



UP/I 034-03/20-04/002

580-16/123-25-030

580-AZTN 12.06.2025



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

Poslovni broj: Usž-2429/2024-2

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

## P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga Suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Blanše Turić, članica vijeća te sudske savjetnice Marte Sraka, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja SPAR HRVATSKA d.o.o., Zagreb, Slavonska avenija 50, OIB: 46108893754, kojeg zastupa opunomoćenica [REDACTED], odvjetnica u [REDACTED], [REDACTED], protiv tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, Savska cesta 41, OIB: 54882480048, radi utvrđivanja nepoštena trgovačke prakse, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Us I-3325/2021-12 od 19. travnja 2024., na sjednici vijeća održanoj dana 20. ožujka 2025.

## p r e s u d i o j e

I. Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Us I-3325/2021-12 od 19. travnja 2024.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška žalbenog postupka.

## O b r a z l o ž e n j e

1. Uvodno naznačenom presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika, klasa: UP/I-034-03/20-04/002, urbroj: 580-16/123-2021-011 od 22. srpnja 2021. (točka I. izreke). U točki II. izreke te presude se odbija zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

2. Protiv navedene presude tužitelj je podnio žalbu zbog svih razloga propisanih u članku 66. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. - dalje: ZUS) odnosno zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pogrešne primjene materijalnog prava. Dalje u žalbi tužitelj navodi kronologiju događaja i slijed radnji poduzetih u postupku, a pri čemu posebno daje osvrt na definiciju pojma "javni interes", koju Zakon o općem upravnom postupku ne daje, a niti drugi mjerodavni propisi. S time u vezi tužitelj ukazuje na primjenu odredbi Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom, vezano uz primjenu članka 42. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku. Smatra da je tuženik u konkretnom slučaju bio dužan utvrditi postoji li javni interes na koji se poziva, a u odnosu na koju interpretaciju i sud daje svoju analizu u pobijanoj presudi. Tužitelj dalje u žalbi ističe razloge zbog kojih smatra da tuženik u vezi ocjene pobliže opisane povrede nije dao dostatnu i

valjanu argumentaciju, a izbjegavajući konkretne razloge je ušao u područje tržišnog natjecanja i povredi dao karakteristiku "ograničenja prema cilju" ili "hard-core restraints" iako se ne radi o postupku iz Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Nadalje u žalbi tužitelj iscrpno navodi razloge zbog kojih upire na bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje te pogrešnu primjenu materijalnog prava, a smatra nezakonitom osporenu odluku i u odnosu na visinu i izricanje upravno-kaznene mjere.

Tužitelj dodaje i da je ocjena tuženika da "šteta za dobavljače nije element protupravnosti" protivna cilju i svrsi Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom („Narodne novine“ 117/17- dalje: ZNTP), a ujedno i definiciji nepoštene tržišne prakse iz članka 3. ZNTP-a, odnosno definiciji samog djela koje se tužitelju u predmetnom slučaju stavlja na teret. Dodaje da se pitanje posljedica za dobavljače nije uopće utvrđivalo u provedenom postupku, a premda su povrede za dobavljače element bitan za odmjeravanje sankcije, a konstatacija tuženika da su "štetne posljedice neupitne" je puki navod tuženika, bez dostatne i valjane argumentacije navodnog protuzakonitog ponašanja i izricanja kazne u naznačenoj visini. Tužitelj u žalbi iscrpno navodi i obrazlaže razloge zbog kojih smatra pogrešnim zaključke i stajališta prvostupanjskog suda. Ukazuje i na povredu ustavnih prava, konkretno pravna na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, jer sud zauzima različita pravna stajališta u predmetima iste činjenične i pravne naravi. Dodaje da je pravomoćnom presudom Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, poslovni broj: ██████████ od 4. ožujka 2021., koja je postala pravomoćna 19. ožujka 2021. oslobođen optužbe da je počinio opisana djela koja mu se u upravnom postupku stavljaju na teret. Dakle, tužitelj napominje da je oslobođen prekršajne odgovornosti, u vezi postupanja protivnog odredbi članka 64. Zakona o trgovini, tj. da je počinio prekršaj iz članka 70. stavka 1. točke 8. tog Zakona. S time u vezi ukazuje na povredu načela ne bis in idem, a ističe i prigovor res iudicata, jer je riječ o postupanju u okviru istog programa "Sakupi i uštedi" i u istom vremenskom razdoblju.

