

KLASA: UP/I 034-03/19-01/026
URBROJ: 580-10/76-2020-018
Zagreb, 2. lipnja 2020.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, na temelju članka 31., članka 38. stavaka 5. i 9. te članka 58. stavka 1. točke 15. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09 i 80/13), postupajući po inicijativi poduzetnika Soda d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Mahatme Gandhija 1, zastupanog po M.M., odvjetnici sa sjedištem u Z., za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Grada Nina, sa sjedištem u Ninu, Višeslavov trg 1, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, u sastavu: Mladen Cerovac, mag. iur., predsjednik Vijeća, Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednika Vijeća, Denis Matić, dipl. iur. i mr. sc. Ljiljana Pavlic, članovi Vijeća, sa sjednice 23/2020., održane 2. lipnja 2020., donosi sljedeće

RJEŠENJE

Inicijativa se odbacuje jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

1. Inicijativa za pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) zaprimila je 23. prosinca 2019. i 3. veljače 2020., u smislu članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), inicijativu i dopunu inicijative poduzetnika Soda d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Mahatme Gandhija 1, zastupanog po M.M., odvjetnici sa sjedištem u Z. (dalje: Soda i/ili podnositelj inicijative), za pokretanje postupka radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv Grada Nina, sa sjedištem u Ninu, Višeslavov trg 1 (dalje: Grad Nin).

Podnositelj inicijative, u bitnome, navodi kako je korisnik koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja mikrolokacije 9. - Kraljičina plaža 3, bez prava ograđivanja i bez naplate pristupa na području Grada Nina, za djelatnost iznajmljivanja sredstava i komercijalno-rekreacijski sadržaj. Riječ je o plaži koja se nalazi u neposrednoj blizini hotela Condura Croatica u vlasništvu podnositelja inicijative te je za njegovo uspješno poslovanje važna uređenost i održavanost plaže ispod rečenog hotela, kao i ponude dodatnih sadržaja na plaži gostima hotela. Poduzetnik Soda je u izradu suncobrana uložio oko 300.000,00 kuna. Tijekom ljetnih mjeseci 2017. i 2018. podnositelj inicijative koristio je suncobrane na predmetnoj lokaciji.

Prema navodima podnositelja inicijative, Grad Nin mu je 15. svibnja 2019. uputio poziv na uklanjanje suncobrana s navedene mikrolokacije, koji nije pisan u formi upravnog akta, što ima za posljedicu nemogućnost podnašanja prigovora na uklanjanje suncobrana. Vezano na navedeno, objašnjava kako je na sastanku održanom s predstavnicima Grada Nina u ožujku

2017. dogovoreno da će pitanje suncobrana, kao predmeta koncesijskog odobrenja, biti riješeno putem ugovora o darovanju suncobrana Gradu Ninu, a koji će biti na snazi isključivo za vrijeme trajanja koncesijskog odobrenja. Navedeno stoga što je Grad Nin bio mišljenja da niti jedan suncobran na njegovom području ne može biti vlasništvo druge osobe izuzev Grada Nina.

S tim u svezi, navodi kako je Grad Nin postupio suprotno dogovorenom jer u ugovor o darovanju nije unio raskidni uvjet te je samovoljno, silom i protivno postignutom sporazumu s podnositeljem inicijative uklonio suncobrane nakon dvije godine njihova korištenja, pri čemu je poduzetniku Soda učinio nenadoknadivu štetu. Navedeno obrazlaže činjenicom da nemogućnost korištenja suncobrana na početku turističke sezone onemogućuje realizaciju druga dva koncesijska odobrenja: korištenje ležaljki i pedalina. Ujedno tvrdi kako su se, osim njega, i druge pravne osobe u nekom obliku suočile s ovakvim postupanjem Grada Nina, što potkrjepljuje saznanjem kako samo poduzetnik Nin turizam d.o.o., sa sjedištem u Ninu, Trg hrvatskih branitelja 1 (dalje: Nin turizam) ima suncobrane i ležaljke za iznajmljivanje, dok su koncesijska odobrenja izdana samo za pedaline.

Slijedom navedenog, podnositelj inicijative smatra kako na opisani način Grad Nin nastoji turističko poslovanje tijekom ljetnih mjeseci na svim plažama i atraktivnim gradskim lokacijama realizirati isključivo putem svog poduzetnika Nin turizam, što prema njegovom mišljenju predstavlja zlouporabu ovlasti i šikanozno postupanje prema poduzetniku Soda.

