

Klasa: UP/I 034-03/13-01/034
Urbroj: 580-04/88-2014-038
Zagreb, 12. lipnja 2014.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, temeljem članaka 30. stavka 1. točke 2., članka 31. stavka 1. i članka 58. stavka 1. točke 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09, 80/13), u upravnom postupku utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma, pokrenutom po službenoj dužnosti protiv udruge Hrvatsko društvo ortodonata, sa sjedištem u Zagrebu, Šubićeva 9, temeljem odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: Mladen Cerovac, mag.iur., predsjednik Vijeća, mr.sc. Ljiljana Pavlic, mr.sc. Tatjana Peroković i Denis Matić, dipl. iur., članovi Vijeća, sa 21. sjednice, održane 12. lipnja 2014., donosi sljedeće

R J E Š E N J E

I. Utvrđuje se da je udruženje poduzetnika Hrvatsko društvo ortodonata, sa sjedištem u Zagrebu, Šubićeva 9, u vremenskom razdoblju od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. dokumentom „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ utvrdilo minimalne cijene ortodontskih usluga čime je sklopljen zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja čiji je cilj ili posljedica sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja.

II. Zabranjeni sporazum iz točke I. izreke ovoga rješenja je *ex lege* ništetan, u smislu članka 8. stavka 4. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

III. Udruženju poduzetnika iz točke I. izreke ovoga rješenja izriče se simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 150.000,00 (slovima: stopedesettisuća) kuna.

Rok izvršenja: 15 (petnaest) dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja.

IV. Ovo rješenje bit će objavljeno u „Narodnim novinama“, kao i na internet stranici Agencije.

Obrazloženje

1. Pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) utvrdila je kako su se u medijima pojavili napisi čiji sadržaj upućuje na moguće postojanje dogovora ortodonata oko najnižih cijena ortodontskih usluga. U časopisu „Jutarnji list“, dana 6. srpnja 2013. godine, objavljen je članak po nazivom „Moja Marija neće dobiti aparatič za zube jer ih država više ne želi plaćati – Roditelji 8.000 djece razočarani odlukom HZZO-a“.

U predmetnom članku navodi se kako nije došlo do produljivanja ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (dalje: HZZO) za 25 ortodonata te svi njihovi pacijenti moraju na liste čekanja koje su duge i do sedam godina.

Nadalje, u članku se navodi usporedba s cijenama ortodontskih usluga u zemljama Europske unije za koje se navodi da su dvostruko više nego u Hrvatskoj te kako postoji bojazan među domaćim ortodontima da će ulaskom Republike Hrvatske u članstvo Europske unije strani ortodonti, na hrvatskom tržištu, otvarati ordinacije s nižim cijenama. Zbog toga, kako se u članku navodi, ortodonti žele da se propiše najniža cijena ortodontskih usluga.

Najnižu cijenu za privatnike u svim granama zdravstva određuju Komore, dok u slučaju ortodontije nije tako te se oni orijentiraju prema cjeniku HZZO-a. No, citat: „*Među ortodontima postoji dogovor oko najnižih cijena kako ne bi radili nepoštenu konkurenciju jedni drugima*“ dalje je navedeno u predmetnom članku.

Agencija je nakon objave predmetnog članka u predmetu Klasa: 034-08/2013-01/151, temeljem članka 32. točke 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09, 80/13; dalje: ZZTN) provela prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu zbog mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja, te je tom prilikom izvršila uvid u internet stranice udruga Hrvatsko društvo ortodonata, sa sjedištem u Zagrebu, Šubićeva 9, www.hrorto.hr, (dalje: HDO) i internet stranice Hrvatske Komore dentalne medicine, sa sjedištem u Zagrebu, Kurelčeva 3/II, Zagreb, www.hkdm.hr (dalje: Komora).

Uvidom u odredbe Zakona o stomatološkoj djelatnosti („Narodne novine“, broj 121/03, 117/08, 120/09; dalje: Zakon), Agencija je utvrdila kako sukladno članku 42. Zakona postoji ovlast Komore na određivanje najnižih cijena rada doktora dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe te dentalnih tehničara, dok je člankom 34. Zakona utvrđeno kako Komora donosi jedinstveni cjenik usluga dentalne medicine kojim je definirana najniža cijena dentalne usluge.

Uvidom u Internet stranicu Komore Agencija je utvrdila kako je na službenim stranicama Komore objavljen „Cjenik stomatoloških usluga – minimalne cijene“, a koji cjenik obuhvaća najniže cijene za interdisciplinirane usluge, restorativnu stomatologiju, endodonciju, stomatološku protetiku, individualnu profilaksu paradontnih bolesti i oralnu kirurgiju. Isto tako, na stranicama Komore objavljen je i Cjenik najnižih cijena rada dentalnog tehničara.

Uvidom u internet stranicu HDO-a, Agencija je utvrdila kako je HDO na svojim službenim stranicama objavilo akt pod nazivom „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ (dalje: Minimalni cjenik), a koji cjenik se sastoji do 12 stavki – usluga koje pružaju ortodonti te je za svaku pojedinu uslugu propisana najniža (minimalna) cijena.

Na temelju podataka koje je Agencija prikupila tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, u smislu članka 32. točke 1. ZZTN-a, Agencija je utvrdila da postoje dostatne indicije za pokretanje postupka protiv HDO-a, radi utvrđenja predstavlja li Minimalni cjenik koji je objavljen na Internet stranici HDO-a, zabranjeni sporazum u smislu članka 8. ZZTN-a, te je zaključkom Klase: UP/I 034-03/13-01/034, Urbroja: 580-04/88-2013-002, od 6. rujna 2013., pokrenula protiv HDO-a, postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja.

2. Stranke u postupku

2.1. Hrvatsko društvo ortodonata

Hrvatsko društvo ortodonata sa sjedištem u Zagrebu, Šubićeva 9 (dalje: HDO), upisano je u Registar udruga Republike Hrvatske pod registarskim brojem: 21005008 i OIB-om 34319270035.

Predsjednik HDO je Tomislav Lauc, koji kao predsjednik HDO-a zastupa i predstavlja društvo te je odgovoran za zakonitost rada društva.

Sukladno članku 9. Statuta Hrvatskog društva ortodonata od 28. travnja 2010. (dalje: Statut HDO) proizlazi kako je članstvo u HDO-u dobrovoljno, odnosno kako članovi društva mogu biti redovni (aktivni), pridruženi i začasni (počasni). Nadalje, redovnim članom može postati doktor dentalne medicine koji je specijalist ortodontije i državljanin Republike Hrvatske, dok pridruženim članom mogu postati i doktori dentalne medicine izvan područja ortodontije, odnosno djelatnici u zdravstvenoj djelatnosti ili znanstvenici iz područja medicine. Nadalje, udruga HDO se nalazi na popisu stručnih društava Hrvatskog liječničkog zbora.

Zadaće HDO-a utvrđene su člankom 8. Statuta HDO te se, između ostalog, navodi kako zadaće društva jesu trajno stručno i znanstveno usavršavanje vlastitih članova organiziranjem stručnih i znanstvenih sastanaka, kongresa, seminara, predavanja i tečajeva, odnosno svih oblika medicinskog usavršavanja, suradnja sa stručnim znanstvenim i nastavnim organizacijama, predstavljanje ortodontske struke u javnosti te u tijelima Hrvatskog liječničkog zbora i drugim stručnim društvima i asocijacijama dentalne medicine.

Sukladno navodima iz podneska HDO-a zaprimljenog u Agenciji 9. listopada 2013. godine, HDO ima 75 redovnih članova ortodonata koji ortodontsku djelatnost obavljaju na području Republike Hrvatske, te popis kojih se dostavlja u prilogu navedenog dopisa.

Budući da se ZZTN na temelju članka 3. ZZTN-a primjenjuje na trgovačka društva, trgovca pojedinca, obrtnika i druge pravne i fizičke osobe, koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, Agencija je razmatrala položaj HDO s obzirom na značajke obavljanja djelatnosti te pravne osobe na tržištu, pri čemu je uzela u obzir i članak 8. stavak 1. ZZTN-a u kojem se kao zabranjeni sporazumi, između ostalih, navode i odluke udruženja poduzetnika. HDO predstavlja jedan od oblika strukovnog povezivanja, njegovi članovi su poduzetnici koji pružaju ortodontske usluge i sudjeluju u prometu roba i usluga, te se odredbe ZZTN-a u konkretnom slučaju primjenjuju i na HDO.

3. Primijenjeni propisi

Agencija je u provedbi predmetnog upravnog postupka primijenila odredbe ZZTN-a, Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta („Narodne novine“, broj: 9/11; dalje: Uredba o mjerodavnom tržištu), Uredbu o skupnom izuzeću horizontalnih sporazuma između poduzetnika („Narodne novine“, broj: 72/2011; dalje: Uredba o horizontalnim sporazumima), Uredbu o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere („Narodne novine“, broj: 129/2010; dalje: Uredba o upravno-kaznenim mjerama), Uredbe o sporazumima male vrijednosti („Narodne novine“, broj: 9/11) te Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09; dalje: ZUP), budući da se sukladno članku 35. stavku 1. ZZTN-a, u postupcima koji su u nadležnosti Agencije primjenjuje zakon kojim se uređuje opći upravni postupak.

Člankom 74. ZZTN-a propisano je kako se u primjeni ZZTN-a, a osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju propisa, u skladu s člankom 1. Ugovora o

pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji («Narodne novine – Međunarodni ugovori» broj 2/12), primjenjuju se na odgovarajući način kriteriji koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji.

Sukladno navedenom, cjelokupna pravna stečevina Europske unije (*acquis communautaire*), koju čini primarno i sekundarno zakonodavstvo Europske unije, ali i sudska praksa, prvenstveno praksa Suda EU, važan je interpretativni instrument za primjenu hrvatskih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja u slučaju pravnih praznina ili dvojbi u tumačenju tih propisa.

Stoga je Agencija izvršila uvid u Priopćenje Europske komisije Smjernice o primjeni članka 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na horizontalne sporazume o suradnji (Službeni list C 11, od 14. siječnja 2011; dalje: Smjernice o horizontalnim sporazumima) i Priopćenje Europske komisije – Obavijest – Smjernice za primjenu članka 81. stavka 3. Ugovora o osnivanju EZ (koji odgovara članku 101. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije) Službeni list C 101, od 27. travnja 2004.; dalje: Smjernice), te Uredbu Vijeća br.1/2003 od 16. prosinca 2002. o provođenju pravila o tržišnom natjecanju utvrđenih u člancima 81. i 82. Ugovora (koji odgovaraju člancima 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije), (Službeni list L 001, 04. siječnja 2003.; dalje: Uredba 1/2003) dostupno u neslužbenom prijevodu na hrvatski jezik na internetskim stranicama Agencije (<http://www.aztn.hr/trzisno-natjecanje/42/prijevodi-na-hrvatski>) .

Agencija je izvršila uvid i u presude Suda EU:

- *Sarrio v Commission*, broj: C-291/98. (2000) (paragraf 50.)
- *Competition Authority v. Beef Industry and Barry Brothers BIDS* C-209/07, (2008) ECR I – 8367 (paragraph 17.)
- *Dansk Rorindustri and others v Commission* C-189/02 P (2005) ECR I-5425 (paragrafi 169. – 173.)

Agencija je izvršila uvid i u Odluku Europske komisije u predmetu 93/438 *CNSD* (OJ 1998 L 203/27), potvrđenu presudom Općeg suda T-513/93, (paragrafi 39., 55-56). Sve navedene odluke dostupne na stranici <http://eur-lex.europa.eu>.

Agencija je također izvršila uvid i u pravne akte kojima je uređena predmetna materija i to u: Zakon, Statut Hrvatske stomatološke komore („Narodne novine“, broj 13/10, dalje: Statut Komore) te Statut HDO-a.

4. Mjerodavno tržište

Prema odredbi članka 7. ZZTN-a, mjerodavno tržište određuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području.

Mjerodavno tržište, sukladno odredbi članka 4. Uredbe o mjerodavnom tržištu, utvrđuje se na način da se utvrdi njegova proizvodna dimenzija (mjerodavno tržište u proizvodnom smislu) i zemljopisna dimenzija (mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu).

Sukladno članku 5. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve proizvode za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenjivi s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe, odnosno navike potrošača.

U konkretnom slučaju radi se o izradi Minimalnog cjenika pružanja ortodontskih usluga od strane HDO-a koja u svoje dobrovoljno članstvo okuplja doktore dentalne medicine, specijaliste ortodontije.

Uvidom u članak 2. stavak 1. Zakona utvrđeno je kako dentalnu medicinu obavljaju doktori dentalne medicine i doktori dentalne medicine specijalisti nakon završenog studija dentalne medicine, položenog stručnog ispita, odnosno specijalističkog ispita za rad u pojedinim specijalističkim strukama te ishodajenja odobrenja za samostalan rad.

Nadalje, sukladno članku 10. Zakona, dentalna medicina može se obavljati u privatnoj praksi, grupnoj praksi ili zdravstvenoj ustanovi ili drugoj pravnoj osobi (trgovačkom društvu).

Vrednovanje djelatnosti dentalne medicine u mreži javne zdravstvene službe za dentalnu medicinu određuje, uz prethodno pribavljeno mišljenje Komore, općim aktom društvo za osiguranje koje provodi obvezno zdravstveno osiguranje, a kako je utvrđeno člankom 33. Zakona.

Slijedom navedenog, Agencija je, u smislu članka 5. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavnim tržištem u proizvodnom smislu, utvrdila tržište pružanja ortodontskih usluga.

Definicija mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu, od strane Agencije, podrazumijeva samo one ortodontske usluge koje ortodonti pružaju izvan mreže javne zdravstvene službe, s obzirom na to da cijenu dijela ortodontskih usluga, u skladu sa svojim zakonskim ovlastima, formira Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, kao društvo koje provodi obvezno zdravstveno osiguranje, u smislu članka 33. Zakona.

Prema članku 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća zemljopisno područje na kojem poduzetnici sudjeluju u ponudi ili nabavi proizvoda.

Budući da udruga HDO u svome članstvu okuplja ortodonte koji dentalnu djelatnost obavljaju na području Republike Hrvatske, Agencija je u smislu članka 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavnim tržištem u zemljopisnom smislu utvrdila teritorij Republike Hrvatske.

S obzirom na to da je u konkretnom predmetu riječ o horizontalnom sporazumu koji sadrži ograničenja koja se smatraju teškim ograničenjima tržišnog natjecanja, nije nužno detaljno utvrđivanje tržišne snage poduzetnika budući da njihovi tržišni udjeli ne utječu na činjenicu je li došlo do povrede odredbi ZZTN-a u konkretnom slučaju.

Ipak, Agencija ističe kako se, sukladno pisanom očitovanju Komore od 19. studenog 2013. godine, odnosno podacima iz registra Komore, na području Republike Hrvatske djeluje 188 ortodonata koji su podijeljeni u pet regionalnih područja: Zagreb, Split, Osijek, Rijeka i Varaždin. Sukladno očitovanju HDO-a ono broji 75 redovnih članova, odnosno isto je brojalo 50 članova u trenutku donošenja Minimalnog cjenika.

Slijedom navedenog, Agencija je u smislu članka 5. i članka 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu kao mjerodavno tržište odredila tržište pružanja ortodontskih usluga na području Republike Hrvatske.

5. Minimalni cjenik ortodontskih usluga

Uvidom u Internet stranicu HDO-a Agencija je utvrdila kako je na istoj objavljen „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“, a koji se sastoji od sljedećih stavki:

- Specijalistički ortodontski klinički pregled
- Kontrolni pregled – adaptacija naprave
- Ortodontska dijagnostika (standarni protokol)
- Terapija fiksnom ortodontskom napravom

- Terapija mobilnom monomaksilarnom ortodontskom napravom
- Terapija mobilnom bimaksilarnom ortodontskom napravom
- Mini implantant
- Terapija headgearom
- Terapija Delaireovom maskom
- Terapija napravom za forsirano širenje nepca
- Retencijske faze terapije
- Postava aktivnog elementa (po elementu).

Sukladno navodima HDO-a, Minimalni cjenik usvojen je dana 24. rujna 2010. te je kao prijedlog upućen u Komoru na utvrđenje. Nakon pokretanja postupka utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. ZZTN-a, Minimalni cjenik uklonjen je sa web stranica HDO-a.

6. Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku

Sukladno članku 48. stavku 1. ZZTN-a, Agencija je dužna strankama u postupku prije zakazivanja usmene rasprave dostaviti pisanu Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, kako bi im osigurala mogućnost da se izjasne o svim relevantnim činjenicama i okolnostima.

Stoga je Agencija, nakon što je utvrdila relevantne činjenice i okolnosti, na temelju članka 48. ZZTN-a, dostavila stranci Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, Klase: UP/I 034-03/13-01/034, Urbroja: 580-04/88-2013-008, od 19. prosinca 2013. (dalje: Obavijest), kako bi im osigurala mogućnost da se izjasne o svim utvrđenim činjenicama i okolnostima te je pozvala stranke da u roku od mjesec dana od dana primitka Obavijesti u pisanom obliku dostave svoje primjedbe, kao i da predlože eventualno saslušanje dodatnih svjedoka i izvođenje dodatnih dokaza.

6.1. Očitovanje Hrvatskog društva ortodonata od 29. siječnja 2014. godine

HDO se očitovalo na navode Obavijesti, te je predmetno očitovanje zaprimljeno u Agenciji 31. siječnja 2014. godine u kojemu je, u bitnome, navedeno kako slijedi:

- Minimalni cjenik donesen je kao prijedlog i kao takav je poslan Komori na utvrđenje, a odmah po pokretanju ovog postupka isti je uklonjen sa stranica HDO-a;
- Ortodonti su se dužni pridržavati minimalnih cijena propisanih od Komore te je HDO bilo u obvezi Komori podnijeti cjenik usluga, odnosno HDO se samo pridržavalo obveze propisane Statutom Komore;
- HDO naglašava da predlaganjem Minimalnog cjenika Komori na utvrđenje nije imalo za cilj narušiti tržišno natjecanje niti je nastupila bilo kakva posljedica na mjerodavnom tržištu budući da isti predstavlja samo prijedlog;
- HDO je predmetni Minimalni cjenik objavilo na svojim stranicama u svrhu transparentnosti poslovanja, kako bi ostale pripadnike ortodontske zajednice potaknulo na sudjelovanje u javnoj raspravi koja bi omogućila donošenje „Nomenklature usluga dentalne medicine“ (dalje: Nomenklatura);
- HDO je predložilo saslušanje članova Komore i utvrđenje načina donošenja cjenika, provođenje vještačenja na okolnost razlike/istovjetnosti Nomenklature i cjenika i jesu li predloženim Minimalnim cjenikom unaprijeđene ortodontske usluge, saslušanje članova

HDO u smislu postojanja dogovora oko formiranja cijena, namjere prilikom donošenja Minimalnog cjenika te saslušanje predsjednika HDO-a.

- Slijedom svega navedenog HDO je predložilo da Agencija obustavi predmetni postupak.

7. Usmena rasprava

Radi pružanja mogućnosti strankama da se u postupku očituju o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja, Agencija je 25. veljače 2014. godine, sukladno odredbi članka 50. stavka 1. ZZTN-a, održala usmenu raspravu.

Na usmenoj raspravi prisustvovao je zakonski predstavnik HDO-a u prisustvu svog punomoćnika, te su u predmet dostavljena Izvješća o prihodima i rashodima HDO-a za 2011., 2012. i 2013. godinu.

Predstavnik HDO-a je izjavio, u bitnome, kako slijedi:

- HDO u cijelosti ostaje kod navoda danih u očitovanju HDO-a od 29. siječnja 2014. godine.

- HDO prvenstveno stručno društvo koje se bavi pitanjima struke, a kojem je Komora krovna organizacija koja propisuje pravila i alate da ih provede u djelo. Nadalje ističe kako je Komora propisala Nomenklaturu i minimalni cjenik za sve stomatološke usluge osim iz područja ortodoncije te da ista, vezano uz ortodonciju, odgovara stanju iz 80-tih godina. Zbog navedenog, HDO je odlučilo sistematizirati najčešće usluge iz područja ortodoncije, po uzoru kako je to učinjeno za ostale stomatološke usluge, i predložiti Komori taj prijedlog na usvajanje. Sukladno navodima predstavnika HDO-a navedeni prijedlog do danas nije usvojen od strane Komore.

- Predstavnik HDO-a naveo je kako je točno da je HDO usvojilo dokument naziva „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“, no kako je isti kao prijedlog upućen Komori, te napominje da je isti uklonjen sa Internet stranice HDO-a nakon pokretanja postupka od strane Agencije.

- Predstavnik HDO-a naveo je kako je Minimalni cjenik objavljen na Internet stranicama jer je to način komunikacije sa članstvom te da je proces javne rasprave i dalje otvoren u smislu donošenja odluka o cjeniku ortodontskih usluga.

8. Zabranjeni sporazum

Na temelju provedenog postupka i prikupljenih podataka tijekom postupka kao i analize svih pravnih i ekonomskih činjenica i okolnosti koje su relevantne za ovaj postupak, Vijeće je utvrdilo na 13. sjednici, održanoj 27. ožujka 2014. godine, a sukladno ovlastima iz članka 30. ZZTN-a, da je Hrvatsko društvo ortodonata postupilo u suprotnosti s odredbama o tržišnom natjecanju na način da je dana 24. rujna 2010. godine izradilo dokument „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ koji predstavlja zabranjeni sporazum koji za cilj ili posljedicu ima sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, a u smislu članka 8. ZZTN-a stavka 1. ZZTN-a.

Člankom 8. stavkom 1. ZZTN-a zabranjeni su svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti.

Sporazumima u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a smatraju se osobito ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori među poduzetnicima te usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke poduzetnika ili udruženja poduzetnika, opći uvjeti poslovanja i drugi akti poduzetnika koji jesu ili mogu biti sastavni dio ugovora i slično, neovisno o tome jesu li takvi sporazumi sklopljeni između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (horizontalni sporazumi) ili između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (vertikalni sporazumi).

Naime, Agencija je utvrdila kako se u konkretnom slučaju zabranjeni sporazum iz članka 8. ZZTN-a predstavlja kartelni sporazum, a koji se očituje u vidu donošenja Minimalnog cjenika, i nedvojbeno predstavlja dogovor o minimalnim cijenama ortodontskih usluga koje ortodonti pružaju na slobodnom tržištu odnosno izvan mreže javne zdravstvene službe.

Pod kartelnim sporazumom, u pravu tržišnog natjecanja, podrazumijeva se horizontalni sporazum između dva ili više neovisnih poduzetnika, izravnih tržišnih takmaca koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije, čiji je cilj isključivanje tržišnog natjecanja između konkurenata putem međusobnog utvrđivanja kupovnih ili prodajnih cijena, podjele tržišta i kupaca, ograničavanjem proizvodnje i/ili prodaje i tehnološkog razvoja, dogovorom o sudjelovanju u postupcima javne nabave i slično.

Agencija prvenstveno polazi od tog da je u ovom predmetu nesporno utvrđeno kako je Minimalni cjenik izrađen i usvojen od strane HDO-a dana 24. rujna 2010. godine, a što je utvrđeno uvidom u očitovanje HDO-a od dana 9. listopada 2013. godine kao i u zapisnik o održanoj usmenoj raspravi od dana 25. veljače 2014. godine, gdje je to potvrdio predstavnik HDO.

Uvidom u propis kojim je uređeno obavljanje poslova dentalne medicine, odnosno sukladno članku 42. i članku 43. točki 8. Zakona, Agencija je utvrdila kako je Komori dodijeljeno pravo utvrđivanja najniže cijene dentalnih usluga za doktore dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe i najniže cijene rada dentalnog tehničara.

Istovremeno, Zakon ne daje takvo ovlaštenje drugim subjektima te imajući u vidu da je HDO udruženje poduzetnika koje u dobrovoljno članstvo okuplja članove koji obavljaju poduzetničku djelatnost, razvidno je da je kao takva Minimalni cjenik donijela bez zakonskog uporišta, odnosno u suprotnosti s propisima o tržišnom natjecanju.

Nadalje, HDO je, u svom očitovanju od 29. siječnja 2014. godine, istaknulo kako je ono obvezno Komori podnijeti cjenik usluga i kako je donošenjem Minimalnog cjenika samo izvršavalo svoju obvezu propisanu Statutom Komore. Agencija je uvidom u odredbe članka 34. i članka 35. Zakona i uvidom u odredbe Statuta Komore utvrdila kako Komora donosi jedinstveni Cjenik usluga dentalne medicine kojim je definirana najniža cijena dentalne usluge, te kako doktor dentalne medicine mora istaknuti cjenik svojih dentalnih usluga na dostupnom i za pacijente vidljivom mjestu.

Stoga Agencija ističe kako se navedene odredbe odnose na doktore dentalne medicine, tako i ortodonte, pojedinačno, kad obavljaju svoju djelatnost ali ne i na HDO koje je samostalni gospodarski subjekt, a kojeg čine članovi čije je članstvo u predmetnom društvu dobrovoljno.

Sukladno članku 8. ZZTN-a, zabranjeno je već samo postizanje sporazuma o cijenama koji se, u ovom predmetu, očituje u donošenju Minimalnog cjenika te tako utvrđivanje namjere reprezentativnih članova HDO-a u smislu postojanja dogovora oko formiranja cijena, a time i narušavanja tržišnog natjecanja, ne bi bilo od utjecaja na tijek ni ishod ovoga postupka. Iz navedenog razloga Agencija je odbila provođenje dokaza na tu okolnost predloženog od strane HDO-a.

Tijekom čitavog postupka HDO navodi kako Minimalni cjenik u biti predstavlja prijedlog Minimalnog cjenika ortodontskih usluga koji je upućen Komori na utvrđenje. Navedeno je bilo nužno, prema navodima iz postupka, napraviti iz dva razloga. Prvi je to što je Komora utvrdila minimalne cijene svih stomatoloških usluga, osim za područje ortodoncije, a drugi je taj što je Nomenklatura zastarjela i zbog napretka struke ortodontske usluge navedene u istoj ne odgovaraju današnjim potrebama. Zbog toga je HDO odlučilo sistematizirati najčešće usluge iz područja ortodoncije, po uzoru kako je to učinjeno za ostale stomatološke usluge, i predložiti Komori taj prijedlog na usvajanje. Kao dokaz navedenom HDO je u prilogu pisane obrane dostavio dopis kojim predsjednik Komore, 1. ožujka 2011. godine upućuje odgovor predsjedniku HDO-a kako će se sastanak vezano uz problematiku cijena u ortodonciji održati te kako će ih o datumu održavanja istog obavijestiti. U navedenom dopisu predsjednik Komore se obraća vezano uz navodno postojeći dopis HDO-a upućen Komori od 17. veljače 2011., a koji Agenciji nije dostavljen.

Komora se Agenciji pisanim putem očitovala u dva navrata odnosno podnescima od 13. studenog 2013. i 2. prosinca 2013. godine, te dostavila odgovore na pitanja koja su Agenciji bila potrebna za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja u ovom predmetu, zbog čega je Agencija odbila dokazni prijedlog HDO-a o saslušanju članova i predsjednika Komore. U svojim očitovanjima Komora je navela kako je Nomenklatura izrađena na način da je u nju ugrađen popis svih dentalnih usluga – od polivalentnih do pojedinih specijalističkih, uključujući tako i ortodontske usluge. Svaka od tih usluga ima svoju pripadajuću šifru i broj bodova koji se množe s važećom vrijednošću boda i na taj način se dobije minimalna cijena pojedine dentalne usluge. Nadalje, Komora je navela da je točno da je upravo sada u tijeku ponovna revizija postojeće Nomenklature te da je prilikom izrade iste koristila stručnu pomoć raznih tijela, između ostalog i Hrvatskog društva ortodonata.

Agencija je odbila dokazni prijedlog HDO-a od kojim se predlaže provođenje vještačenja na okolnost razlike/istovjetnosti Nomenklature i cjenika, te jesu li predloženim Minimalnim cjenikom unaprijeđene i osuvremenjene ortodontske usluge kao i o potrebitosti nove Nomenklature.

Agencija ističe da, ukoliko je i postojala potreba za promjenom i osuvremenjivanjem usluga iz područja ortodoncije koje su navedene u Nomenklaturi, ista se ne može provesti utvrđivanjem minimalnih cijena odnosno donošenjem Minimalnog cjenika. Dakle, s aspekta propisa o tržišnom natjecanju nije sporno je li bilo potrebno osuvremeniti i klasificirati ortodontske usluge i jesu li one u Minimalnom cjeniku klasificirane na ispravan način tako da sadržajno i cjenovno odgovaraju onima koje su ranije utvrđene u Nomenklaturi. Sporna je činjenica da je to učinjeno utvrđivanjem minimalnih cijena u obliku dokumenta „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“, a što predstavlja povredu odredbe članka 8. stavka 1. ZZTN-a. Osim toga, u pisanom očitovanju Komore od 2. prosinca 2013. godine navedeno je kako je uvidom u Minimalni cjenik utvrđeno da su cijene u Minimalnom cjeniku iznad minimalne cijene koja bi se dobila izračunom po važećoj Nomenklaturi, odnosno da su u skladu s propisima Komore. Slijedom navedenog, Agencija je odbila dokazni prijedlog HDO-a kojim se traži vještačenje i na navedenu okolnost.

HDO-a je nadalje predložilo provođenje vještačenja u smislu utvrđivanja je li krajnji potrošač snosio ikakve posljedice u smislu lošije i/ili skuplje usluge te u smislu utvrđivanja kako bi cijene navedene u Minimalnom cjeniku, u slučaju da ga je Komora usvojila, bile jednake ili jeftinije od onih koje su utvrđene za ortodontske usluge u sustavu javne zdravstvene zaštite. Agencija je odbila provođenje ovog dokaza iz razloga što pored činjenice da HDO nije uopće ovlašteno utvrđivati minimalne cijene, isto je irelevantno obzirom da se u ovom postupku promatralo samo ortodontske usluge koje isti pružaju slobodno na tržištu, izvan mreže javne zdravstvene službe.

Vezano uz navode HDO-a kako Minimalni cjenik nije primjenjivan i nije na snazi, kako nije bio obvezujući za članove HDO-a, te kako je uklonjen odmah po pokretanju ovog postupka, Agencija ističe kako su dogovori o cijenama između konkurenata uvijek zabranjeni i čine tešku povredu tržišnog natjecanja, neovisno o tome jesu li bili u primjeni ili ne, te utvrđenje koje od navedenih činjenica nije od utjecaja na donošenje odluke o postojanju zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a.

Usuglašavanje cijena između konkurenata na tržištu dovodi do toga da na mjerodavnom tržištu ne postoji nikakav cjenovni izbor za istu uslugu, a poduzetnike se ne prisiljava na troškovno efikasno poslovanje i na pružanje kvalitetnijih usluga. Na taj se način sprječava odnosno ograničava optimalno utvrđivanje cijena usluga na mjerodavnom tržištu i izostaje mogućnost izbora za krajnje potrošače, odnosno mogućnost da potrošačima bude pružena najbolja moguća usluga za najpovoljniju cijenu. Posljedično, potrošači plaćaju višu cijenu proizvoda ili usluge za nižu kvalitetu proizvoda ili usluge.

Slijedom navedenog, Agencija je utvrdila kako opisano postupanje predstavlja zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a, a koje zabranjeno postupanje se očituje u donošenju Minimalnog cjenika koji je posljedica dogovora o načinu formiranja cijene usluge, što predstavlja jedno od najtežih ograničenja tržišnog natjecanja.

9. Postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere

Temeljem članka 52. stavka 2. ZZTN-a Agencija je uz Obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju strankama dostavila i poziv na glavnu raspravu na kojoj je stranci dana mogućnost za davanje obrane, odnosno izvođenje dokaza radi utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno kaznene mjere, te utvrđivanja olakotnih i otegotnih okolnosti kao kriterija za određivanje visine upravno-kaznene mjere propisane odredbama ZZTN-a.

Također, stranke su pozvane da temeljem članka 52. stavka 4. točaka 6. i 7. u roku od 15 dana od dana primitka Obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju, Agenciji dostave pisanu obranu i predlože dodatne svjedoke i dokaze.

Pisana obrana Hrvatskog društva ortodonata od 16. travnja 2014.

Dana 17. travnja 2014. godine u Agenciji je zaprimljeno očitovanje HDO-a na navode Obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju, koja je potpisana od strane punomoćnika HDO-a, a u kojoj se u bitnome navodi kako slijedi:

- HDO u cijelosti ostaje kod svih navoda tijekom postupka kao i predloženih dokaza. Navodi kako se radi o strukovnoj udruzi koja okuplja isključivo doktore dentalne medicine specijaliste ortodoncije i kojoj nije cilj ostvarivanje dobiti već je društvo usmjereno edukaciji i usavršavanju. Navodi i kako su članovi HDO-a fizičke osobe, te kako pravni subjekti bez obzira na svoju društvenu pojavnost (ustanove, pravne osobe i sl.) nisu i ne mogu biti članovi HDO-a.

- Nadalje, HDO navodi kako je Agencija pogrešno utvrdila mjerodavno tržište u proizvodnom smislu, odnosno kako nije utvrdila postojanje mreže javne zdravstvene zaštite koja pruža svoje usluge svim potrošačima na području Republike Hrvatske prema cijenama istih usluga utvrđenih od strane Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje;

- HDO ne poriče izradu Minimalnog cjenika te za njega navodi kako je isti ustvari prijedlog cjenika upućen Komori na usvajanje te ujedno navodi kako riječ „minimalno“ treba tumačiti u svjetlu broja usluga koje se istim pružaju. Ujedno, HDO ističe kako bi predmetni prijedlog Minimalnog cjenika i da je usvojen od strane Komore po strukturi bio jeftiniji ili jednak za

krajnjeg korisnika od cijene koja se za iste usluge u vrijeme predlaganja Minimalnog cjenika plaćala u sustavu javne zdravstvene zaštite, te predlaže vještačenje na tu okolnost.

- HDO je također navelo kako Agencija nije provela nikakvu usporednu analizu cijena na tržištu da bi mogla utvrditi narušavanje tržišnog natjecanja te kako je zaključak Agencije proizvoljan i neutemeljen;

- HDO predlaže Agenciji da prilikom odmjeravanja kazne uzme u obzir kako Minimalni cjenik nije primjenjivan i kako pored istog postoji i mogućnost primanja ortodontskih usluga putem javne mreže zdravstvene zaštite, te kako je broj članova društva višestruko manji od ukupnog broja osoba koje pružaju ortodontske usluge na području Republike Hrvatske;

- U istom smislu, HDO ističe potpunu i kontinuiranu suradnju s Agencijom, postupanje sukladno zahtjevima i uputama Agencije te uklanjanje dokumenta radi kojeg je postupak vođen odmah po saznanju o pokretanju postupka;

- U prilogu pisane obrane HDO je dostavilo dopis od 1. ožujka 2011. godine kojim Komora obavještava HDO da će se sastanak vezano uz prijedlog Minimalnog cjenika održati uskoro, odnosno da će o datumu održavanja istog biti pravodobno obaviješteni;

9.1. Glavna rasprava

Agencija je zakazala glavnu raspravu za dan 5. svibnja 2014. godine no na istoj nije bio prisutan predstavnik HDO-a, već njegov punomoćnik. S obzirom na to da te je ista u smislu članka 52. stavka 3. točke 6. odgođena, iduća je zakazana i održana dana 19. svibnja 2014. godine.

Kako bi se strankama dala mogućnost za davanje obrane, te u svrhu izvođenja dokazi radi utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno kaznene mjere, te utvrđivanja olakotnih i otegotnih okolnosti kao kriterija za određivanje visine upravno-kaznene mjere propisane odredbama ZZTN-a, Agencija je 19. svibnja 2014. godine održala glavnu raspravu na kojoj je prisustvovao punomoćnik HDO-a. Punomoćnik HDO-a ostao je kod svih navoda iznesenih tijekom ovog postupka kao i dokaza predloženih u istom te je u spis predao podnesak HDO-a u kojem se navodi kako se podnesak HDO-a od 16. travnja 2014. ima smatrati pisanom obranom HDO-a.

Agencija je odbila pisani prijedlog HDO-a u kojem se predlaže saslušati predsjednika Komore na okolnosti iz pisane obrane, a kako je to već obrazloženo pod točkom 8. obrazloženja ovog rješenja.

Članak 52. stavak 5. ZZTN-a propisuje da će Vijeće odlučiti o postojanju uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere, odrediti njezinu visinu, kao i rokove i način njezina izvršenja.

9.2. Utvrđivanje visine upravno-kaznene mjere

Sukladno članku 61. točki 1. ZZTN-a, upravno-kaznenom mjerom u iznosu do najviše 10 posto vrijednosti ukupnog prihoda koji je poduzetnik ostvario u posljednjoj godini za koju postoje zaključena godišnja financijska izvješća, kaznit će se poduzetnik koji sklopi zabranjeni sporazum ili na koji drugi način sudjeluje u sporazumu kojim je narušeno tržišno natjecanje, na način opisan odredbom članka 8. ZZTN-a.

Postupak utvrđivanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere zbog povrede odredbi ZZTN-a Agencija vodi sukladno pravilima propisanim člankom 52. ZZTN-a.

Cilj upravno-kaznenih mjera je osiguravanje učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanje počinitelja povreda ZZTN-a te otklanjanje štetnih posljedica takvih povreda i odvraćanje drugih poduzetnika od kršenja odredaba ZZTN-a, a u skladu s člankom 60. ZZTN-a.

Sukladno članku 64. stavku 2. ZZTN-a, pri izricanju upravno-kaznene mjere Agencija uzima u obzir sve olakotne i otegotne okolnosti kao što su težina povrede, vrijeme trajanja povrede i posljedice te povrede kako za druge poduzetnike na tržištu tako i za potrošače.

Prihod poduzetnika temeljem kojeg Agencija vrši izračun upravno-kaznene mjere definiran je člankom 2. stavkom 1. točkom c) Uredbe o upravno-kaznenim mjerama te isti predstavlja vrijednost prodaje robe i/ili usluga koji je poduzetnik ostvario isključivo od obavljanja djelatnosti na mjerodavnom tržištu na kojem je Agencija utvrdila povredu odredbi ZZTN-a, a u koji nije uključen porez na dodanu vrijednost niti drugi porezi izravno vezani uz prodaju.

Sukladno članku 5. stavku 3. Uredbe o upravno-kaznenim mjerama utvrđeno je da u slučaju kad Agencija utvrdi da je udruženje poduzetnika povrijedilo odredbe ZZTN-a kao prihod udruženja smatrat će zbroj pojedinačnih prihoda njegovih članova.

Nadalje, u skladu s člankom 64. stavkom 4. ZZTN-a, propisane su okolnosti koje Agencija osobito cijeni olakotnima, a stavkom 7. istog članka predviđeno je kako Agencija može dodatno smanjiti iznos upravno-kaznene mjere onom poduzetniku za kojeg utvrdi da se nalazi u teškoj financijskoj situaciji i koji je povrijedio odredbe ZZTN-a, ako on podnese Agenciji relevantne dokaze da bi izricanje upravno-kaznene mjere, u iznosu kako je to propisano ZZTN-om, nepovratno ugrozilo njegovu ekonomsku održivost i dovelo do potpunog gubitka vrijednosti njegove imovine.

U skladu s člankom 64. stavkom 8. Agencija može poduzetniku izreći i simboličnu upravno-kaznenu mjeru i u drugim slučajevima u kojima je utvrđeno da narušavanje tržišnog natjecanja nije bilo značajno, odnosno da nije imalo negativan učinak na tržištu. U slučaju izricanja simbolične upravno-kaznene mjere Agencija svoju odluku o tome mora posebno obrazložiti.

Uzevši u obzir navedene odredbe članka 64. stavka 8. ZZTN-a Agencija je utvrdila kako su posebne okolnosti zbog kojih postoji mogućnost izricanja simbolične upravno-kaznene mjere prisutne u ovom predmetu.

Agenciju u obrazloženju svoje odluke polazi od utvrđenja kako je mogućnost utvrđivanja minimalnih cijena dentalnih (i ortodontskih) usluga već regulirana važećim propisom. Naime zakonodavac je utvrdio tko je ovlašten utvrditi najnižu cijenu dentalnih usluga, a ovisno o tome radi li se o vrednovanju usluga dentalne medicine u mreži javne zdravstvene službe ili izvan nje.

Naime, odredbom članka 33. stavka 1. Zakona utvrđeno je kako vrednovanje djelatnosti dentalne medicine kao visokospecijalizirane djelatnosti od iznimne vrijednosti za pojedinca i društvo, u mreži javne zdravstvene službe za dentalnu medicinu određuje, uz prethodno pribavljanje mišljenja Komore, općim aktom društvo za osiguranje koje provodi obvezno zdravstveno osiguranje.

Nadalje, odredbe članka 42. i članka 43. točke 8. Zakona, propisuju ovlaštenje Komore na određivanje najniže cijene rada doktora dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe i najnižu cijenu rada dentalnog tehničara odnosno na ovlast Komore da određuje najnižu cijenu dentalnih usluga za doktore dentalne medicine izvan mreže javne zdravstvene službe za dentalnu medicinu.

Agencija je nadalje uzela u obzir činjenicu da su doktorima dentalne medicine koji obavljaju dentalnu medicinu na području Republike Hrvatske članstvo u Komori obvezno, te ih kao takve i Zakon i Statut Komore obvezuju na izradu cjenika dentalnih usluga u skladu s propisanim najnižim cijenama, a koji cjenici podliježu nadzoru od strane Komore.

Naime, Agencija je utvrdila kako je Komora iskoristila svoju zakonsku ovlast i izradila Nomenklaturu u kojoj je navela popis dentalnih (i ortodontskih) usluga i istima dodijelila bodove koji se množe s vrijednošću boda koji je također Komora utvrdila, te je na taj način utvrdila minimalne cijene dentalnih usluga. No, Agencija je utvrdila kako je Komora izradila i dokument „Cjenik stomatoloških usluga – minimalne cijene“ koji obuhvaća veći broj područja stomatologije, no ne i ortodontiju. Iako su dogovori o minimalnim cijenama uvijek zabranjeni s aspekta tržišnog natjecanja, Agencija je ovaj slučaj razmatrala i u odnosu na činjenicu da je već samim Zakonom, u području dentalne medicine, dogovor o minimalnim cijenama dopušten, na način da je ta ovlast dana ili društvu koje provodi obvezno zdravstveno osiguranje ili Komori, a da su doktori dentalne medicine specijalisti ortodonti obvezni članovi Komore.

Ujedno, Agencija je uzela u obzir da se predmetni Minimalni cjenik odnosio samo na dio ortodontskih usluga i to onih koje obavljaju doktori dentalne medicine specijalisti ortodonti izvan mreže javne zdravstvene službe, odnosno da je većina tih usluga dostupna korisnicima i na način da ju mogu ostvariti u skladu sa svojim pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Nadalje, Agencija je uvidom u dostavljena Izvješća o prihodima i rashodima HDO-a za 2011., 2012. i 2013. godinu utvrdila kako HDO nema prihode u navedenim razdobljima te je u smislu članka 5. stavka 3. Uredbe o upravno-kaznenim mjerama i članka 23. stavka 4. Uredbe 1/2003, zatražila dostavu prihoda članova HDO-a, a za koje je utvrdila da su članovi predsjedništva HDO-a, odnosno tijela udruženja poduzetnika koje je nadležno za donošenje odluka. Navedenu Uredbu 1/2003 Agencija je primijenila u smislu članka 74. ZZTN-a.

Svi poduzetnici članovi HDO-a od kojih je zatražena potrebna dokumentacija istu su dostavili te su se ujedno očitovali na način da nemaju saznanja o postizanju bilo kakvog zabranjenog sporazuma, da sporni Minimalni cjenik nisu primjenjivali te da nije postojala nikakva obveza njegove primjene, a koju bi eventualno HDO nametnulo svojim članovima.

Sukladno pisanom očitovanju HDO-a od 9. listopada 2013. godine i ostalih navoda tijekom ovog postupka, utvrđeno je kako nije postojala obveza primjene sporazuma (Minimalnog cjenika) te nije propisan nikakav nadzor nad izvršavanjem istog niti su propisane eventualne sankcije za nepoštivanje sporazuma. Agencija nije utvrdila suprotno, te je Vijeće ovu okolnost također uzelo u obzir prilikom donošenja odluke o izricanju simbolične upravno-kaznene mjere.

Iako je u ovom postupku utvrđeno da Minimalni cjenik predstavlja zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a koji je zabranjen prema cilju te primjenu istog i njegov učinak na konkretnom tržištu i nije potrebno dokazivati, Agencija je ipak uzela u obzir utvrđenja do kojih je došla uvidom u izjave i dokumentaciju promatranog uzorka članova HDO-a te je razvidno da su isti nisu primjenjivali sporni cjenik kao i da je donošenje Minimalnog cjenika prouzročilo značajne posljedice na tržištu.

Agencija je poklonila vjeru navodima HDO-a koji su dostavljeni tijekom postupka, a u smislu da je HDO prije svega strukovna udruga koja okuplja isključivo doktore dentalne medicine specijaliste ortodontije koji su pravni laici i kojoj nije prioritetni cilj ostvarivanje dobiti već je društvo usmjereno na edukaciju i znanstveno-stručno usavršavanje. Navedeno proizlazi i iz Izvješća o prihodima i rashodima HDO koji su dostavljeni Agenciji. Imajući u vidu specifičnost dentalne djelatnosti kao takve, koja se podrazumijeva u okviru zdravstvene djelatnosti, te

njenog doprinosa zdravlju korisnika takvih usluga, Agencija je, kako je to već navedeno, isto uzela u obzir pri odlučivanju o izricanju simbolične upravno-kaznene mjere.

Slijedom svega navedenog, utvrđeno je postojanje onih posebnih okolnosti zbog kojeg bi, HDO-u, sukladno članku 64. stavku 8. ZZTN-a, bilo moguće izreći simboličnu upravno-kaznenu mjeru u iznosu od 150.000,00 (slovima: stopedesettisuća) kuna.

10. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju provedenog postupka Vijeće je na 13. sjednici, održanoj 27. ožujka 2014. godine, sukladno ovlastima iz članka 30. ZZTN-a, utvrdilo da je Hrvatsko društvo ortodonata postupilo u suprotnosti s odredbama o tržišnom natjecanju na način da je dana 24. rujna 2010. godine izradilo dokument „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ koji predstavlja zabranjeni sporazum koji za cilj ili posljedicu ima sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, a u smislu članka 8. ZZTN-a stavka 1. ZZTN-a.

Nakon provedenog posebnog postupka utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere, Vijeće je na 21. sjednici, održanoj 12. lipnja 2014. godine, utvrdilo postojanje uvjeta za izricanje simbolične upravno-kaznene mjere.

Slijedom navedenog Vijeće je odlučilo da se Hrvatskom društvu ortodonata izrekne simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 150.000,00 kuna (slovima: stopedesettisuća kuna).

Temeljem članka 52. stavka 6. ZZTN-a, Agencija sukladno odlukama Vijeća kojima je utvrđeno narušavanje tržišnog natjecanja i kojima je utvrđeno postojanje uvjeta za izricanje simbolično upravno-kaznene mjere, okončava postupak donošenjem jedinstvenog rješenja.

10.1. Odluka Vijeća o postojanju zabranjenog sporazuma

Vijeće je nesporno utvrdilo na 13. sjednici, održanoj 27. ožujka 2014. godine sukladno ovlastima iz članka 30. ZZTN-a, da je Hrvatsko društvo ortodonata postupilo u suprotnosti s odredbama o tržišnom natjecanju na način da je dana 24. rujna 2010. godine izradilo dokument „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ koji predstavlja zabranjeni sporazum koji za cilj ili posljedicu ima sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, a u smislu članka 8. ZZTN-a stavka 1. ZZTN-a.

Vijeće je utvrdilo da je dokument „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“ bio na snazi u razdoblju od 24. rujna 2010. do 9. listopada 2013. godine, a povreda važećeg ZZTN-a ostvarena je u razdoblju od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. godine, budući da je važeći ZZTN stupio na snagu 1. listopada 2010. godine. S obzirom na to da je HDO, podneskom zaprimljenim u Agenciji 9. listopada 2013. godine, izvijestilo Agenciju kako je uklonilo Minimalni cjenik s Internet stranica, Vijeće je taj dan utvrdilo kao zadnji dan trajanja povrede članka 8. stavka 1. ZZTN-a.

U konkretnom slučaju, Vijeće je utvrdilo kako je HDO dana 24. rujna 2010. izradilo Minimalni cjenik bez da je za takvo postupanje imalo zakonsko uporište. Naime, a kako je to nesporno utvrđeno, na takvo postupanje ovlaštena je isključivo Komora, sukladno svojim zakonskim i statutarnim ovlastima, no ne i udruženje poduzetnika, u ovom slučaju HDO.

HDO je, prema mišljenju Vijeća, trebalo na bilo koji drugačiji i zakonom dopušten način pristupiti rješavanju problema vrednovanja ortodontskih usluga, odnosno činjenica da Komora nije utvrdila najniže cijene ortodontskih usluga zasebnim cjenikom, ne ovlašćuje niti izravno niti neizravno HDO-a na izradu Minimalnog cjenika.

Unatoč svim navodima HDO-a kako se i radi samo o prijedlogu Minimalnog cjenika nesporna je činjenica da predmetni Minimalni cjenik sadrži popis ortodontskih usluga i njihove minimalne cijene. Shodno tomu, nesporno je i kako je njegov nastanak posljedica dogovora o cijeni između osoba koje si međusobno konkuriraju na istom mjerodavnom tržištu te da se isti tri godine nalazio javno objavljen na Internet stranici HDO-a.

Naime, Vijeće ističe kako su dogovori o cijenama, podjeli tržišta i slične aktivnosti poduzetnika koji posluju na istom tržištu pa su dakle konkurenti, suprotni samoj biti i svrsi tržišnog gospodarstva. Takvim se dogovorima sprječava optimalna alokacija resursa, ukida konkurencija među poduzetnicima, kao temeljni pokretač razvoja tržišnog gospodarstva, a postojanje više tržišnih takmaca samo je formalne naravi jer oni, dogovarajući istu cijenu za isti proizvod/uslugu koji proizvode/pružaju različiti poduzetnici s različitim troškovima i različitom proizvodnosti i efikasnosti poslovanja zapravo djeluju kao jedan poduzetnik ili „kolektivni“ monopolist.

Pritom, krajnji potrošači plaćaju svojevrzni „privatni porez“ takvim poduzetnicima u obliku viših cijena koje, u pravilu, imaju za cilj osigurati opstanak i onom najmanje efikasnom poduzetniku, ali i ekstra profit onima koji imaju bolju efikasnost poslovanja i najveću korist od takvog dogovora.

U slučajevima postojanja takvih sporazuma, prestaje postojati motiv odnosno potreba sudionika sporazuma da se natječu u kvaliteti usluge i uvođenju inovacija. Na taj se način sudionicima sporazuma osigurava opstanak na tržištu tako dugo dok se pridržavaju dogovorenog. Stoga će na tržištu opstati i oni poduzetnici koji na njemu ne bi mogli opstati u uvjetima učinkovitog tržišnog natjecanja.

Naime, izradom takve vrste dokumenata te njegovom objavom na vlastitoj Internet stranici kako bi se isti učinilo dostupnim i drugim članovima koji nisu bili prisutni prilikom donošenja istog, HDO je odstupio od uobičajenog i dozvoljenog tržišnog ponašanja, a na štetu učinkovitog tržišnog natjecanja.

Vijeće ističe kako se ovdje radi o sporazumu koji je zabranjen prema cilju, pa njegov učinak i nije potrebno dokazivati. Drugim riječima, s obzirom da takvi dogovori već po svojoj prirodi imaju za cilj narušavanje tržišnog natjecanja, u konkretnom slučaju nije nužno dokazati i antikompetitivne učinke takvog ponašanja na samo tržište. Stoga Agencija nije detaljno analizirala niti utvrđivala konkretne posljedice na tržište, odnosno na interese potrošača nastale sklapanjem predmetnog sporazuma.

Naime, sukladno članku 24. Smjernica o horizontalnim sporazumima ograničenje tržišnog natjecanja po cilju je ono koje po svojoj samoj suštini ima mogućnost ograničavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 101. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kojem sadržajno odgovara članak 8. stavak 1. ZZTN-a, a ispitivanje stvarnih ili potencijalnih učinaka sporazuma na tržištu nije potrebno kad se utvrdi njegov protutržišni cilj.

Temeljem točke 20. Smjernica, kada se utvrdi da sporazum ima za cilj sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, nema potrebe uzimati u obzir i njegove konkretne učinke. To znači da su takvi sporazumi zabranjeni *per se* bez obzira jesu li nastupili njihovi stvarni učinci na tržišno natjecanje ili ne.

Sukladno točki 21. Smjernica, ograničenja tržišnog natjecanja prema cilju jesu ona ograničenja koja već po svojoj samoj prirodi imaju mogućnost ograničavanja tržišnog natjecanja, a sukladno točki 22. Smjernica, sadržaj konkretnog sporazuma i njegovi objektivni ciljevi relevantni su pri ocjeni ima li taj sporazum za cilj ograničiti tržišno natjecanje. Prema točki 23. Smjernica, u slučaju horizontalnog sporazuma, o kakvom je sporazumu u

konkretnom slučaju riječ, ograničenja tržišnog natjecanja prema cilju uključuju dogovaranje cijena ili drugih trgovinskih uvjeta, ograničavanje proizvodnje i podjelu tržišta, itd.

Na predmetni sporazum ne mogu se primijeniti odredbe članka 10. ZZTN-a o skupnom izuzeću pojedinih sporazuma. Uvjeti za skupno izuzeće sporazuma pobliže su utvrđeni uredbama Vlade RH o skupnom izuzeću određenih vrsta sporazuma iz članka 10. ZZTN-a.

Iako se Uredba o horizontalnim sporazumima primjenjuje naročito na sporazume o istraživanju i razvoju i sporazume o specijalizaciji, njene se odredbe na odgovarajući način primjenjuju i na druge vrste horizontalnih sporazuma. Sukladno članku 1. Uredbe o horizontalnim sporazumima, horizontalni sporazumi su oni koji su sklopljeni između dva ili više neovisnih poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije. Dakle, riječ je o sporazumima sklopljenim između konkurenata na mjerodavnom tržištu.

Člankom 11. stavkom 1. točkom c) i člankom 13. stavkom 1. točkom a) Uredbe o horizontalnim sporazumima, dogovor o cijenama je utvrđen kao teško ograničenja tržišnog natjecanja. Na sporazume poduzetnika koji sadrže takva teška ograničenja tržišnog natjecanja ne mogu se ni u kojem slučaju primijeniti odredbe o skupnom izuzeću. Kako predmetni sporazum jest upravo svojevrsni dogovor o cijenama, dakle sadrži teška ograničenja tržišnog natjecanja, taj sporazum ne ispunjava uvjete za skupno izuzeće u smislu članka 10. ZZTN-a.

U konkretnom slučaju ispitana je i moguća primjena Uredbe o sporazumima male vrijednosti. Sukladno članku 1. stavku 2. Uredbe o sporazumima male vrijednosti, na sporazume male vrijednosti koji zadovoljavaju uvjete iz te uredbe ne primjenjuju se odredbe o zabranjenim sporazumima iz članka 8. stavka 1. ZZTN-a.

Međutim, člankom 6. stavkom 1. Uredbe o sporazumima male vrijednosti propisano je kako se sporazumi, koji unatoč neznatnom tržišnom udjelu sudionika sporazuma i njihovih povezanih poduzetnika sadrže odredbe koje se smatraju teškim ograničenjima tržišnog natjecanja, ne smatraju sporazumima male vrijednosti. Članak 7. iste uredbe kao teška ograničenja tržišnog natjecanja, u sporazumima male vrijednosti sklopljenim između stvarnih ili potencijalnih konkurenata, navode se ona ograničenja koja izravno ili neizravno, samostalno ili zajedno s ostalim čimbenicima pod kontrolom ugovornih strana, imaju cilj utvrđivanje cijena kod prodaje proizvoda trećim stranama, ograničavanje proizvodnje ili prodaje te podjelu tržišta ili kupaca.

Stoga je Agencija, temeljem odluke Vijeća, odlučila kao u točki I i II. izreke ovoga rješenja.

10.1. Odluka Vijeća o visini upravno-kaznene mjere

Vijeće je prilikom donošenja odluke o visini upravno-kaznene mjere u obzir uzelo sve činjenice i okolnosti utvrđene u postupku utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere te se odlučilo na izricanje simbolične upravno-kaznene mjere u smislu članka 64. stavka 8. ZZTN-a. Posebna obrazloženja takve odluke Vijeća detaljno su navedena pod točkom 9.2. obrazloženja ovog rješenja, te će se Vijeće ovdje samo kratko osvrnuti na iste.

Vijeće ističe kako je izrečena simbolična-upravno kaznena mjera u iznosu od 150.000,00 (slovima: stopedesettisuća) kuna izrečena u skladu s člankom 61. točkom 1. i člankom 64. stavkom 1. ZZTN-a, kojim je utvrđeno da upravna-kaznena mjera može biti izrečena poduzetniku, koji sklopi zabranjeni sporazum u smislu članka 8. ZZTN-a, u iznosu do najviše 10 posto vrijednosti ukupnoga prihoda koji je poduzetnik ostvario u posljednjoj godini za koju postoje zaključena godišnja financijska izvješća, te da ista ne prelazi zakonski maksimum.

Razmatrajući sve okolnosti utvrđene tijekom postupka Vijeće nije moglo uzeti u obzir utvrđenje da je HDO promptno uklonilo Minimalni cjenik s vlastitih Internet stranica, kao i utvrđenje da je HDO surađivalo s Agencijom tijekom cijelog postupka. Naime, sukladno članku 8. stavku 3. Uredbe o upravno-kaznenim mjerama, prekid protupravnog postupanja u slučaju kartela neće se razmatrati kao olakotna okolnost. Vezano uz suradnju HDO-a s Agencijom, ista, prema utvrđenjima Vijeća, ne prelazi zakonsku obvezu HDO-a iz članka 41. stavka 1. ZZTN-a, koja ih obvezuje na suradnju, a pod prijetnjom novčane kazne ukoliko budu postupali drugačije.

No, Vijeće je pri donošenju odluke o izricanju simbolične upravno-kaznene mjere uzelo u obzir prvenstveno činjenicu da je utvrđivanje minimalnih cijena na tržištu dentalnih (i ortodontskih) usluga dozvoljeno važećim pozitivnim propisom te da je na utvrđivanje istih ovlaštena Komora, a čiji su članovi, između ostalih, doktori dentalne medicine specijalisti ortodonti koji obavljaju tu djelatnost na području Republike Hrvatske.

Pored činjenice da je utvrđivanje minimalnih cijena dentalnih usluga Komori dozvoljeno propisom, Vijeće je utvrdilo kako sama Komora u trenutku izrade ovog rješenja nije direktno iskoristila svoju zakonsku i statutarnu ovlast i donijela Cjenik koji bi sadržavao minimalne cijene ortodontskih usluga, dok za druge djelatnosti iz područja dentalne medicine je postupila na taj način. Ujedno, Vijeće je poklonilo vjeru navodima HDO-a kako su djelatnosti navedene u Nomenklaturi zastarjele i ne odgovaraju suvremenim potrebama, te kako ih je potrebno što prije osuvremeniti i prilagoditi današnjim potrebama.

Vijeće je pri izricanju simbolične upravno-kaznene mjere imalo u vidu činjenicu da posljedica ovog utvrđenog zabranjenog sporazuma nije bila obvezni napatuk članovima HDO-a da isti moraju primjenjivati uz prijetnju nadzora i sankcija, te je kroz određeni uzorak članova koji su Agenciji dostavili svoja očitovanja i zatraženu dokumentaciju Vijeće utvrdilo kako isti nisu smatrali da su obvezni primjenjivati Minimalni cjenik, dok su se pojedini izjasnili da nisu ni znali za postojanje i objavu istog.

Nadalje, Vijeće je, kako je to već navedeno, odlučilo cijeniti navode HDO-a kako je isto prije svega strukovno udruženje doktora dentalne medicine specijalista ortodontata kojima je prioritetni cilj edukacija i stručno usavršavanje.

Zbog svega navedenog, Vijeće smatra da će izricanjem simbolične upravno-kaznene mjere u iznosu kojeg je odredilo postići cilj primjerenog kažnjavanja poduzetnika HDO te ispuniti propisani cilj upravno-kaznene mjere, odnosno postići specijalni preventivni učinak kod poduzetnika HDO kojem se izriče, te opći preventivni učinak koji podrazumijeva upozorenje drugim poduzetnicima da se ne upuštaju u povrede propisa o tržišnom natjecanju.

Ujedno, Vijeće smatra da bi izricanje upravno-kaznene mjere primjenom dvostupanjske metodologije izračuna iz članka 64. stavka 2. i stavka 3. sukladno kojoj se osnovni iznos upravno-kaznene mjere obračunava u postotku prihoda koji je poduzetnik ostvario isključivo od obavljanja djelatnosti na utvrđenom mjerodavnom tržištu na kojem je povrijeđen zakon, i koji se množi s brojem trajanja povrede, a nakon toga se smanjuje ili povećava ovisno o utvrđenim olakotnim i/ili otegotnim okolnostima, dovelo do izricanja previsoke upravno-kaznene mjere. Naime, imajući u vidu odredbe članka 5. stavka 3. Uredbe o upravno-kaznenim mjerama prema kojoj se prihodom udruženja poduzetnika smatra prihod njegovih članova, Vijeće smatra kako na taj način izrečena upravno-kaznena mjera ne bi bila u skladu s težinom i značajem, odnosno posljedicama konkretne povrede.

Slijedom navedenog, razmatrajući sve okolnosti relevantne za utvrđivanje visine upravno-kaznene mjere, Vijeće je donijelo odluku o kažnjavanju poduzetnika HDO u iznosu od 150.000,00 (slovima: stopedesettisuća) kuna jer će se navedenom simboličnom upravno-kaznenom mjerom postići cilj primjerenog kažnjavanja Udruženja, odvratanja navedenog

poduzetnika od budućih postupanja kojima se narušava tržišno natjecanje, kao i odvratanja drugih poduzetnika i udruženja poduzetnika od narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenih sporazuma.

11. Izvršenje upravno-kaznene mjere

Temeljem članka 70. stavka 1. ZZTN-a, upravno-kaznena mjera uplaćuje se po izvršnosti rješenja ukoliko nije uložena tužba, odnosno po pravomoćnosti sudske odluke, uračunavajući iznos upravno-kaznene mjere i zakonske zatezne kamate od dana dostave stranci rješenja Agencije do dana plaćanja.

Navedeni iznos uplaćuje se u korist Državnog proračuna Republike Hrvatske na račun broj: HR1210010051863000160, model HR64, poziv na broj odobrenja: 6092-20833-(OIB uplatitelja).

Nakon izvršene uplate obveznik uplate je dužan uplatnicu, kao dokaz o obavljenoj uplati upravno-kaznene mjere, dostaviti Agenciji žurno, a najkasnije po isteku roka od 15 (petnaest) dana od dana pravomoćnosti rješenja s pozivom na broj klase: UP/I 034-03/2013-01/034.

Temeljem članka 70. stavka 3. ZZTN, ako poduzetnik u roku ne uplati upravno-kaznenu mjeru, Agencija će obavijestiti Područni ured Porezne uprave Ministarstva financija na čijem je području sjedište kažnjene osobe, radi naplate upravno-kaznene mjere prisilnim putem prema propisima o prisilnoj naplati poreza. Upravno-kaznena mjera koja na zahtjev Agencije prisilno naplaćuje Porezna uprava uplaćuju se izravno u korist državnog proračuna.

Stoga je Agencija, temeljem odluke Vijeća, odlučila kao u točki III. izreke ovoga rješenja.

12. Objava rješenja u „Narodnim novinama“

Sukladno odredbi članka 59. stavka 2. ZZTN-a, a u svezi s člankom 58. stavkom 1. točkom 1. ZZTN-a, ovo rješenje bit će objavljeno u «Narodnim novinama», dok će se temeljem članka 59. stavka 3. ZZTN-a, tekst rješenja objaviti i na internet stranici Agencije.

Stoga je Agencija, temeljem odluke Vijeća, odlučila kao u točki IV. izreke ovoga rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

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

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag.iur.

Dostaviti:

1. [...] odvjetnik
2. Pismohrana, ovdje.