

KLASA: UP/I 034-03/21-01/002  
URBROJ: 580-10/63-2021-005  
Zagreb, 22. srpnja 2021.

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., 80/13. i 41/21), postupajući po inicijativi poduzetnika GEOMAR d.o.o., sa sjedištem u Splitu, Augusta Cesarca 1 za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Hrvatskog hidrografskog instituta sa sjedištem u Splitu, Zrinsko-Frankopanska 161, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, u sastavu: Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednika Vijeća, dr. sc. Mirta Kapural, Denis Matić, dipl. iur. i mr. sc. Ljiljana Pavlic, članovi Vijeća, sa sjednice 26/2021., održane 22. srpnja 2021., 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 u tekstu: AZTN) zaprimila je 3. ožujka 2021., u smislu članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13. i 41/21. dalje u tekstu: ZZTN), inicijativu poduzetnika GEOMAR d.o.o., sa sjedištem u Splitu, Augusta Cesarca 1 (dalje u tekstu: GEOMar ili podnositelj inicijative), za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv Hrvatskog hidrografskog instituta sa sjedištem u Splitu, Zrinsko-Frankopanska 161 (dalje u tekstu: HHI).

Podnositelj inicijative navodi kako inicijativu podnosi zbog sudjelovanja javne ustanove HHI u postupcima javne nabave i natječajima jednostavne nabave po pozivu, zajedno s poduzetnicima u privatnom vlasništvu, odnosno ovlaštenim pravnim osobama za obavljanje hidrografske djelatnosti (dalje u tekstu: OPO), kao što je poduzetnik GEOMar.

Nadalje navodi kako je hidrografska djelatnost uređena Zakonom o hidrografskoj djelatnosti („Narodne novine“ br. 68/98., 110/98., 163/03. i 71/14.; dalje u tekstu: ZoHD) i Pravilnikom o uvjetima i načinu obavljanja djelatnosti hidrografske izmjere ovlaštenih pravnih osoba. Navedenim ZoHD i Pravilnikom, GEOMaru je omogućeno obavljanje hidrografske djelatnosti po vrlo zahtjevnim uvjetima, međunarodnim standardima, zaposlenim stručnim i specifično osposobljenim kadrom te obveznim korištenjem visoko sofisticirane opreme i instrumentarija koja je kupljena na tržištu vlastitim sredstvima. GEOMar ovisi isključivo o tržištu i poštenom tržišnom natjecanju koje je regulirano zakonima.

S druge strane, prema navodima podnositelja inicijative, HHI je javna ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska koja je korisnik državnog proračuna i koja je osnovana za obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, odnosno ne obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti, osim ako to nije iznimno dopušteno (članak 28. i 30. ZoHD).

U članku 30. ZoHD dopušta se obavljanje hidrografske djelatnosti za domaće i strane pravne osobe ali se to, prema navodima podnositelja inicijative, odnosi jedino na mogućnost direktne pogodbe, a nikako ne na sudjelovanje u tržišnom nadmetanju s privatnim poduzetnicima.

Nadalje, podnositelj inicijative navodi da HHI kao regulatorna ustanova na području hidrografske djelatnosti, temeljem Zakona i Pravilnika kontrolira sve OPO-e, pregledava i ovjerava sve elaborate koje izrađuju pa tako i izmjere i elaborate GEOMara. U postupcima pregleda i ovjere, OPO treba platiti pristojbu za pregled i ovjeru svakog elaborata. Tek nakon završenog postupka, ukoliko je sve u redu, elaborat je ovjeren i podaci postaju službeni, odnosno mogu se unijeti u pomorske karte i koristiti za druge namjene (projektiranje i ishođenje akata prostornog uređenja).

S druge strane, podaci koje prikupi i obradi HHI, automatski su službeni, ne podliježu nikakvoj kontroli i HHI nema nikakve troškove pregleda i ovjere. Također nema ni roka koji je potreban za taj postupak, čime su stvoreni nepravedni trgovinski uvjeti, odnosno krši se članak 13. ZZTN-a.

Sve navedeno, smatra podnositelj inicijative, nedvojbeno dokazuje povredu ZZTN-a, odnosno u postupcima javne nabave u kojima sudjeluje javna ustanova HHI stavljaju se svi OPO-i pa tako i GEOMar u nepovoljan i podređen položaj.

U pravitku inicijative dostavio je dokumentaciju postupka jednostavne nabave od strane poduzetnika [...], Odluku o odabiru i rješenje od [...] kojim se poduzetniku GEOMar d.o.o. daje ovlaštenje za obavljanje hidrografske djelatnosti.

## 2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Na temelju predmetne inicijative, kako bi utvrdila sve činjenične i pravne okolnosti u svrhu utvrđivanja ima li u konkretnom slučaju uvjeta za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja sukladno odredbama članka 38. stavka 1. i stavka 3. te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a koji uređuje zlouporabu vladajućeg položaja poduzetnika, AZTN je u okviru svoje nadležnosti iz članka 32. točke 1. a) i b) ZZTN-a, zatražio očitovanje i dokumentaciju od HHI.

## 3. Očitovanje HHI

U podnesku zaprimljenom 12. travnja 2021. HHI je dostavio zatraženo očitovanje i dokumentaciju.

U bitnome, HHI navodi da je registriran na Trgovačkom sudu u Splitu kao ustanova, čiji je osnivač Republika Hrvatska na temelju osnivačkog akta, ZoHD i Statuta. Navodi da je registriran, između ostalog, za obavljanje hidrografskih, kartografskih i nakladničkih djelatnosti za domaće i strane pravne osobe, na njihov zahtjev, za veleprodaju i maloprodaju vlastitih proizvoda, hidrografske izmjere, kao i za obavljanje poslova od interesa za Republiku Hrvatsku utvrđenih ZoHD.

Obavljanje hidrografske djelatnosti uređeno je sljedećim propisima:

1. Zakonom o hidrografskoj djelatnosti („Narodne novine“, br. 68/98.,110/98.,163/03. i 71/14.);

2. Pravilnikom o uvjetima i načinu obavljanja djelatnosti hidrografske izmjere ovlaštenih pravnih osoba („Narodne novine“, broj 120/18, dalje u tekstu: Pravilnik o OPO-ima);
3. Pravilnikom o službenim pomorskim navigacijskim kartama i publikacijama, njihovom sadržaju, načinu i uvjetima izrade, izdavanja i održavanja („Narodne novine“, broj 42/16.).

Vežano uz navode podnositelja inicijative, HHI navodi kako isti niti u jednoj od točaka ne sadrže dokaze ili podatke o ponašanju HHI koje bi se moglo smatrati zlouporabom vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a na kojeg se podnositelj poziva u svojoj inicijativi za pokretanje postupka protiv HHI. Upravo suprotno, podnositelj inicijative osporava pravo HHI da se natječe na tržištu u postupcima javne nabave s pravnim osobama koje su ovlaštene za obavljanje određenih hidrografskih djelatnosti, svojevrijem i ničim utemeljenim interpretacijama ZoHD.

Naime, jedna od hidrografskih djelatnosti koju sukladno članku 5. stavku 1. točki 1. ZoHD obavlja HHI je i djelatnost hidrografske izmjere koju čine: izmjera dubina mora, marinska geodezija, geodetska i druga snimanja objekata u priobalju, u moru, na morskom dnu i podmorju, geologija i geofizika mora i oceanologija te poslovi zaštite morskog okoliša u dijelu od značaja za hidrografiju i hidrografsko-navigacijsko osiguranje plovidbe, istraživanja te drugi poslovi u svezi s obavljanjem ovih djelatnosti utvrđenih ZoHD.

Premda djelatnosti iz članka 5. stavka 1. ZoHD, HHI obavlja u javnom interesu ili se obavlja kao javna služba, člankom 30. ZoHD omogućeno je HHI da obavlja hidrografske, kartografske i nakladničke djelatnosti za domaće i strane pravne osobe, na njihov zahtjev, kao i da obavlja djelatnost veleprodaje i maloprodaje vlastitih proizvoda pod uvjetom da to ne ometa obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Dakle, polazeći od navedenih zakonskih odredbi, HHI navodi da uz poslove od javnog interesa obavlja hidrografske, kartografske i nakladničke djelatnosti te veleprodaju i maloprodaju vlastitih proizvoda na tržištu.

Nadalje, HHI navodi da s druge strane, određene djelatnosti hidrografske izmjere iz članka 5. stavka 1. ZoHD (izmjera dubina mora, marinsku geodeziju, snimanje objekata u priobalju i moru, snimanje objekata na morskom dnu i podmorju, geologiju i geofiziku mora i oceanologiju) mogu iznimno sukladno članku 7. ZoHD obavljati OPO-i, ukoliko su registrirani za obavljanje tih poslova i pod uvjetom da im je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: MMPI) izdalo ovlaštenje odgovarajuće razine, sve prema Pravilniku o OPO-ima.

GEOMar ima ovlaštenje MMPI-a izdano [...] godine s važenjem do [...] i to za: izmjera dubina mora, marinsku geodeziju, snimanje objekata u priobalju i moru, snimanje objekata na morskom dnu i podmorju.

Dakle, iznimku u skladu sa ZoHD-om predstavlja okolnost da OPO-i mogu obavljati samo točno određeni dio djelatnosti hidrografske izmjere i pod jasno propisanim uvjetima, navodi HHI.

HHI iz naprijed navedenog zaključuje kako je razvidno da su pri obavljanju određenih poslova hidrografske izmjere HHI i GEOMar konkurenti na tržištu, uključujući i situaciju kada se obavljanje tih poslova ugovara po provedbi postupaka javne nabave, pri čemu GEOMar bez ikakvog pravnog temelja, iznoseći vlastitu interpretaciju odredbi ZoHD i podnošenjem inicijative za pokretanje postupka pred AZTN-om, nastoji ukloniti HHI kao legitimnog konkurenta na tržištu.

Nadalje, HHI navodi da na taj zaključak otvoreno upućuje navod podnositelja inicijative: „*U čl. 30. ZoHD dopušta se obavljanje hidrografske djelatnosti za domaće i pravne osobe, ali se to odnosi jedino na mogućnost direktne pogodbe a nikako ne na sudjelovanje u tržišnom nadmetanju s privatnim tvrtkama (OPO-ima)*“.

HHI navodi da je taj navod u potpunosti promašen, pravno neutemeljen i paušalan, budući da nijednom zakonskom odredbom nije propisano da HHI može obavljati poslove iz članka 30. ZoHD isključivo kroz mogućnost „direktne pogodbe“, već je propisana mogućnost obavljanja hidrografske djelatnosti „na zahtjev domaće i strane pravne osobe“. Razvidno je da podnositelj inicijative pogrešno tumači „na njihov zahtjev“, pogrešno smatrajući da to ne podrazumijeva pravo HHI-a na dostavu ponude i sudjelovanje u javnom natječaju, odnosno u otvorenom postupku javne nabave. HHI se pita, a što je, primjerice otvoreni postupak javne nabave nego zahtjev/poziv naručitelja svim zainteresiranim gospodarskim subjektima da dostave ponudu u skladu s uvjetima propisanim u dokumentaciji o nabavi. Dostavom ponude u otvorenom postupku javne nabave, HHI postupa po zahtjevu pravne osobe istaknutom u pozivu za dostavu ponude, odnosno u dokumentaciji o nabavi.

Štoviše, suprotno pogrešnom shvaćanju podnositelja inicijative, ograničavajuća okolnost nije niti to što je HHI javna ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, koja se za točno specificirane poslove smatra korisnikom državnog proračuna Republike Hrvatske. Naime, s gledišta članka 3. ZZTN-a, između ostalog, pojam poduzetnika definiran je vrlo široko te osim trgovačkih društava obuhvaća i sve druge pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnike autorskih i sličnih prava i ostali) koje djeluju na tržištu, a pravni oblik, način financiranja i namjera ili činjenica ostvarivanja dobiti, sjedište ili prebivalište, kao i činjenica obavlja li se djelatnost na tržištu izravno ili neizravno, trajno, povremeno ili jednokratno, nije od utjecaja na određivanje tog pojma. Navedeno je razvidno i u situaciji u kojoj se odredbe ZZTN-a dovode u vezu s odredbama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16), a odredbama kojeg Zakona je također utvrđena mogućnost tržišnog natjecanja javnih ustanova, proračunskih korisnika. Naime, u članku 3. točki 8. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je gospodarski subjekt fizička ili pravna osoba, uključujući podružnicu, ili javno tijelo ili zajednica tih osoba ili tijela, uključujući svako njihovo privremeno udruženje, koja na tržištu nudi izvođenje radova ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga, navodi HHI.

Naposljetku HHI navodi kako je, Državna Komisija za kontrolu postupaka javne nabave, koja je jedina u Republici Hrvatskoj nadležna za kontrolu postupaka javne nabave, već zauzela stav vezano, između ostalog i uz mogućnosti pristupa HHI postupcima javne nabave. Naime, svojim rješenjem, KLASA: UP/I-034- 02/15-01/359, URBROJ: 354-01/15-8 od 14. srpnja 2015. (str. 5. i 6.), u postupku žalitelja [...], koji je kao i podnositelj inicijative, ovlaštena pravna osoba (OPO), u kojem postupku je HHI sudjelovao kao član odabrane zajednice ponuditelja, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM), zauzela je nedvojben stav o mogućnosti obavljanja hidrografske djelatnosti HHI-a na tržišnim osnovama, kao i o nepostojanju povrede načela tržišnog natjecanja na strani HHI-a, navodi HHI.

HHI stoga navodi da s aspekta primjene prava tržišnog natjecanja, sudjelovanje u postupcima javne nabave daleko su poželjniji i prihvatljiviji oblici tržišnog natjecanja između poduzetnika koji isporučuju svoje proizvode i usluge javnim i ostalim naručiteljima (domaćim i stranim) od izravnih pogodbi i aranžmana između naručitelja proizvoda i usluga i njihovih dobavljača, neovisno o tome radi li se o poduzetnicima u privatnom ili javnom vlasništvu, osnovanim radi stjecanja dobiti ili ne. Naime, konkurentni postupci javne nabave ne samo da osiguravaju transparentnost i jednaki tretman na tržištu već povećana konkurencija dovodi i do nižih cijena, itd., a time i do učinkovitijeg korištenja javnih sredstava. U tom svjetlu, HHI navodi da je potrebno tumačiti i odredbu članka 30. ZoHD, koji omogućuje HHI da obavlja hidrografske, kartografske i nakladničke djelatnosti za domaće i strane pravne osobe, na njihov zahtjev, kao i da obavlja djelatnost veleprodaje i maloprodaje vlastitih proizvoda pod uvjetom da to ne ometa obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku.

Iz svega navedenoga, nedvojbeno je za zaključiti kako HHI ne zlorabljuje svoj položaj na tržištu u smislu članka 13. ZZTN time što sudjeluje u postupcima javne nabave natječući se s ostalim ponuditeljima, odnosno OPO-ima. Štoviše, HHI u tržišnom natjecanju sudjeluje na temelju zakonskih odredbi, legitimno i ravnopravno, što navode iz inicijative u potpunosti čini neutemeljenima, navodi HHI.

Nasuprot tome, upravo bi prihvaćanje navoda iz inicijative prema kojem bi HHI trebao obavljati hidrografsku djelatnost na temelju članka 30. ZoHD isključivo kroz izravne pogodbe s domaćim javnim naručiteljima bilo suprotno načelima poštenog i djelotvornog tržišnog natjecanja jer bi potencijalno omogućilo HHI da korištenjem svoje specifične pozicije na tržištu, dugogodišnjeg iskustva, reputacije, itd. oteža pristup drugim poduzetnicima na ovo tržište.

Stoga, apsolutno je neshvatljiv i nejasan navod o mogućoj zlorupabi vladajućeg položaja samom činjenicom što je zakonodavac omogućio javnoj ustanovi HHI sudjelovanje u postupcima javne nabave, a kojim navodima se insinuiraju kršenja članka 13. ZZTN-a.

U prilog navedenome, HHI je dostavio rješenje DKOM-a, KLASA: UP/I-034-02/15-01/359, URBROJ: 354-01/15-8 od 14. srpnja 2015.

HHI nadalje navodi da, suprotno pogrešnom shvaćanju podnositelja inicijative, ne krši odredbe ZZTN-a, odnosno svojim postupanjem ne narušava tržišno natjecanje zlorupabom vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a time što kao regulatorna ustanova na području hidrografske djelatnosti, na temelju odredbi članka 11. ZoHD i detaljno propisanih uvjeta iz Pravilnika o OPO-ima pregledava i ovjerava hidrografske elaborate na temelju zahtjeva za pregled i ovjeru tih elaborata koje su ovlaštene pravne osobe dužne sukladno članku 12. ZoHD podnositi HHI. Također, sukladno članku 11. ZoHD i odredbama Pravilnika o OPO-ima troškove ovjere ovlaštene osobe dužne su plaćati u iznosu utvrđenom metodologijom koju propisuju ZoHD i Pravilnik.

Iako po završetku propisanog postupka podaci OPO-a postaju službeni i mogu se unijeti u pomorske karte i koristiti u druge svrhe, dok su podaci koje prikupi i obradi HHI službeni, ne podliježu kontroli i HHI nema troškove pregleda i ovjere, kao ni roka za taj postupak, radi se o zakonskim odredbama koje je HHI u obvezi provoditi jer u suprotnom podliježe inspekcijskom nadzoru i sankcijama koje su također predviđene ZoHD. Prema tome, navodi HHI, pogrešno je shvaćanje podnositelja inicijative da su postupanjem HHI na temelju zakonskih odredbi stvoreni nepravedni trgovinski uvjeti te da se bitno krši članak 13. ZZTN-a, a optužba za kršenje članka 13. ZZTN-a istaknuta u inicijativi je promašena i u cijelosti neutemeljena, ali i tendenciozna.

Stoga se još jednom naglašava da HHI, u obavljanju svoje djelatnosti u dijelu koji se odnosi na ovjeru hidrografskih elaborata ovlaštenih osoba, isključivo provodi zakonske ovlasti. Konkretno, odredbom članka 11. ZoHD je propisano da su podaci koje u obavljanju djelatnosti iz članka 5. ovoga Zakona prikupi i obradi HHI službeni podaci, dok se podaci istraživanja, hidrografski originali ili hidrografski elaborati ovlaštenih osoba iz članka 7. ZoHD smatraju službenim tek kada su pregledani i ovjereni od strane HHI. Pritom, ZoHD propisuje da se za ovjeru naplaćuje naknada. Sukladno članku 11. stavku 6. ZoHD naknada je namjenski prihod HHI i koristi se za pokrivanje troškova postupka ovjere. Način utvrđivanja naknade i osnovica za izračun naknade propisani su člankom 31. Pravilnika o OPO-ima, a uvjeti korištenja naknade člankom 32. istog Pravilnika.

Dakle, kada je riječ o naplati naknade za pokrivanje troškova ovjere hidrografskog elaborata, načinu utvrđivanja visine naknade i osnovici za obračun razvidno je da tu ne postoje diskrecijske ovlasti HHI budući da su ZoHD uređene temeljne odredbe vezane uz ovaj postupak, dok su Pravilnikom o OPO (Dio šesti) detaljno utvrđeni uvjeti i visina kao i osnovica za njezin obračun, zaključuje HHI.

Nadalje, na upit AZTN, HHI je dostavio podatke o prihodima (bez PDV-a) koje je HHI ostvario od hidrografske djelatnosti u postupcima javne nabave i natjecajima jednostavne nabave po pozivu, odnosno u uvjetima tržišnog natjecanja s ovlaštenim pravnim osobama za obavljanje hidrografske djelatnosti.

Tablica 1 - Bruto i neto prihod od obavljanja hidrografske djelatnosti u uvjetima tržišnog natjecanja

Godina	Bruto prihod HHI u kn	Neto prihod HHI u kn (bez PDV-a)	Indeks kretanja prihoda 2018.-2020. (baza 2018.)
2018.	[...]	[...]	100
2019.	[...]	[...]	[70-80]
2020.	[...]	[...]	[40-50]
<b>Ukupno</b>	[...]	[...]	-

Izvor: podnesak HHI zaprimljen 12. travnja 2021.

HHI navodi da se iz iznesenih podataka vidi da je od 2019. godine započelo opadanje prihoda HHI-a od obavljanja hidrografske djelatnosti u uvjetima tržišnog natjecanja, a što je posljedica stupanja na snagu Pravilnika o OPO-ima.

Nadalje HHI je dostavio procijenjeni tržišni udjel koji je HHI ostvario u 2018., 2019. i 2020. na tržištu hidrografske djelatnosti, odnosno u uvjetima tržišnog natjecanja s ovlaštenim pravnim osobama za obavljanje hidrografske djelatnosti.

Tablica 2 - broj izmjera HHI, broj izmjera OPO i % izmjera koje je obavio HHI, a koji predstavlja procijenjeni tržišni udjel

Godina	Broj izmjera koje je izvršio HHI	Broj izmjera od strane OPO	% izmjera koje je obavio HHI i koji predstavlja procijenjeni tržišni udjel HHI
2018.	[...]	Nepoznat	Nije primjenjivo
2019.	[...]	[...]	[40-50]%
2020.	[...]	[...]	[10-20]%
Ukupno	[...]	[...]	-

Izvor: podnesak HHI zaprimljen 12. travnja 2021.

HHI vezano uz gornje podatke navodi da su podaci o broju izmjera koje je izvršio HHI iskazani po načelu 1 tržišni posao - 1 izmjera. Stoga je važno razlučiti da su pojedini poslovi fakturirani u više etapa, dok su pojedini računi plaćeni u više navrata, sukladno financijskim mogućnostima naručitelja. Podaci o broju izmjera koje su izvršili OPO-i rezultat je broja izvršenih ovjera od strane HHI-a sukladno odredbama Pravilnika o OPO-ima u postupku pregleda i ovjere hidrografske elaborata po istom načelu 1 tržišni posao - 1 izmjera.

Na upit AZTN o tome ostvaruje li HHI prihode na tržištu, odnosno obavlja li hidrografsku djelatnost na tržištu s resursima (ljudski, kapitalni i slično) osiguranim (financiranim) iz državnog proračuna za obavljanje hidrografske djelatnosti kao javne ovlasti (javne službe) od interesa za Republiku Hrvatsku, HHI se očitovao kako slijedi.

U članku 30. ZoHD propisano je da HHI može obavljati hidrografsku, kartografsku i nakladničku djelatnost za domaće i strane pravne osobe, na njihov zahtjev, te veleprodaju i maloprodaju vlastitih proizvoda pod uvjetom da to ne ometa obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Sukladno članku 6. ZoHD, hidrografska djelatnost je od interesa za Republiku Hrvatsku.

Članak 36. ZoHD propisuje da se sredstva za obavljanje djelatnosti HHI osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske u visini potrebnoj za izmjera, pripremu i izdavanje pomorskih navigacijskih karata i drugih publikacija nužnih za osiguranje sigurnosti plovidbe na moru, te uspostavu pomorskog katastra, na temelju posebnog programa Vlade Republike Hrvatske iz članka 39. ovoga Zakona. HHI se, osim iz sredstava državnog proračuna sukladno ovom članku Zakona financira iz naknada iz članka 17. ZoHD te iz drugih izvora u skladu s Zakonom.

Dakle, ZoHD detaljno propisuje za koje namjene, odnosno aktivnosti HHI osigurava financiranje iz državnog proračuna Republike Hrvatske sukladno članku 56. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu („Narodne novine“, br. 134/2020). Drugim riječima, tržišne aktivnosti HHI se ne mogu financirati sredstvima iz državnog proračuna.

Troškovi nastali obavljanjem djelatnosti i poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima financiraju se isključivo ostvarenim vlastitim prihodima, a u preostalom dijelu koriste se i za podmirenje rashoda redovne djelatnosti, što nadzire nadležno MMPI sukladno članku 56. stavak 3. istoga Zakona. Na jednaki način, isto je bilo uređeno svih promatranih godina.

No, sva sredstva koja HHI ostvari na tržištu, uplaćuju se u državni proračun, na jedinstveni račun državne riznice. Člankom 37. ZoHD propisano je da ako u obavljanju svoje djelatnosti HHI ostvari višak ili manjak prihoda nad rashodima, odluku o raspolaganju viškom, kao i način snošenja manjka nastalog u poslovanju HHI donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Upravnog vijeća.

Nadalje, HHI navodi da su vlastiti prihodi značajan oslonac u obavljanju cjelokupne djelatnosti institucije i već dugi niz godina predstavljaju okosnicu financiranja sveukupne djelatnosti, te se ostvarenim prihodima financiraju ne samo rashodi vlastite djelatnosti, već i najveći dio ostalih rashoda institucije, što je također u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju državnog proračuna.

Iz izvještaja koje HHI sukladno zakonskim odredbama dostavlja nadležnom MMPI razvidno je [...].

Navedene izvještaje HHI je dostavio u prilogu podneska zaprimljenog u AZTN 12. travnja 2021.

HHI navodi da sukladno odredbi članka 37. ZoHD, Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Upravnog vijeća donosi Odluku o korištenju viška prihoda koji je rezultat obavljanja vlastite djelatnosti.

U prilogu podneska, HHI je dostavio odluke o korištenju viška iz 2018. i 2019. godine, te je naveo da je u postupku donošenje odluke o korištenju viška za 2020. godinu.

HHI navodi da se iz priloženih izvještaja i odluka jasno može utvrditi da se [...].

Dakle, zaključuje HHI, mogućnost sudjelovanja HHI-a kao proračunskog korisnika u obavljanju poslova hidrografske djelatnosti nije uređena na razini pojedinačnog slučaja, odnosno ekscesa, već kao zakonskim i podzakonskim propisima uređen model financiranja jedne državne institucije, pri čemu tržišna sloboda ovlaštenih pravnih osoba ničim nije ugrožena, a iz predloženih podataka je to i jasno vidljivo.

Okolnost da su razlike u cijenama između HHI-a i OPO-a u nekim slučajevima neznatne, ukazuje na činjenicu da HHI tržišnu djelatnost obavlja u skladu s tržišnim uvjetima, a nikako s ciljem narušavanja tržišne utakmice. Navedene navode potvrđuje i povećan udjel OPO-a na tržištu, a što se nedvojbeno može utvrditi kroz povećanje broja izvršenih izmjera počev od 2019. godine to dodatno potkrepljuje.

Nadalje navodi kako podaci i pokazatelji o ostvarenim prihodima HHI i njegovih konkurenata na tržištu hidrografske djelatnosti nakon liberalizacije tog tržišta 2018. godine kada je donesen Pravilnik o OPO-ima pokazuju značajan pad njegovih prihoda i tržišnih udjela na tom tržištu. Upravo suprotno, pad prihoda i tržišnog udjela dokazuje da ne postoji strategija isključivanja konkurencije s tog tržišta putem niskih cijena ili drugih radnji koje bi mogle rezultirati zlouporabnim ponašanjem HHI na predmetnom tržištu, što u cijelosti demantira navode iz inicijative i ukazuje na neutemeljenost iste. Da ne postoji strategija isključivanja konkurencije s tržišta, smatra HHI, potvrđuje i sam podnositelj inicijative kada u inicijativi navodi....*“HHI dobio posao ispred OPO-a GEOmar d.o.o. i [...]. Ovdje napominjem da je razlika cijene prve i druge ponude manja od pristojbe koju bi GEOmar trebao platiti za ovjeru hidrografskog elaborata 14 podmorskih ispusta.”*

HHI zaključuje da je, suprotno navodima podnositelja inicijative, razvidno da je u konkretnom slučaju riječ o materiji koja je uređena posebnim zakonom i relevantnim podzakonskim aktima u kojima HHI djeluje u svojstvu tijela javne vlasti kada obavlja poslove pregleda i ovjere hidrografskih podataka koje istražuju, prikupljaju i obrađuju ovlaštene pravne osobe, a ne kao poduzetnik u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja pa se u tom dijelu na HHI ne primjenjuju odredbe ZZTN-a.



U obavljanju poslova koje HHI obavlja kao javnu ovlast, zakonom je osigurana odgovarajuća pravna zaštita od eventualnog nezakonitog ponašanja HHI, uključujući i nadzor od strane MMPI sukladno članku 42. ZoHD.

U dijelu obavljanja hidrografske djelatnosti u kojem HHI djeluje kao poduzetnik i natječe se na tržištu s ostalim poduzetnicima predlaže se AZTN-u da donese rješenje kojim se utvrđuje da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka protiv HHI radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a, podredno da donese rješenje kojim se utvrđuje da ne postoji javni interes za pokretanje postupka, odnosno predlaže se AZTN-u da odbaci predmetnu inicijativu, jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka protiv HHI radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv podnositelja inicijative u smislu članka 13. ZZTN-a.

#### 4. Drugo očitovanje podnositelja inicijative

Poduzetnik GEOmar, odnosno podnositelj inicijative je 29. travnja 2021. AZTN-u dostavio podnesak nazvan inicijativa za pokretanje postupka, međutim uvidom u sadržaj dostavljenog podneska utvrđeno je da je riječ o dopuni inicijative. Iz sadržaja podneska je razvidno da je riječ o istom podnositelju inicijative kao i poduzetniku protiv kojega podnosi inicijativu, odnosno HHI-u. U konkretnom slučaju riječ je o podnesku gotovo identičnog sadržaja, s tom razlikom da se ovaj od 29. travnja 2021. odnosi na postupak jednostavne nabave u kojem je naručitelj poduzetnik [...].

Prema navodima podnositelja inicijative, iz dostavljene dokumentacije u prilogu podneska se vidi da je HHI dobio posao ispred OPO-e GEOmar te da je razlika u cijeni prve i druge ponude približni ekvivalent pristojbe koju bi GEOmar trebao platiti za ovjeru hidrografskog elaborata za 14 podmorskih ispusta.

Prema navodima podnositelja inicijative glavna zadaća HHI-a kao krovne ustanove i regulatorne ustanove je sukladno ZoHD obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, odnosno izmjere (još od Austro-ugarske monarhije), nepremjerenih morskih područja i izrada novih i ažuriranja postojećih izdanja pomorskih karata (hidrografsko-navigacijsko osiguranje plovidbe), izrada i održavanje hidrografskog informacijskog sustava i dr., a ne nezakonito natjecanje s OPO-ma u postupcima javne nabave na zakonom reguliranom tržištu.

Na kraju napominje, da ako se napravi usporedba s geodetskom strukom, navedeni primjeri su ekvivalent situaciji da Katastar sudjeluje u javnom nadmetanju s ovlaštenim geodetskim tvrtkama kojima pregledava i ovjerava elaborate, a što je ukinuto još u 90-tim.

U prilogu podneska je dostavio dokumentaciju vezano uz provođenje jednostavnog postupka nabave od strane naručitelja [...] te obavijest o odabiru.

## 5. Činjenice utvrđene tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu

U konkretnom slučaju riječ je o materiji uređenoj posebnim propisima i to prvenstveno ZoHD („Narodne novine“ br. 68/98., 110/98., 163/03. i 71/14.).

Navedenim zakonom uređen je sadržaj hidrografske djelatnosti, uvjeti i način obavljanja te djelatnosti te osnivanje pravne osobe za obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku.

Sukladno članku 26. ZoHD za obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku osnovan je HHI kao javna ustanova.

Prava koja ima Republika Hrvatska kao osnivač HHI, obavlja Vlada RH, osim prava iz članka 32. stavka 2. podstavka 1. koje obavlja ministarstvo nadležno za poslove pomorstva.

Člankom 28. ZoHD je određeno da HHI ne obavlja djelatnosti radi stjecanja dobiti, osim ako to ZoHD nije iznimno dopušteno.

Člankom 2. ZoHD je propisano kako je hidrografska djelatnost grana primijenjene znanosti koja obuhvaća izmjeru dubine mora, rijeka i jezera, geodetska i druga snimanja objekata u priobalju, u moru, na morskom dnu i podmorju, marinsku geodeziju i drugo.

Člankom 5. stavkom 1. ZoHD uređuje se obavljanje hidrografske djelatnosti u Republici Hrvatskoj te su navedene hidrografske djelatnosti čije je obavljanje u nadležnost HHI-a.

Sukladno ovlaštenju iz navedenog članka, HHI obavlja, između ostalog i poslove hidrografske izmjere koju čine: izmjera dubine mora, marinska geodezija, geodetska i druga snimanja objekata u priobalju, u moru, na morskom dnu i podmorju, geologija i geofizika mora i oceanologija te poslovi zaštite morskog okoliša u dijelu od značaja za hidrografiju i hidrografsko-navigacijsko osiguranje plovidbe, istraživanja te druge poslove u svezi s obavljanjem navedenih djelatnosti utvrđenih ZoHD.

U istom članku je navedeno kako se djelatnosti iz stavka 1. obavljaju kao javna služba, odnosno određeno poslovi se obavljaju kao javne ovlasti.

Člankom 6. ZoHD je propisano da je hidrografska djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku.

Člankom 7. stavkom 1. je propisano da iznimno od članka 5. stavka 1. točke 1. ZoHD djelatnosti hidrografske izmjere mogu obavljati i druge pravne osobe, odnosno fizičke osobe-obrtnici, a riječ je o sljedećim poslovima hidrografske izmjere:

- izmjera dubina mora,
- marinska geodezija,
- snimanja objekata u priobalju i moru i
- snimanje objekata na morskom dnu i podmorju
- geologija i geofizika mora
- oceanologija.

Jednu ili više navedenih djelatnosti mogu obavljati one ovlaštene pravne osobe koje su registrirane za obavljanje tih djelatnosti, a kojima je ministarstvo nadležno za poslove pomorstva izdalo ovlaštenje odgovarajuće razine.

Tako je podnositelju inicijative MMPI, [...] izdalo rješenje kojim ga je ovlastilo za obavljanje djelatnosti hidrografske izmjere određenih razina koje vrijedi od [...]do [...].

Sukladno članku 11. ZoHD podaci koje u obavljanju djelatnost iz članka 5. ZoHD prikupi i obradi HHI službeni su podaci, dok podaci istraživanja, prikupljeni i obrađeni podaci OPO-a smatraju se službenim kada ih pregleda i ovjeri HHI.

Između podnositelja inicijative i HHI postoji spor vezano uz tumačenje odredbe članka 30. ZoHD u kojem je propisano kako osim djelatnosti iz članka 5. ZoHD, HHI može obavljati hidrografsku, kartografsku i nakladničku djelatnost za domaće i strane pravne osobe, na njihov zahtjev te veleprodaju i maloprodaju vlastitih proizvoda, pod uvjetom da to ne ometa obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku.

I dok HHI navedeni članak tumači na način da njegovo ovlaštenje za sudjelovanje u postupcima javne nabave proizlazi iz navedene odredbe, podnositelj inicijative smatra da sukladno navedenoj odredbi HHI ne bi smio sudjelovati u postupcima javne nabave i natjecajima jednostavne nabave po pozivu, zajedno s poduzetnicima u privatnom vlasništvu, odnosno s OPO-ima.

Prema tumačenju podnositelja inicijative, navedeni članak HHI-u dopušta obavljanje hidrografske djelatnosti za domaće i strane pravne osobe, ali jedino kroz mogućnost direktne pogodbe, a nikako ne putem sudjelovanja u tržišnom nadmetanju s privatnim poduzetnicima, odnosno OPO-ima.

Sukladno članku 42. ZoHD upravni nadzor nad provođenjem ZoHD obavlja ministarstvo nadležno za poslove pomorstva, dok inspekcijski nadzor nad provođenjem ZoHD i propisa donesenih na temelju ZoHD obavljaju inspektori sigurnosti plovidbe ministarstva nadležnog za poslove pomorstva.

## 6. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, na sjednici 26/2021., održanoj 22. srpnja 2021., razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se inicijativa poduzetnika GEOMar, u smislu članka 38. stavaka 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 zlouporabom vladajućeg položaja protiv HHI-a, u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a.

Vijeće svoju odluku obrazlaže kako slijedi:

Rezultati prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu pokazali su kako je u konkretnom slučaju riječ o materiji koja je uređena posebnim propisom, odnosno ZoHD, a nadzor nad njegovom primjenom nije u nadležnosti AZTN-a, već MMPI.

Naime, između podnositelja inicijative i HHI postoji spor vezano uz tumačenje, odnosno primjenu odredbe članka 30. ZoHD, a sukladno članku 42. ZoHD upravni nadzor nad provođenjem ZoHD u nadležnost je MMPI.

Slijedom navedenog, u konkretnom slučaju nema dostatnih indicija za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, po službenoj dužnosti, protiv HHI-a, u smislu članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a.

Na kraju, Vijeće naglašava da tijela koja pored javnih ovlasti koje obavljaju temeljem posebnih zakona, ako obavljaju i neku gospodarsku djelatnost kojom konkuriraju privatnim poduzetnicima, moraju u svom poslovanju poštovati propise o državnim potporama za čiju primjenu također nije nadležan AZTN, već Ministarstvo financija, odnosno Europska komisija.

Stoga je AZTN, 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 ovoga rješenja.

Zamjenica predsjednika Vijeća  
za zaštitu tržišnog natjecanja

Vesna Patrlj, dipl. iur.

#### Napomena:

*Sukladno članku 53. ZZTN-a, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu izuzeti su od objavljivanja te su u tekstu navedeni podaci označeni [...], odnosno koriste se podaci u rasponu.*