Na traženje AZTN-a da dopuni inicijativu od 8. siječnja 2020. na način da, osim dostave preslike koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja mikrolokacije 9. - Kraljičina plaža 3, pojasi navode iz inicijative, i to posebno one u kojima tvrdi kako su se i druge pravne osobe suočile s ovakvim postupanjem Grada Nina, te da se očituje o tome mogu li kupaci na Kraljičinu plažu donijeti vlastiti suncobran, ležaljku i druga pomagala, podnositelj inicijative očitovao se u dopuni inicijative, zaprimljenoj 31. siječnja 2020., istaknuvši kako ne raspolaže imenima spomenutih pravnih osoba, ali da su to svi oni koji su imali koncesijska odobrenja za lokale i sadržaje na plaži koje je između 2015. i 2016. preuzeo Nin turizam te su zbog navedenog dobili novčane iznose na ime naknade štete. Ujedno, pozivajući se na Zakon o obveznim odnosima, ponavlja da je zbog uklanjanja suncobrana pretrpio štetu. Također, navodi kako kupaci rekvizite poput suncobrana, ležaljki i drugih pomagala mogu donijeti na Kraljičinu plažu 3 jer je rečena plaža javna. Pored navedenog, podnositelj inicijative navodi da dodatne sadržaje na rečenoj lokaciji pruža kako gostima svog hotela, tako i drugim posjetiocima plaže. Osim inicijative, poduzetnik Soda pokrenuo je postupak radi osiguranja nenovčane tražbine određivanjem privremene mjere pred Općinskim sudom u Zadru te je uputio predstavke Ministarstvu uprave.

2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Kako bi se utvrdile sve činjenične i pravne okolnosti u svrhu utvrđivanja postoje li u konkretnom slučaju uvjeti za pokretanje postupka po predmetnoj inicijativi, sukladno odredbi članka 39. ZZTN-a, a vezano uz članke 12. i 13. ZZTN-a, AZTN je tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, na temelju odredbe članka 32. točke 1. a) ZZTN-a, dopisima od 6. veljače 2020., 26. veljače 2020. i 12. ožujka 2020. zatražio očitovanja, podatke i relevantnu dokumentaciju od podnositelja inicijative i Grada Nina. AZTN je zaprimio naprijed zatražena očitovanja u razdoblju od 5. ožujka 2020 do 7. travnja 2020.

2.1. Očitovanje Grada Nina

U podnescima zaprimljenima u AZTN-u 5. ožujka 2020. i 25. ožujka 2020. Grad Nin, u bitnome, navodi kako podnositelj inicijative nema odobrenje za gospodarsko korištenje mikrolokacije 9. - Kraljičina plaža 3 (kao cjeline), a nema ni koncesijsko odobrenje za postavljanje suncobrana, već je imao koncesijska odobrenja za ležaljke i pedaline koja su vrijedila do 31. prosinca 2019.

Pritom dodaje kako je Soda bez pravnog osnova na navedenoj mikrolokaciji postavila suncobrane koje je Grad Nin uklonio na temelju rješenja Lučke kapetanije Zadar, KLASA: UP/I-342-24/19-12/114, URBROJ: 530-04-7-2-19-2, od 5. lipnja 2019. (dalje: rješenje Lučke kapetanije Zadar), kojim je Gradu Ninu naloženo ukloniti bespravno postavljene suncobrane.

U odnosu na navode podnositelja inicijative da je za uspješno poslovanje važna uređenost i održavanje plaže ispod hotela, Grad Nin ukazuje na fotografije koje je dostavio u prilogu predmetnog podneska, a na temelju kojih je Lučka kapetanija Zadar donijela naprijed navedeno rješenje. S tim u svezi iznosi kako je u ovršnom postupku, pokrenutom na temelju prijedloga poduzetnika Soda radi osiguranja, Općinski sud u Zadru donio rješenje, Poslovni broj: 17 Ovr-506/19 (dalje: rješenje Općinskog suda u Zadru), kojim se kao neosnovan odbija prijedlog predlagatelja za određivanje privremene mjere, a koje je potvrđeno rješenjem Županijskog suda u Zagrebu, Poslovni broj: 71 Gž Ovr-2892/19-2 (dalje: rješenje Županijskog suda u Zagrebu).

Što se tiče postavljanja suncobrana, navodi kako su s podnositeljem inicijative vođeni određeni razgovori, međutim do postizanja sporazuma i potpisivanja ugovora nikada nije došlo. Vezano na navedeno, dodaje kako Planovima upravljanja pomorskim dobrom na području Grada Nina za 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu nije ni predviđeno izdavanje koncesijskih odobrenja za postavljanje suncobrana na plažama, već su suncobrani predviđeni kao plažni sadržaj koji osigurava Grad Nin i za koji se ne izdaju koncesijska odobrenja. Smatra kako navedeno opovrgava tvrdnje podnositelja inicijative da samo Nin turizam ima suncobrane.

U odnosu na navode podnositelja inicijative da se nemogućnošću korištenja suncobrana onemogućuje korištenje druga dva koncesijska odobrenja: korištenje ležaljki i pedalina, Grad Nin naglašava kako, sukladno Uredbi o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru („Narodne novine“, br. 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14), izdavanje koncesijskih odobrenja za navedene djelatnosti nije ničim vezano. Koncesijska se odobrenja posebno izdaju za svaku djelatnost te je za svaku djelatnost potrebno podnijeti poseban zahtjev, pri čemu ne postoji automatizam produžavanja koncesijskog odobrenja nakon njegovog isteka tj. nakon isteka vremena na koje je koncesijsko odobrenje dano podnose se novi zahtjevi o kojima se odlučuje.

S tim u svezi, iznosi podatak da je Soda imala koncesijsko odobrenje za obavljanje djelatnosti iznajmljivanja sredstava (pedaline) i komercijalno-rekreacijski sadržaj (ležaljke) na području Kraljičine plaže 3. odnosno 4. u razdoblju od 2017. do 2019. godine, a da Nin turizam na mikrolokaciji Kraljičina plaža 3 ne posluje i nema izdano koncesijsko odobrenje za bilo koju djelatnost.

Navode podnositelja inicijative kako se niti jednom poduzetniku koji je imao koncesijsko odobrenje za lokale i sadržaje na plaži nije produžilo koncesijsko odobrenje, već je ono preuzeo Nin turizam, a zbog čega su bivši koncesionari dobili novčane iznose na ime naknade štete, Grad Nin negira.

Na traženje AZTN-a Grad Nin dostavio je podatke o tome koje su plaže pod njegovom ingerencijom tj. za koje plaže izdaje koncesijska odobrenja za djelatnost iznajmljivanja sredstava i komercijalno-rekreacijski sadržaj, kojim poduzetnicima su, u razdoblju od 2017. do danas, izdana predmetna koncesijska odobrenja, a kojim poduzetnicima nisu produžena koncesijska odobrenja za obavljanje predmetnih djelatnosti, uz navođenje razloga izostanka produženja, te koji je poduzetnik nakon toga dobio odobrenje za obavljanje tih djelatnosti na pojedinoj plaži.

Grad Nin dodatno pojašnjava kako su zahtjev za obavljanje djelatnosti komercijalni rekreacijski sadržaj - ležaljke, za razdoblje 2020. nadalje, podnijeli jedino Nin turizam i podnositelj

inicijative. Pritom navodi kako je zahtjev podnositelja inicijative odbijen iz razloga navedenih u zapisniku Vijeća za dodjelu koncesijskih odobrenja od 6. ožujka 2020.

Ujedno ističe kako je Soda imala monopol skoro dva desetljeća na dio plaže na koji ulaže žalbe (caffè bar, ležaljke, pedaline), a da svojim pritiscima, tužbama, prepiskama prema raznim ministarstvima i drugim državnim tijelima te traženju nekih „izgubljenih dobiti“, prema mišljenju Grada Nina, navodi iznose koji izazivaju veliku sumnju u njeno poslovanje. Stoga zahtjeva pokretanje postupka protiv poduzetnika Soda radi utvrđivanja činjenice koliko je godišnje u svom poslovanju zarađivao od koncesijskih odobrenja za kafić, iznajmljivanja pedalina, ležaljki i suncobrana, a koliko je uplaćivao u državni proračun na konto PDV-a.

2.2. Dodatno očitovanje podnositelja inicijative

Podnositelj inicijative, podneskom zaprimljenim 7. travnja 2020., očitovao se na naprijed navedene navode Grada Nina te dodatne upite AZTN-a.

Soda ponavlja cijelu problematiku vezanu uz postavljanje i uklanjanje suncobrana te ističe, pozivajući se na odredbe Zakona o obveznim odnosima, kako suncobrani nisu postavljeni bez pravnog osnova već na temelju usmenog dogovora s upravom Grada Nina te ugovora koji je potpisao samo podnositelj inicijative.

Ujedno dodaje kako nikada nije tvrdila da nije imala ležaljke nego da ležaljke bez suncobrana nisu bile korištene jer ljudi ne koriste ležaljke na plaži na kojoj nema suncobrana niti prirodno hladu.

Također, navodi kako je mikrolokacija Kraljičina plaža 3, na kojoj ima koncesijsko odobrenje, a na kojoj Nin turizam ne posluje i nema izdano koncesijsko odobrenje, usko područje plaže ispod njenog hotela, ali da područje nekoliko metara dalje predstavlja drugu mikrolokaciju na kojoj djeluje Nin turizam.

U odnosu na traženje AZTN-a da dodatno pojašni navod iz inicijative kako, cit.: „*Do danas društvu Soda d.o.o. nije dostavljen niti jedan zakonski dokument na osnovu kojeg je grad Nin mogao postupati i ukloniti suncobrane s lokacije...*“, s obzirom na to da iz dokumentacije proizlazi kako je poduzetnik Soda prije podnošenja predmetne inicijative pred AZTN-om bio upoznat s činjenicom da je Grad Nin, glede uklanjanja suncobrana, postupao po navedenom rješenju Lučke kapetanije Zadar, odnosno nije postupao samoinicijativno, podnositelj inicijative navodi kako mu je predmetni dopis Lučke kapetanije predložen tijekom postupka pred Općinskim sudom u Zadru.

3. Činjenice utvrđene tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu

U predmetnoj inicijativi poduzetnik Soda smatra kako ga je Grad Nin, samovoljnim uklanjanjem njegovih suncobrana, onemogućio u realizaciji dva dobivena koncesijska odobrenja: korištenje ležaljki i pedalina, a radi toga da turističko poslovanje tijekom ljetnih mjeseci na svim plažama i atraktivnim gradskim lokacijama realizira isključivo putem svog poduzetnika Nin turizam.

Sukladno članku 2. ZZTN-a, taj se zakon primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja od strane poduzetnika, na teritoriju Republike Hrvatske ili izvan teritorija Republike Hrvatske, ako imaju učinak na Republiku Hrvatsku.

Slijedom navedenog, preduvjet primjene ZZTN-a u pojedinom konkretnom slučaju jest određeno postupanje poduzetnika koje može spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje na pojedinom tržištu.

Poduzetnicima se, sukladno članku 3. stavku 1. ZZTN-a, smatraju trgovačka društva, trgovci pojedinci, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu, kao i sve druge pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnici autorskih i sličnih prava i ostali).

Stavak 3. istog članka ZZTN-a propisuje da se ZZTN primjenjuje i na poduzetnike kojima je na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, poduzetnike koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod ili kojima je, na temelju dodijeljenih posebnih ili isključivih prava, povjereno obavljanje određene djelatnosti, i to samo u slučajevima ako primjena rečenog zakona ne bi sprječavala, pravno i činjenično, obavljanje zadaća koje su im posebnim propisima i mjerama utvrđene i zbog kojih su te osobe osnovane.

Iz prethodno navedenih odredbi ZZTN-a proizlazi kako je ključna odrednica pri utvrđivanju pojma poduzetnika obavljanje gospodarske djelatnosti sudjelovanjem u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, pri čemu je sam formalni oblik ustrojstva određenog poduzetnika i način njegova financiranja irelevantan.

Gradovi su, sukladno članku 18. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17 i 98/19; dalje: ZLPS), samostalni u odlučivanju o poslovima iz svog samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i predmetnim zakonom. Pritom, u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (članak 19. ZLPS-a).

U tom smislu, posebnim zakonom tj. Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, br. 68/18, 110/18 i 32/20; dalje: ZKG) propisano je, između ostalog, da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju donosi odluku o komunalnom redu, kojom se propisuje način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na tim površinama (članak 104. stavak 1. točka 2. ZKG-a). Osnovna su načela po kojima se mora postupati prilikom donošenja odluka sljedeća načela: zaštita javnog interesa, razmjerna korist, solidarnost, javna služba, neprofitnost, supsidijarnost, univerzalnost i jednakost pristupa, prilagodljivost, kontinuitet obavljanja komunalne djelatnosti, kakvoća obavljanja komunalne djelatnosti, ekonomičnost i učinkovitost, zaštita korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, sigurnost, javnost, prihvatljivost cijene komunalnih usluga i zaštita ugroženih kategorija građana.

Vezano na problematiku predmetne upravne stvari, valja naglasiti kako Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“, br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19; dalje: ZPDML) propisuje, između ostalog, da se sva koncesijska odobrenja daju na temelju prava koja na pomorskom dobru ima Republika Hrvatska (članak 8. ZPDML-a), a da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s rečenim zakonom (članak 10. ZPDML-a). Koncesijsko odobrenje, u smislu članka 2. točke 6. ZPDML-a, akt je na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu

pomorskog dobra. Koncesijsko odobrenje izdaje na zahtjev vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja na rok do najviše 5 godina (članci 38. stavak 3. i 39. stavak 2. ZPDML-a).

Pored navedenih zakona, najvažniji podzakonski akt koji regulira predmetnu materiju jest Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru („Narodne novine“, br. 36/04; dalje: Uredba), koja precizira za koje se djelatnosti može dati koncesijsko odobrenje, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visinu naknade za davanje koncesijskog odobrenja. Sukladno članku 5. Uredbe, poglavarstvo grada donosi godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom za svaku godinu, koji obavezno sadrži plan redovnog upravljanja pomorskim dobrom, sredstva za redovno upravljanje te popis djelatnosti iz Jedinstvenog popisa djelatnosti na pomorskom dobru koje se mogu obavljati na području grada koji ga donosi i mikrolokacije za obavljanje tih djelatnosti (opisno, skica, k.č.br. ili dr.). Nadalje, sukladno članku 6. Uredbe, zahtjev za davanje odobrenja podnosi se Vijeću, putem grada, a Vijeće se sastoji od predsjednika i četiri članova koji su predstavnici sljedećih tijela: predstavnik grada na čijem se području osniva Vijeće (tri predstavnika), predstavnik županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove pomorstva i predstavnik lučke kapetanije. Podnositelj zahtjeva, prema članku 7. stavku 1. Uredbe, može biti svaka pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesijsko odobrenje. Nadalje, rečenim aktom taksativno je navedeno što je sve podnositelj zahtjeva dužan zahtjevu obavezno priložiti (članak 7. stavak 3. Uredbe). Koncesijsko odobrenje daje se na vremenski rok do najviše 5 (pet) godina, tek iznimno na vremenski rok određen na dan (članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe). Pravni lijek protiv rješenja Vijeća o davanju koncesijskog odobrenja jest žalba Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka (članak 11. Uredbe).

Sljedom navedenog, iz zakonskih i podzakonskih akata razvidno je kako je samo izdavanje koncesijskih odobrenja stvar izvršavanja samoupravne ovlasti Grada Nina iz područja komunalne djelatnosti, odnosno isto se ne može smatrati gospodarskom djelatnošću u smislu članka 3. stavka 1. ZZTN-a jer ne predstavlja proizvodnju i/ili promet robe, odnosno pružanje usluga. Dakle, u pogledu prethodno opisane djelatnosti Grad Nin ne može se smatrati poduzetnikom u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja jer je, postupajući na opisani način, postupao kao tijelo javne vlasti, a ne kao poduzetnik.

S druge strane, kod obavljanja djelatnosti na temelju koncesijskog odobrenja, prvenstveno djelatnosti poput iznajmljivanja sredstava i komercijalno-rekreacijskog sadržaja, o kojima je u konkretnom slučaju riječ, radi se o tržišnim djelatnostima koje može obavljati širok krug poduzetnika tj. bilo koje trgovačko društvo, trgovac pojedinac ili obrtnik koji je registriran za djelatnost za koju se traži koncesijsko odobrenje.

U tom smislu, AZTN je posebno analizirao tvrdnje podnositelja inicijative kako Grad Nin zlouporabljuje svoje ovlasti i šikanozno postupa prema poduzetniku Soda na način da ga samovoljnim uklanjanjem njegovih suncobrana onemogućuje u realizaciji dva dobivena koncesijska odobrenja: korištenje ležaljki i pedalina, a radi toga da turističko poslovanje tijekom ljetnih mjeseci na svim plažama i atraktivnim gradskim lokacijama realizira isključivo putem svog društva Nin turizam.

Navedeno je važno u kontekstu utvrđivanja je li Grad Nin u izvršavanju samoupravne ovlasti na temelju posebnih propisa doveo Nin turizam u povoljniji položaj na tržištu, odnosno primijenio nejednake uvjete na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime bi ih doveo u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju.

U odnosu na poduzetnika Nin turizam, prema podacima sa službenih mrežnih stranica Sudskog registra trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj (sudreg.pravosudje.hr), utvrđeno je kako je upisan u sudski registar Trgovačkog suda u Zadru pod matičnim brojem subjekta upisa: 110049008. Osnovan je 26. studenog 2014., a Grad Nin jedini je osnivač društva. Nin turizam registriran je za obavljanje čitavog niza djelatnosti, od kojih je za potrebe predmetnog

postupka važno istaknuti: turističke usluge u nautičkom turizmu, turističke usluge u ostalim oblicima turističke ponude, ostale turističke usluge, turističke usluge koje uključuju športsko-rekreativne ili pustolovne aktivnosti, održavanje i uređenje plaža te iznajmljivanje opreme za rekreaciju i sport. Prema podacima iz financijskog izvještaja za 2018., osnovna djelatnost Nin turizma jest djelatnost putničkih agencija.

S obzirom na sadržaj premetne inicijative, važno je bilo utvrditi koje su plaže pod ingerencijom Grada Nina, a na kojima Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja izdaje koncesijska odobrenja. Riječ je o sljedećim plažama:

- Mikrolokacija 1. - Nin Ždrijac 1;
- Mikrolokacija 2. - Nin Surf zona Ždrijac;
- Mikrolokacija 3. - Nin Prodorica;
- Mikrolokacija 4. - Zaton Pliša;
- Mikrolokacija 5. - Zaton Jaz;
- Mikrolokacija 6. - Nin kod Ciglane;
- Mikrolokacija 7. - Kraljičina plaža 1, 2, 3, 4.

Uvidom u cjelokupnu zaprimljenu dokumentaciju, utvrđeno je kako je podnositelj inicijative mikrolokaciju - Kraljičina plaža 3 u kontinuitetu gospodarski koristio na temelju niza koncesijskih odobrenja od 2003. godine.

Posljednja koncesijska odobrenja izdalo mu je Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja za obavljanje djelatnosti na području morske obale, unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske, i to za: iznajmljivanje sredstava - pedaline (7 komada) i komercijalno-rekreacijski sadržaj - ležaljke (150 komada), oba na predmetnoj mikrolokaciji u razdoblju od 20. travnja 2017. do 31. prosinca 2019. Istekom roka na koja su izdana naprijed navedena koncesijska odobrenja, dakle 31. prosinca 2019., podnositelj inicijative prestao je biti nositelj tih odobrenja.

Prema tvrdnjama podnositelja inicijative iz podneska zaprimljenog 7. travnja 2020., proizlazi kako je raspolagao ležaljka za čije je postavljanje dobio koncesijska odobrenja te navedeno ne smatra spornim. Međutim, podnositelj inicijative korištenje naprijed navedenih koncesijskih odobrenja problematizira tako što ih veže uz nemogućnost korištenja suncobrana, a koje je nesmetano koristio tijekom ljetnih mjeseci 2017. i 2018. godine tj. sve dok ih Grad Nin nije, prema njegovim tvrdnjama, samovoljno uklonio, jer smatra kako ljudi neće koristiti ležaljke na plaži na kojoj nema suncobrana niti prirodnog hlada.

Uvidom u koncesijska odobrenja čiji je nositelj bila Soda, razvidno je kako ona ne sadrže odobrenja na postavljanje suncobrana te da obavljanje djelatnosti komercijalno-rekreacijskog sadržaja, tj. postavljanje ležaljki, ničim nije vezano, uvjetovano ili na drugi način određeno za neku drugu djelatnost koja bi uključivala suncobrane.

Navedeno potvrđuju sva koncesijska odobrenja izdana u razdoblju od 2017. do 2020. različitim poduzetnicima, uključujući Nin turizam, za sve plaže koje su pod ingerencijom Grada Nina. Razlog za navedeno leži u činjenici da su suncobrani (kao i kabine za presvlačenje, javni WC-i, kemijski WC-i, dječja igrališta, sportska igrališta, klupe za sunčanje, kante za odlaganje otpada, tuševi i šetnice-staze), sukladno Godišnjem planu upravljanja pomorskim dobrom na području Grada Nina za 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu, u koje je AZTN izvršio uvid, predviđeni kao plažni sadržaj koji osigurava Grad Nin.

Tvrdnje podnositelja inicijative da je Grad Nin samovoljno uklonio suncobrane pobija rješenje Lučke kapetanije Zadar od 5. lipnja 2019., kojim je nakon provedenog inspekcijskog nadzora navedenoj jedinici lokalne samouprave naloženo da sanira pomorsko dobro - obalni pojas „Kraljičine plaže“ u Ninu tako da, između ostalog, ukloni konstrukcije suncobrana do dana 10.

lipnja 2019. Iz predmetnog rješenja proizlazi da je Grad Nin suncobrane s navedene mikrolokacije uklonio na temelju tog rješenja. Isto je potvrđeno rješenjem Općinskog suda u Zadru od 13. rujna 2019., a zatim i rješenjem Županijskog suda u Zagrebu od 3. prosinca 2019. Stoga konkretno postupanje Grada Nina, sa stajališta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, nije sporno niti bi se, kako tvrdi podnositelj inicijative, moglo ocijeniti kao samovoljno i šikanozno.

Slijedom navedenog, zaključak na koji ukazuje podnositelj inicijative nema temelja te se ne može prihvatiti. Navedeno stoga što, osim naprijed navedenih činjenica, podnositelj inicijative nije mogao ne biti svjestan činjenice da dobivena koncesijska odobrenja ne sadrže i odobrenje na postavljanje suncobrana te što ne spori da je postavio ležaljke na predmetnoj mikrolokaciji, a iz čega se zaključuje da mu nije onemogućeno realiziranje dobivenog koncesijskog odobrenja.

Također, razmatrano je postupanje Grada Nina u odnosu na navode podnositelja inicijative kako stavlja poduzetnika Nin turizam u privilegiran položaj na način da turističko poslovanje tijekom ljetnih mjeseci na svim plažama i atraktivnim gradskim lokacijama realizira isključivo putem tog društva.

Iz spisa predmeta proizlazi kako je u razdoblju od 2017. do 2020. dvadesetak poduzetnika obavljalo neku od djelatnosti na plažama u ingerenciji Grada Nina na temelju koncesijskog odobrenja, među njima i podnositelj inicijative. Pritom, osim Nin turizma, drugi poduzetnici nisu vlasnički povezani s Gradom Ninom. Također, utvrđeno je kako većina nositelja koncesijskih odobrenja imaju sjedište izvan Grada Nina. Tako osim podnositelja inicijative, koji ima sjedište u Zagrebu, valja spomenuti [...], sa sjedištem u K., [...] sa sjedištem u P., [...], sa sjedištem u R., [...], sa sjedištem u P., [...], sa sjedištem u Z., [...], sa sjedištem u R.D. i [...], sa sjedištem u V.

Navedeno je sukladno odredbama ZPDMML-a i Uredbe, prema kojima podnositelj zahtjeva može biti svaka pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesijsko odobrenje, a što je u skladu s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja budući da se na opisani način omogućuje pristup tržištu svim zainteresiranim poduzetnicima.

Za tekuću 2020. godinu zapisnik sa 1. sjednice, održane 6. ožujka 2020., sadrži detaljne podatke o podnesenim zahtjevima za gospodarsko korištenje predmetnih mikrolokacija i odluku Vijeća o njima.

Po pitanju postavljanja ležaljki na mikrolokaciji Kraljičina plaža, razvidno je kako je Nin turizam bio jedini podnositelj zahtjeva za predmetnu djelatnost na plažama Kraljičina plaža 1 i 4 te su mu u tu svrhu izdana koncesijska odobrenja. Za Kraljičinu plažu 2 nije bilo podnesenog zahtjeva. Podnositelj inicijative jedini je podnio zahtjeve za obavljanje djelatnosti: iznajmljivanje sredstava i komercijalno-rekreacijski sadržaji na Kraljičinoj plaži 3. Budući da navedena plaža nije predviđena planom upravljanja pomorskim dobrom za 2020. te s obzirom na to da zahtjev nije predan na propisanom obrascu i ne sadrži potrebne priloge, Vijeće je predmetni zahtjev odbilo.

Pored navedenog, Nin turizam podnio je zahtjev za obavljanje djelatnosti ugostiteljstvo i trgovina na Kraljičinoj plaži 1. Osim njega, još tri poduzetnika ([...], [...] i [...]) podnijela su istovjetan zahtjev. Svi su dobili tražena koncesijska odobrenja.

Sve naprijed navedeno govori u prilog zaključku kako nema indicija da Grad Nin turističko poslovanje realizira isključivo putem poduzetnika Nin turizam odnosno da tog poduzetnika dovodi u povoljniji položaj u odnosu na njegovu konkurenciju.

Pritom, nije nevažno spomenuti kako AZTN nije zaprimio druge prijave, prigovore ili sl. na postupanje Grada Nina po pitanju predmetne materije.

4. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, razmatralo je navedeni predmet na sjednici 23/2020., održanoj 2. lipnja 2020., te je donijelo odluku da se predmetna inicijativa, u smislu članka 38. stavka 5. i 9. ZZTN-a, odbaci, jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka AZTN-a po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv Grada Nina u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a.

Odluku o odbacivanju inicijative Vijeće temelji na sljedećim razlozima:

Iz zakonskih i podzakonskih akata razvidno je kako je samo izdavanje koncesijskih odobrenja stvar izvršavanja samoupravne ovlasti Grada Nina iz područja komunalne djelatnosti, odnosno isto se ne može smatrati gospodarskom djelatnošću u smislu članka 3. stavka 1. ZZTN-a jer ne predstavlja proizvodnju i/ili promet robe, odnosno pružanje usluga. Dakle, u pogledu prethodno opisane djelatnosti Grad Nin ne može se smatrati poduzetnikom u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja jer je, postupajući na opisani način, postupao kao tijelo javne vlasti, a ne kao poduzetnik.

S druge strane, kod obavljanja djelatnosti na temelju koncesijskog odobrenja, prvenstveno djelatnosti poput iznajmljivanja sredstava i komercijalno-rekreacijskog sadržaja, o kojima je u konkretnom slučaju riječ, radi se o tržišnim djelatnostima koje može obavljati širok krug poduzetnika tj. bilo koje trgovačko društvo, trgovac pojedinac ili obrtnik koji je registriran za djelatnost za koju se traži koncesijsko odobrenje.

Stoga je AZTN tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrđivao postoje li dostatne indicije da Grad Nin zlouporabljuje svoje ovlasti i šikanozno postupa prema poduzetniku Soda na način da ga samovoljnim uklanjanjem njegovih suncobrana onemogućuje u realizaciji dva dobivena koncesijska odobrenja: korištenje ležaljki i pedalina, a radi toga da turističko poslovanje tijekom ljetnih mjeseci na svim plažama i atraktivnim gradskim lokacijama realizira isključivo putem svog društva Nin turizam, čime bi primjenjivao nejednake uvjete na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima i dovodio ih u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju.

U prethodnom ispitivanju stanja na mjerodavnom tržištu utvrđeno je da obavljanje djelatnosti komercijalno-rekreacijskog sadržaja, tj. postavljanje ležaljki, ničim nije vezano, uvjetovano ili na drugi način određeno za neku drugu djelatnost koja bi uključivala suncobrane, da je Grad Nin glede uklanjanja suncobrana postupao sukladno rješenju nadležne Lučke kapetanije te da je omogućen pristup tržištu svim zainteresiranim poduzetnicima za obavljanje neke od djelatnosti na plažama u ingerenciji Grada Nina na temelju koncesijskog odobrenja, a ne samo poduzetniku Nin turizam.

Stoga ne postoje dostatne indicije za pokretanje postupka sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a, protiv Grada Nina.

U odnosu na primjenu propisa o obveznim odnosima na koja se poziva podnositelj inicijative, AZTN nije nadležan. Također, izvan je djelokruga AZTN-a postupanje po zahtjevu Grada Nina protiv poduzetnika Soda radi utvrđivanja činjenice koliko je godišnje u svom poslovanju zarađivao od koncesijskih odobrenja za kafić, iznajmljivanja pedalina, ležaljki i suncobrana te koliko je uplaćivao u državni proračun na konto PDV-a.

Zaključno, AZTN naglašava kako je za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s izdavanjem koncesijskog odobrenja nadležno ministarstvo za poslove pomorstva.

Slijedom navedenog, AZTN je na temelju odluke Vijeća, a primjenom članka 38. stavka 5. ZZTN-a, odlučio kao u izreci ovoga rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali podnositelj inicijative može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od trideset (30) dana od dana dostave ovog rješenja.

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag. iur.

Napomena:

Sukladno članku 53. ZZTN, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu izuzeti su od objavljivanja te su u tekstu navedeni podaci označeni [...].