inicijativi tužitelja tuženik utvrdio kako su iznosi popusta određeni u tim ugovorima u bitnome u skladu s posebnim uvjetima i cjenikom HP-a o popustima za korisnike univerzalne usluge koji šalju veći broj pošiljaka po zonama uštede i pripadajućim popustima. Prema ocjeni ovoga Suda tuženik pravilno smatra kako primjenu popusta na univerzalnu uslugu korisnicima koji šalju veći broj pošiljaka, a koja proizlazi iz cjenika poštanskih usluga HP-a nije pravilno razmatrati izvan konteksta dozvoljenog postupanja prema prethodnoj regulaciji tržišta, odnosno u konkretnom slučaju su korisnici koji šalju već broj pošiljaka na odgovarajući način selektirani sukladno posebnim propisima o poštanskim uslugama, a primjena računovodstvenog razdvajanja i troškovnog računovodstva osigurava jačanje nadzora i regulacije cijena univerzalne usluge u nadležnosti sektorskog

regulatora i to u dijelu cjenika univerzalne usluge te u kvantitativnom smislu pojedinih elemenata cjenika. Pored navedenog treba istaknuti da je u odnosu na članak 102. UFEU-a u kojem je predmetni postupak bio pokrenut tuženik donio odluku o obustavi postupka primjenom kriterija iz pravne stečevine Europske unije što je u osporenom aktu tuženika jasno i detaljno obrazloženo.

Dakle, imajući na umu kako u provedenom postupku na odgovarajući način nisu kumulativno ispunjeni kriteriji za ocjenu predatorskog postupanja HP-a kao poduzetnika s vladajućim položajem, a naročito kriterij kratkoročnog odricanja od dijela dobiti i kriterij postojanja protupravne namjere poduzetnika u vladajućem položaju, te budući da nisu utvrđeni negativni učinci za krajnje potrošače pravilno je tuženik utvrdio da HP nije narušio tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja. Pored toga u provedenom postupku je pravilno utvrđeno da u konkretnom slučaju nisu kumulativno ispunjeni kriteriji za ocjenu predatorskog postupanja HP-a kao poduzetnika u vladajućem položaju u smislu članka 13. ZZTN-a pa je postupak okončan bez meritorne odluke o nepostojanju povrede propisa Europske unije o zaštiti tržišnog natjecanja pri tome primjenjujući načelo nadređenosti prava EU nad odredbama nacionalnog zakona odnosno ZZTN-a i uzimajući u obzir pravno stajalište suda EU o tome kako nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nisu ovlaštena donijeti odluku kojom se utvrđuje da nije narušeno tržišno natjecanje u smislu odredaba članka 102. UFEU-a.

Treba napomenuti da nije sporno kako su predmetni popusti na univerzalne usluge za korisnike koji šalju veći broj pošiljaka određeni cjenikom koji je HP sukladno propisima o poštanskim uslugama obvezan javno objaviti te nije sporno kako su sami uvjeti za ostvarenje popusta za korisnike univerzalne usluge koji šalju veći broj pošiljaka propisani cjenikom HP-a i transparentno objavljeni. Dakle, popusti za korisnike koji šalju veći broj pošiljaka nisu bili individualno određivani, već se temelje na uvjetima popusta iz javno objavljenog cjenika poštanskih usluga HP-a koji je svim velikom korisnicima koji se izričito navode u predmetnoj inicijativi u pravilu pružao usluge u kontinuitetu. Stoga su neosnovani prigovori tužitelja izneseni u tom pravcu. Nadalje, treba napomenuti da je tuženik u osporenom rješenju obrazložio razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza u predmetnom postupku te naveo razloge zbog kojih predmetni postupak nije pokrenut u odnosu na pojedine navode tužitelja iz predmetne inicijative te propise koji su primijenjeni u provedbi postupka pa se stoga nisu mogle prihvatiti tvrdnje tužitelja da tuženik nije samostalno i kritički ispitao dokaze dostavljene od strane HP-a, a netočan je i navod kako je dokaze i izjave bezrezervno prihvatio bez ikakve stvarne ocjene vjerodostojnosti, točnosti ili primjenjivosti takvih dokaza u postupku koji se vodio pred tuženikom. Naime, upravo suprotno navodima tužitelja proizlazi da je tuženik samostalno i kritički ispitao dokaze dostavljene i od tužitelja i od HP-a, a određene dokaze i izjave HP-a nije prihvatio nakon što je proveo ocjenu vjerodostojnosti, točnosti i primjenjivosti dokaza.

Nadalje, proizlazi da je u provedenom postupku tužitelju i HP-u u svrhu zaštite njihovih prava i pravnih interesa omogućeno na pravilan način izjašnjavanje, iznošenje činjenica i okolnosti koje su bitne za rješavanje predmetne upravne stvari kao i dostava dokumentacije i dokaza koji su značajni za donošenje odluke te su obrazloženi razlozi koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, pa ne stoje prigovori tužitelja izneseni u tom pravcu.