Zaključno, tužitelj smatra da zbog okolnosti da je oslobođen od prekršajne odgovornosti za opisano postupanje, nije bilo osnove da se isto ponašanje u upravnom postupku ocjeni protupravnim te tužitelja sankcionira radi prodaje određenih proizvoda ispod nabavne cijene, jer je takvo postupanje i zauzimanje različitih pravnih stajališta protivno načelu vladavine prava i dovodi do pravne nesigurnosti. Dodaje da u predmetnom slučaju nije razmotreno niti pitanje nadležnosti tuženika, jer je i sam tuženik različito definira, ovisno o okolnostima pojedinog slučaja. Tužitelj smatra da postoje u praksi različita tumačenja u vezi nadležnosti tuženika, tj. da je nadležan postupati ako se radi o prodaji proizvoda ispod nabavne cijene krajnjem potrošaču, ali i kada se radi o prodaji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, međutim, da nije razjašnjeno pitanje je ili nadležan samo u vezi odnosa između određenih dionika na tržištu, tj. vertikalno onih koji sudjeluju u lancu opskrbe hranom ili horizontalno u odnosu na druge trgovce ili na sve dionike i horizontalno i vertikalno, odnosno je li npr. nadležnost koja se odnosi na vertikalne dionike isključuje horizontalne dionike (npr. odnosi između trgovaca ili samo trgovaca na malo). Tužitelj smatra da iz konačnog prijedloga ZNTP-a koji je Vlada RH uputila Saboru proizlazi da se ZNTP odnosi samo na vertikalni odnos u lancu opskrbe hranom, a Zakon o trgovini na trgovce, što je protivno tumačenju tuženika, koje prihvaća sud, a prema kojem je opseg primjene ZNTP-a u bitnom identičan opsegu primjene Zakona o trgovini, a iz čega slijedi

zaključak o neosnovanosti stajališta prvostupanjskog suda i tuženika o njegovoj nadležnosti za postupanje u predmetnoj stvari. Tužitelj dodaje da je tuženik identične situacije rješavao i na temelju Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i donio odluke u postupcima protiv poduzetnika [REDACTED] i [REDACTED], koji su u određenom vremenskom razdoblju prodavali pivo ([REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED]) po maloprodajnoj cijeni manjoj od nabavne, a takvo ponašanje je ocijenio isključivo kao zlouporabu vladajućeg položaja primjenom predatorskih cijena. Tužitelj u žalbi daje osvrt i na stajališta zauzeta u pobliže navedenim odlukama Ustavnog suda vezano uz zahtjeve za određenošću i preciznošću pravne norme koji se smatraju sastavnim djelom načela vladavine prava, jer se u protivnom otvara prostor za arbitrarno odlučivanje upravnih i sudbenih tijela, a što dalje ugrožava i druge sastavne elemente načela pravne sigurnosti. U vezi negativnih posljedica koje proizlaze iz neujednačene sudske prakse tužitelj ukazuje i na niz odluka koje je donio Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP), a vezano uz povrede članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 18/97., 6/99.-pročišćeni tekst, 8/99.-ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17. – dalje: Konvencija).

Tužitelj u žalbi iscrpno navodi i obrazlaže i druge razloge zbog kojih smatra da su razlozi navedeni u obrazloženju pobijane presude proturječni, a osporena odluka nezakonita, jer je tijekom provedenog postupka utvrđeno da je do prodaje ispod nabavne cijene navedenih proizvoda moglo doći samo kada se uz akcijsku cijenu istovremeno primjenjivao popust na temelju markica iz programa vrijednosti SPARA. Tuženik je utvrdio da prodaja promatranih proizvoda po akcijskim cijenama ne predstavlja prodaju ispod njihove nabavne cijene s PDV-om, jer su akcijske cijene bile iznad nabavne cijene s PDV-om, uz daljnji proturječan navod iz obrazloženja osporenog rješenja da "činjenica da je stranka prodavala proizvode i iznad nabavne cijene nije relevantna za konkretan postupak". Tužitelj smatra da izreka osporenog rješenja proturječi razlozima koji su navedeni u njegovom obrazloženju, a da proturječi i sadržaju isprava iz zapisnika o iskazima koji su dani tijekom postupka. Tužitelj napominje da i drugi trgovci koriste popuste na ukupne kupnje, te da se radi o uobičajenoj praksi, koja ne znači redovitu prodaju ispod nabavne cijene, a kao primjer takvog postupanja navodi [REDACTED], odnosno ističe da se opisani popusti koriste u praksi i da su u korist potrošača i dobavljača, pri čemu se svakako može naći i neki proizvod koji će biti prodan ispod nabavne cijene, ali to nije isključiva namjera poduzetnika. Vezano uz navedeno ukazuje i na praksu gratis proizvoda uz kupljeni proizvod, a primjenom iste logičke metode proizlazi da je gratis proizvod prodan 100% ispod nabavne cijene s PDV-om. Tužitelj dalje u žalbi daje osvrt i na postupanje drugih poduzetnika pri čemu ukazuje i na identično ponašanje poduzetnika [REDACTED], a vezi čijeg je tuženik utvrdio da cijena ne ulazi u zonu ispod nabavne za proizvode koji su na akciji već samo u odnosu na neke od njih, pri čemu upućuje i na nedostatak izravne namjere kod poduzetnika [REDACTED]. Tužitelj dodaje da nije jasno na koji način je u konkretnom slučaju iskoristio značajnu pregovaračku snagu te u odnosu na kojeg dobavljača. Smatra da to pitanje nije s dovoljno pažnje razmotrio tuženik, niti prvostupanjski sud.

Tužitelj u žalbi konačno zaključuje da nije oštetio krajnjeg kupca niti dobavljača pojedinog proizvoda niti javni interes, a niti su tuženik i sud valjano argumentirali stajalište da loyalty program ne predstavlja iznimku od primjene ZNTP-a, koji veliki broj trgovaca koristi u različitim oblicima, a u kojima samo iznimno dolazi do prodaje proizvoda ispod nabavne cijene. Smatra da ga se tereti za uobičajenu praksu u

trgovini, kojom ne nastaje šteta niti dolazi do povrede javnog interesa, već se ostvaruje pogodnost za potrošače i dobavljače, a tužitelja stavlja u neravnopravan položaj u odnosu na druge trgovce. Tužitelj posebno ukazuje na visinu odmjerene kazne u okolnostima nastanka štete koja nije dokazana u odnosu na bilo kojeg utvrđenog dobavljača, a niti je tuženik kod izricanja kazneno-upravne mjere uzeo u obzir sve relevantne okolnosti. Zbog toga tužitelj ukazuje na nesrazmjernost izrečene mjere čiju visinu tuženik pokušava opravdati visinom ostvarenih prihoda tužitelja tek u odgovoru na tužbu. U bitnom tužitelj ističe da mu je za prodaju navedenih proizvoda kroz tri dana izrečena kazna u visini od 1.300.000,00 kn. Tužitelj ističe kao ključno da su u predmetnom slučaju kupci ostvarili popust pri kupnji koji je specifične naravi i ne predstavlja kontinuiranu prodaju ispod zakonom određenog standarda, jer su popust ostvarili na temelju prethodno izvršenih kupnji, zbog čega je cijena nekih proizvoda bila ispod nabavne cijene samo u odnosu na kupce koji su kod kupnje primijenili ranije ostvareni popust. Tužitelj smatra da pobijana presuda nije valjana i dostatno obrazložena u odnosu na bitna pitanja, zbog čega došlo do povrede članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske. Također osporava i odluku o troškovima postupka. Tužitelj predlaže da ovaj Sud poništi prvostupanjsku presudu, sam otkloni navedene nedostatke i donese meritornu odluku o predmetnoj stvari na način kako to traži u tužbi. Tužitelj u žalbi traži i naknadu troška žalbenog postupka u pobliže naznačenom iznosu.

3. Tuženik u odgovoru na žalbu smatra žalbene razloge neosnovanima, pri čemu u bitnom ostaje kod razloga navedenih u osporenom rješenju. Pri tome ponavlja i razloge već navedene u odgovoru na tužbu, a daje iscrpan osvrt na ovdje primijenjene odredbe materijalnih propisa.

Posebno napominje da je upravo zbog zaštite dobavljača, javnog interesa i zaštite poštenih trgovačkih praksi donesen Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom („Narodne novine“ 117/17. – dalje: ZNTP), koji se ovdje primjenjuje u smislu odredbe članka 23. stavka 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom („Narodne novine“ 52/21.), a što je mjerodavni materijalni propis za rješenje predmetne upravne stvari. Dodaje da se u smislu odredbe članka 19. stavka 5. ZNTP-a, na odgovarajući način primjenjuju odredbe općeg propisa kojima se uređuju prekršaji, i to isključivo oni koji se odnose na oblik i sadržaj poziva za javnu raspravu, odnosno tijek postupka i procesne radnje koje se provode. Dalje u odgovoru na žalbu tužitelj navodi kronologiju događaja i slijed radnji poduzetih u postupku. Poblizje obrazlaže razloge zbog kojih u predmetnom postupku nema mjesta dovoditi u pitanje motive zakonodavca pri propisivanju zabrane prodaje proizvoda krajnjem potrošaču ispod nabavne cijene s PDV-om, a da tužitelj u tužbi, niti tijekom provedenog postupka, a ni u žalbi ne osporava prodaju ispod nabavne cijene navedenog proizvoda. Stoga smatra da je bilo zakonske osnove za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, pri čemu javnopravno tijelo ne ocjenjuje je li pokretanje konkretnog postupka u javnom interesu ili nije, već postupak mora pokrenuti, što je tuženik upravo i učinio. Dodaje da je prvostupanjski sud pravilno u konkretnom slučaju utvrdio povredu odredbe članka 12. točke 14. ZNTP-a, a čiji cilj i svrha su uspostaviti, osigurati i zaštititi poštene trgovačke prakse kojima se štite sudionici u lancu opskrbe hranom, pri čemu tuženik nije bio dužan posebno ocijeniti je li pokretanje postupka u javnom interesu, već utvrditi je li postupanjem tužitelja došlo do povrede mjerodavnog propisa. Dodaje da šteta za dobavljače nije element protupravnosti koji ZNTP propisuje da bi se prodaje ispod nabavne cijene smatrala nepoštenom trgovačkom praksom, što dalje znači da nije bilo

potrebno utvrditi postojanje izravne štete prema konkretnom dobavljaču, već je šteta za dobavljače obuhvaćena samom svrhom zabrane prodaje proizvoda ispod nabavne cijene i ocjenom da se radi o nepoštenoj trgovačkoj praksi u smislu odredbi ZNTP-a koja stajališta tuženika je prvostupanjski sud prihvatio pravilnima. Dodaje da opisano postupanje tužitelja ima negativnu i štetnu posljedicu za druge dobavljače istovrsnih proizvoda koji su time stavljeni u neravnopravan položaj na tržištu, a što je u konkretnom slučaju očito. Dalje u odgovoru na žalbu daje osvrt na pravna stajališta iznesena u pravomoćnoj presudi Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Pp [REDACTED] od 4. ožujka 2021., kojom je tužitelj oslobođen od prekršajne odgovornosti, za prodaju pobliže navedenih proizvoda ispod njihove nabavne cijene u razdoblju od 1. studenoga 2018. do 14. studenoga 2018. Dodaje da je u konkretnom postupku donio odluku kojom uvažava primjenu načela ne bis in idem i res iudicata u odnosu na proizvode obuhvaćene postupkom Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, koji je pravomoćno okončan, te je donesena presuda primjenom odredbi Zakona o trgovini, dok je tuženik u predmetnom slučaju postupao s osnove primjene ZNTP, a koje su prisilne naravi i ujedno su lex specialis u donosu na odredbe Zakona o trgovini. Tuženik dalje u odgovoru na žalbu iznosi razloge zbog kojih stajališta navedena u pravomoćnoj presudi donesenoj u prekršajnom postupku nisu primjenjiva u odnosu na druge proizvode, zbog čega nije riječ o istovrsnom postupanju, a niti je moguća primjena analogije u odnosu na druge proizvode i razdoblja i drugačije činjenično stanje.

Zaključno, tuženik uz iscrpan osvrt na mjerodavne zakonske odredbe, razlike u primjeni odredbi ZNTP u odnosu na odredbe Zakona o trgovini, kao i ovdje primijenjene mjerodavne odredbe, daje osvrt na sve žalbene navode pojedinačno, pri čemu pojašnjava i nadležnost tuženika s osnove Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja u odnosu na primjenu ZNTP, ocjenjujući da tuženikova nadležnost u konkretnoj stvari nije uopće upitna, a što je detaljno obrazložio i u osporenom rješenju. Dalje tuženik obrazlaže razloge zbog kojih obuhvat ZNTP nije identičan obuhvatu Zakona o trgovini, protivno tvrdnji tužitelja. Daje osvrt i na primjenu odredbi koje propisuju upravno-kaznene mjere za teške povrede ZNTP-a. S time u vezi dodaje da se prodaja ispod nabavne cijene prema ZNTP-u smatra iznimno teškom povredom tog propisa, za koju je propisana najveća kazna, a članak 24. stavak 1. ZNTP-a upućuje na nepoštene trgovačke prakse iz članka 12. točke 14. ZNTP-a.

Tuženik također iznosi razloge zbog kojih smatra da osporenim rješenjem tužitelju nije povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje jer je to rješenje doneseno na temelju pravilno provedenog postupka i na temelju pravilne primjene materijalnog propisa. Dodaje i da je u odnosu na bitna utvrđenja dao valjane i relevantne razloge, zbog čega obrazloženje rješenja nije manjkavo.

Daje osvrt i na postupanje drugih trgovaca, konkretno postupanje [REDACTED] i tvrdnju tužitelja o nepokretanju postupka protiv kupca [REDACTED], a koje prigovore je tuženik već razmotrio u upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja. Dodaje da je upravni postupak protiv kupca [REDACTED] pokrenut po službenoj dužnosti u smislu odredbi ZNTP-a, ali što i prema stajalištu prvostupanjskog suda nije odlučno, jer ovdje nije predmet spora pitanje zakonitosti postupanja tuženika prema drugim adresatima ZNTP-a u istovrsnim ili sličnim slučajevima.

Tuženik predlaže da ovaj Sud, u skladu s odredbom članka 74. stavka 1. ZUS-a, odbije žalbu tužitelja i potvrdi prvostupanjsku presudu u cijelosti, kao i da odbije zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora, odnosno troškova žalbenog

postupka. Tuženik također prigovara i visini traženih troškova žalbenog postupka, odnosno iznosu navedenom u zahtjevu tužitelja.

4. Žalba nije osnovana.

5. Ispitivanjem zakonitosti pobijane prvostupanjske presude, kao i postupka koji joj je prethodio, pazeći pri tome na razloge ništavosti po službenoj dužnosti sukladno odredbi članka 73. stavka 1. ZUS-a, ovaj Sud je ocijenio da nisu osnovani žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija, odnosno nisu odlučni za donošenje drukčije odluke o predmetnoj stvari.

6. Osporenim rješenjem, klasa: UP/I-034-03/20-04/002, urbroj: 580-16/123-2021-011 od 22. srpnja 2022. tuženik je odlučio da je tužitelj, svojim postupanjem povrijedio odredbe članka 12. točke 14. ZNTP-a, a koja određuje kao nepoštenu trgovačku praksu prodaju poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda krajnjem potrošaču po cijeni nižoj od bilo koje nabavne cijene u nabavnom lancu tog proizvoda s porezom na dodanu vrijednost na način da je: prehrambeni proizvod [REDACTED] brašno [REDACTED] [REDACTED], u razdoblju od 9. studenog 2018. do 11. studenoga 2018. prodavao krajnjim potrošačima po cijeni nižoj od bilo koje nabavne cijene u nabavnom lancu toga proizvoda s porezom na dodanu vrijednost i to ukupno 271 komada toga proizvoda, za koje je izdano 211 računa, a prema popisu s ukupnim brojem računa, oznakom pojedinog računa, datumom pojedinog računa, oznakom komada, akcijskom cijenom, iznosom popusta, nabavnom cijenom i cijenom prema krajnjem potrošaču koji je označen kao prilog 1. izreke ovoga rješenja i čini njegov sastavni dio (točka I. izreke). U točki II. izreke osporenog rješenja se zabranjuje trgovcu SPAR HRVATSKA d.o.o., Zagreb svako daljnje postupanje opisano u točki I. izreke tog rješenja. Prema točki III. izreke, za iznimno tešku povredu ZNTP-a upisanu u točki I. izreke osporenog rješenja, u skladu s odredbama članka 24. stavka 1. ZNTP-a izriče se trgovcu Spar Hrvatska d.o.o., Zagreb upravno-kaznena mjera u iznosu od: 1.300.000,00 kn (milijuntristotisuća kuna). Rok izvršenja je 15 (petnaest) dana od dana izvršnosti tog rješenja ako nije podnesena tužba, odnosno po pravomoćnosti sudske odluke, uračunavajući u iznos upravno-kaznene mjere i zakonske zatezne kamate od dana dostave stranci rješenja do dana plaćanja. Osporeno rješenje će se objaviti na mrežnoj stranici Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, pri čemu će poslovne tajne sadržane u rješenju biti izuzete od javne objave (točka IV. izreke).

7. Iz podataka spisa, kao i obrazloženja pobijane presude proizlazi da je tuženik u konkretnom slučaju pokrenuo upravni postupak po službenoj dužnosti, a uvažavajući cilj i svrhu ZNTP-a, a to je uspostava, osiguranje i zaštita poštenih trgovačkih praksi kojima se štite sudionici u lancu opskrbe hranom, te se definiraju nepoštene trgovačke prakse, što dalje znači da je tuženik, ako utvrdi povredu odredbi tog propisa i postojanje uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere, dužan pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, bez posebne ocjene je li pokretanje konkretnog postupka u javnom interesu. S time u vezi, prvostupanjski sud napominje da u slučaju da je pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti propisano zakonom, javnopravno tijelo ne ocjenjuje je li pokretanje konkretnog postupka u javnom interesu ili nije, nego postupak uvijek mora pokrenuti, pri čemu se poziva na primjenu članak 42. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09. i 110/21. – dalje: ZUP).

8. Dalje, iz podataka spisa, kao i obrazloženja pobijane presude proizlazi da tužitelj kao trgovac ima značajnu pregovaračku snagu čiji ukupni godišnji prihod i ukupan godišnji prihod povezanih društava s trgovcem ostvaren u Republici Hrvatskoj prelazi iznos od 10.000.000,00 kn, ne uračunavajući pritom prihode ostvarene

prodajom robe, tj. pružanjem usluga između povezanih društava, što znači da ispunjava kriterije iz članka 3. stavka 2. i 5. ZNTP-a. Također je tijekom postupka tuženik ocijenio da je tužitelj opisanim postupanjem povrijedio odredbe članka 12. točke 14. ZNTP-a, zbog čega mu je zabranio daljnje postupanje i za navedenu povredu izrekao upravno-kaznenu mjeru u navedenom iznosu.

9. Prije svega valja reći da nadležnost tuženika za utvrđivanje povreda ZNTP-a i izricanje upravno-kaznenih mjera u smislu primjene odredaba ZNTP-a, jasno proizlazi iz mjerodavnih odredbi. Tuženik je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja pravilno utvrdilo bitne činjenice, a u izreci osporenog rješenja precizno naveo činjenični opis nepoštene trgovačke prakse, kao i primijenjene odredbe materijalnog prava. U obrazloženju osporenog rješenja dao je valjane, dostatne i relevantne razloge za utvrđenje navedene povrede. Obrazložio je da je tužitelj obveznik primjene navedenog propisa, jer se u smislu odredbi ZNTP-a smatra trgovcem, zbog čega nije smio prodavati poljoprivredne i prehrambene proizvode krajnjim potrošačima po cijeni nižoj od nabavne cijene s PDV-om, osim u tri izriječkom predviđena slučaja. Posebno je tuženik obrazložio razloge zbog kojih se na prodaju ispod nabavne cijene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda ne primjenjuju odredbe Zakona o trgovini („Narodne novine“ 87/08., 96/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.), već odredbe ZNTP-a, koji je *lex specialis* u odnosu na članak 64. stavak 1. alineju 1. Zakona o trgovini, samo u dijelu prodaje robe ispod nabavne cijene poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

10. Nadalje, ocijenjeno je da postupanje tužitelja niti s jedne od zakonom propisanih iznimki iz članka 12. stavka 14. ZNTP-a ne dovodi do isključenja odgovornosti tužitelja, jer se ne radi o proizvodima pred istekom roka trajanja, povlačenju poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda iz asortimana te potpunoj rasprodaji zbog zatvaranja prodajnog objekta. Također, prodaja poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda po cijeni, koja uz primjenu popusta iz "loyalty programa" pada ispod nabavne cijene proizvoda s PDV-om, ne smatra se izuzetkom od opće zabrane prodaje proizvoda krajnjim potrošačima ispod nabavne cijene s PDV-om. Osnovano je ocijenjeno i da "šteta za dobavljače" nije element protupravnosti koji navedeni zakonom propisuje da bi se prodaja ispod nabavne cijene smatrala nepoštenom trgovačkom praksom. Dakle, postojanje štete za dobavljače nije obvezni element za utvrđivanje opisane povrede zakona, već se može uzeti u obzir pri utvrđivanju i izricanju upravno-kaznene mjere, zbog čega neosnovano tvrdi tužitelj da je tuženik u konkretnom slučaju morao utvrditi postojanje izravne štete prema konkretnom dobavljaču.

11. Nadalje, valja reći da je tuženik, nakon utvrđenja da postoje uvjeti za izricanje upravno-kaznene mjere, uzeo u obzir cilj upravno-kaznenih mjera, težinu povrede, tj. okolnost da je povreda u mjerodavnom propisu kvalificirana kao iznimno teška povreda za koju je moguće izreći upravno-kaznenu mjeru u iznosu do najviše 5.000.000,00 kn za pravnu osobu. Uzeo je u obzir i opseg povrede, vrijeme trajanja povrede i posljedice te povrede za dobavljače, pri čemu je utvrdio olakotne okolnosti (kratko trajanje povrede) ne dulje od godine dana; dobra suradnja s tuženikom tijekom vođenja postupka; te činjenicu da je utvrđena povreda članka 12. točke 14. ZNTP-a samo u odnosu na jedan proizvod. Također je uvažio i okolnost da je povreda počinjena pod okolnostima kad se vršila prodaja proizvoda samo onim krajnjim potrošačima koji su sudjelovali u "loyalty programu" uz istovremenu primjenu akcijskog rabata, dakle ne svim krajnjim potrošačima u redovitoj prodaji tog proizvoda. Uvažena je i činjenica da je povreda počinjena u prvoj godini primjene zakona, što znači da se tužitelj nije mogao

bilo čime rukovoditi prilikom uspostave navedenog modela pogodnosti za svoje kupce, u kojem je kombinacija snižavanja cijene putem akcijskog rabata uz primjenu popusta na temelju markica u konačnici dovela do snižavanja cijene proizvoda ispod nabavne s PDV-om, a pri tome nisu utvrđene otegotne okolnosti. Stoga je, tuženik na utvrđeni osnovni iznos upravno-kaznene mjere (1.700.000,00 kn), iznos umanjio s osnove utvrđenih olakotnih okolnosti, a potom je tužitelju izrekao upravno-kaznenu mjeru u iznosu od 1.300.000,00 kn.

12. Prvostupanjski sud je, ocijenivši tužbene prigovore neosnovanima, dao osvrt na svaki prigovor pojedinačno, a po razmatranju svih činjeničnih i pravnih pitanja u skladu s odredbom članka 55. stavka 3. ZUS-a, tužbeni zahtjev osnovano odbio pozivom na članak 57. stavak 1. ZUS-a. Za iznesene zaključke i stajališta je dao valjane, dostatne i relevantne razloge, odnosno argumentirano obrazloženje, koje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti. Naime, opseg danog obrazloženja pobijane presude i udovoljava pravilima propisanim u članku 60. stavku 4. ZUS-a, a relevantnost iznesenih razloga otklanja bilo kakvu sumnju o donošenju arbitrarne sudske odluke.

13. U osvrtu na žalbene navode, valja reći da tijekom provedenog upravnog spora prvostupanjski sud nije počinio bilo kakav propust koji bi u smislu članka 66. stavka 2. ZUS-a, utjecao na donošenje pravilne i zakonite odluke. Dodaje se da su žalbeni navodi u bitnom istovjetni razlozima koje je tužitelj već naveo u tužbi, kao i tijekom upravnog spora, a tiču se pravilnosti utvrđenja bitnih činjenica i primjene materijalnog prava, a u odnosu na te navode je prvostupanjski sud u pobijanoj presudi dao valjano i iscrpno obrazloženje.

14. Konačno, u vezi izricanja i određivanja visine kazneno-upravne mjere, prema ocjeni ovog Suda je tuženik postupio zakonito, unutar granica ovlasti i svrhe radi koje je ovlast dana. Obrazložio je sve odlučne okolnosti kojima se rukovodio kod izricanja i određivanja visine kazneno-upravne mjere, tj. u dostatnoj mjeri su navedeni svi odlučni razlozi kojima se tuženik rukovodio kod izricanja i određivanja visine kazneno-upravne mjere. S tim u vezi tuženik ističe da je "šteta za dobavljače" obuhvaćena samom svrhom zabrane prodaje proizvoda ispod nabavne cijene i njene karakterizaciji kao nepoštene trgovačke prakse propisane mjerodavnim propisom, a cilj i svrha tog propisa je upravo zaštita poštenih trgovačkih praksi. Zbog toga kriterij "posljedica povrede za dobavljače" nije prihvatio kao olakotnu okolnost, dok je trajanje povrede uvažio kao olakotnu okolnost, jer članak 27. stavak 2. točka 3. ZNTP-a, izričito propisuje da se kratko trajanje povrede, ali ne dulje od godine dana, smatra olakotnom okolnošću.

15. Slijedom iznesenog, ovaj Sud ocjenjuje da je prvostupanjska presuda zakonita kako s osnove pravilno utvrđenog činjeničnog stanja tako i s osnove pravilno primijenjenog materijalnog prava. Također Sud ocjenjuje da je prvostupanjska presuda donesena u pravilno i zakonito provedenom postupku.

16. Stoga, utvrdivši da tužitelj žalbenim navodima nije s uspjehom osporio pravilnost i zakonitost pobijane presude, na temelju odredbe članka 74. stavka 1. ZUS-a, žalbu je odbio kao neosnovanu i potvrdio prvostupanjsku presudu. Također, ovaj Sud nije našao povredu ustavnih i konvencijskih prava, u kojem pravcu tužitelj ukazuje u žalbi, pri čemu posebno upire na povredu prava na pošteno suđenje. Naime, prvostupanjski sud je tijekom provedenog postupka postupao na način koji ne dovodi u pitanje ostvarivanje propisanih procesnih prava tužitelja, zbog čega nije došlo do povrede ustavnih i konvencijskih prava s bilo koje osnove.

17. Odluka o trošku je utemeljena na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, jer je žalba tužitelja odbijena, što znači da tužitelj nije uspio u postupku. Stoga je i njegov zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka valjalo odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 20. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović

Dokument je elektronički potpisan:  
Ljiljana Karlovčan-Đurović  
Vrijeme potpisivanja:  
06-06-2025  
12:20:54

DN:  
C=HR  
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
2.5.4.97=#OC1156415448522D3133363133333630303638  
OU=Signature  
S=Karlovčan-Đurović  
G=Ljiljana  
CN=Ljiljana Karlovčan-Đurović



Broj zapisa: **9-30877-916c2**

Kontrolni broj: **0c0d9-eda30-45a94**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Ljiljana Karlovčan-Đurović, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.



REPUBLIKA HRVATSKA  
Upravni sud u Zagrebu

## Potvrda o preuzimanju elektroničkog sudskog pismena

U siguran elektronički poštanski pretinac primatelja **Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, pravna osoba**, dana **11.06.2025.** su poslana sljedeća pismena iz predmeta **Us I-3325/2021**:

- podnesak vrste **Odluka višeg suda** i oznake **Us I-3325/2021-18**.

Potvrđuje se da je primatelj dana **12.06.2025.** preuzeo navedena pismena.