Suprotno tvrdnjama tužitelja tuženik je ispravno proveo test odnosa cijene usluga i troškova i to putem standardnog testa s jedne strane uzimajući u obzir sve bitne značajke konkretnog slučaja, a s druge strane uzimajući u obzir kriterije koji proizlaze iz primjene



pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji, te je u sadržajnom smislu točno i ispravno ocijenio činjenice o troškovima.

Prigovor tužitelja da predmetni postupak nije pokrenut u odnosu na sve navode iz njegove inicijative ne može se prihvatiti jer iz podataka u spisu proizlazi da je tuženik u obrazloženju osporenog rješenja osim navoda iz predmetne inicijative, očitovanja tužitelja i HP-a, utvrdenog činjeničnog stanja, razloga koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, propisa primijenjenih u provedbi predmetnog postupka, kriterija iz pravne stečevine Europske unije i komparativne prakse primijenjenih u provedbi predmetnog postupka i prilikom izrade pravne i ekonomske analize, u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku detaljno naveo i obrazložio razloge zbog kojih predmetni postupak nije pokrenut u odnosu na pojedine navode tužitelja, koje razloge prihvaća i ovaj Sud. U tom smislu tuženik pravilno upućuje na presudu ovoga Suda poslovni broj: UsII-23/14-8 od 1. travnja 2015. u kojoj je sud ocjenjujući zakonitost odluke HAKOM-a našao kao je HAKOM nakon provedenog postupka pravilno ocijenio neosnovanim zahtjev tužitelja u odnosu na cijene usluge pristupa, ograničavanja pristupa, najavu pristupa, označavanje pošiljaka, bankovnu garanciju i način rješavanja spornih pitanja, dok je u dijelu koji je vezan za kakvoću usluga i naknadu štete zahtjev tužitelja usvojen te je HP-u naložena izmjena odredbama Standardne ponude za pristup poštanskoj mreži kao sastavnog djela ugovora.

Tvrdnja tužitelja da se tuženik vodio shvaćanjem da ako je određeno područje određeno posebnim sektorskim propisima i povjerenom posebnom sektorskom regulatoru, to isključuje naknadnu kontrolu istih područja sa stanovišta ostalih propisa kao što je ZZTN, ne može se prihvatiti. Naime, u konkretnom slučaju tržište pismovnih pošiljaka i poštanskih usluga u smislu odredaba Zakona o poštanskih usluga je predmet prethodne regulacije i nadzora od strane HAKOM-a, međutim predmetna inicijativa tužitelja temeljila se na odredbama ZZTN-a i navodima o mogućem narušavanju tržišnog natjecanja na tržištu poštarskih usluga, pa je stoga pravilno proveden predmetni postupak.

Nadalje, ne može se prihvatiti niti prigovor zainteresirane osobe da je tužitelj tužbu protiv rješenja tuženika podnio nepravovremeno, jer iz podataka u spisu proizlazi da je tužitelj pobijano rješenje zaprimio 29. prosinca 2015., a tužbu je podnio preporučenom pošiljkom 28. siječnja 2016., dakle u zakonom propisanom roku od 30 dana.

Prema ocjeni ovoga Suda tužitelj a niti zainteresirana osoba ne dovode u pitanje pravilnost činjeničnog stanja u postupku odlučnog za pravilno rješavanje predmetne upravne stvari, pa je Sud predmetni spor riješio bez održavanja rasprave, ocijenivši da su u konkretnom slučaju raspravljena sva bitna pitanja odnosno ona koja su odlučna za donošenje pravilnog rješenja, te da razlozi zbog kojih se osporeno rješenje pobija ne zahtijevaju daljnja činjenična utvrđenja. Naime, tuženik je detaljno obrazložio svoja stajališta i zaključke na kojima temelji pobijano rješenje, te je argumentirano obrazložio razloge zbog kojih smatra da nije došlo do narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja, pa Sud nalazi da u takvoj situaciji nije bilo potrebno održavanje rasprave, iako je to tužitelj u tužbi zatražio.

S obzirom da je tužitelj izgubio spor u cijelosti isti sukladno odredbi članka 79. stavka 4. u cijelosti snosi sve troškove spora, pa je stoga Sud odbio zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

Dakle, s obzirom da ne postoje razlozi zbog kojih se rješenje tuženika pobija, a rješavanje konkretnog upravnog spora ne zahtjeva daljnja činjenična utvrđenja, dok povrede

materijalnog i postupovnog prava koje bi bile temelj da se rješenje tuženika ocjeni nezakonitim ovaj Sud nije našao, trebalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima tužbeni zahtjev odbiti

U Zagrebu 22. rujna 2017.

Predsjednik vijeća  
Boris Marković, v.r.

Za točnu kopiju - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić