



REPUBLIKA HRVATSKA

AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

CROATIAN COMPETITION AGENCY

KLASA: 034-08/25-01/076
URBROJ: 580-12/26-25-0012
Zagreb, 1. listopada 2025.

Grad Zagreb
g. Tomislav Tomašević, gradonačelnik
ured.gradonacelnika@zagreb.hr

PREDMET: Grad Zagreb

- Odluka o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene
- zajednički podnesak poduzetnika Pasika d.o.o., Zagreb i Vanik Terra d.o.o., Zagreb
- mišljenje; dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) zaprimila je 23. svibnja 2025. zajednički podnesak poduzetnika Pasika d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Jukićeva ulica 8A, OIB: 15095390678 i Vanik Terra d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Jukićeva 8A, OIB: 01422162910, zastupani po odvjetniku (...), odvjetniku iz Odvjetničkog društva (...) (dalje: podnositelj) u svezi Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene („Službeni glasnik Grada Zagreba“, br. 8/23., 42/23. i 12/25.) Grada Zagreba kojom se prema navodima podnositelja narušava tržišno natjecanje i onemogućava poduzetnike u obavljanju gospodarske djelatnosti.

Temeljem članka 25. stavka 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13., 41/21. i 155/23.; dalje: ZZTN), AZTN može davati mišljenja o sukladnosti važećih zakona i drugih propisa sa ZZTN-om, donositi mišljenja kojima se promiče znanje o tržišnom natjecanju, odnosno podiže razina svijesti i informiranosti o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja.

Slijedom navedenog, AZTN je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: dr.sc. Mirta Kapural, predsjednica Vijeća, mr.sc. Branimira Kovačević, dipl.oec., zamjenica predsjednice Vijeća, Sandra Mikinac, dipl.iur. i Hrvoje Šeremet, dipl.iur., članovi Vijeća sa 28./2025. sjednice, održane 1. listopada 2025., temeljem članka 25. stavka 3. i članka 30. točke 10. i članka 31. ZZTN-a donio sljedeće

MIŠLJENJE

I. Odredaba članka 15. stavka 1. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene („Službeni glasnik Grada Zagreba“, br. 8/23., 42/23. i 12/25.) koja glasi: „Pravo prednosti za dodjelu lokacije - mjesta na javnom natječaju za postavljanje kioska i pokretne naprave ostvaruje pod jednakim uvjetima dosadašnji zakupnik, odnosno korisnik lokacije - mjesta ako prihvati najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“, nije sukladna načelu tržišnog natjecanja;

II. Predlaže se odredbu članka 15. stavka 1. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene, izmijeniti na način da pravo prednosti ostvari ponuditelj koji ispunji određeni, objektivni alternativni, odnosno dodani uvjet kojim će se prije svega ispuniti kriterij kvalitete ponude;

III. Odredba članka 39. stavka 8. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene koja glasi:

„Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora prema stavcima 5. i 6. ovoga članka ili ne plati jednokratnu naknadu, gradonačelnik može, na prijedlog Povjerenstva, izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponuditelja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“, nije sukladna načelu tržišnog natjecanja.

IV. Predlaže se odredbu članka 39. stavka 8. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površine javne namjene, izmijeniti na način da se u slučaju, ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora ili ne plati jednokratnu naknadu, izabere sljedeća najpovoljnija ponuda za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju, odnosno da se natječaj poništi u slučaju nemogućnosti izbora.

Obrazloženje

Podnositelj navodi kako je sukladno Javnom natječaju za davanje u zakup lokacija – mjesta na površini javne namjene za postavljanje kioska namjene trgovina novinama i duhanskim prerađevinama, a koji je dostavio u privitku svog podneska podnio ponudu za zakup dvije lokacije javne namjene - kioska.

Za predmetne lokacije, osim podnositelja, pristigla je i ponuda poduzetnika Frenky trgovina d.o.o. koji je za svaku lokaciju ponudio jednokratnu naknadu u iznosu od (...) EUR.

Budući da je poduzetnik Frenky trgovina d.o.o. ponudio viši iznos jednokratne naknade, gradonačelnik Grada Zagreba donio je zaključke kojima je navedenom poduzetniku dodijelio u zakup predmetne lokacije, a od koje ponude je navedeni poduzetnik u konačnici odustao.

Grad Zagreb je kao sljedeće tada, najpovoljnije ponuditelje pozvao podnositelje na očitovanje o tome prihvaćaju li najviši iznos jednokratne naknade od (...) EUR - iznos naknade koju je ponudio poduzetnik Frenky trgovina d.o.o. koji je od svoje ponude odustao.

Podnositelji su se Gradu Zagrebu očitovali kako nisu u mogućnosti prihvatiti tako visok iznos jednokratne naknade, kako ostaju pri svojim ponudama i predlažu da im se dodijeli zakup kao sljedećim najpovoljnijim ponuditeljima. Podnositelji su dosadašnji i dugogodišnji zakupnici predmetnih lokacija, a ugovori o zakupu s Gradom Zagrebom su istekli ili će ubrzo isteći. Podnositelj navodi kako u slučaju nesklapanja novog ugovora o zakupu, na navedenim lokacijama neće se obavljati nikakva poslovna djelatnost jer nitko nije izabran na javnom natječaju.

Nadalje, podnositelj ističe kako se temeljem članka 39. stavka 5. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površina javne namjene (Službeni glasnik Grada Zagreba 8/23 i 42/23, dalje u tekstu: Odluka) navodi:

„Ako osoba iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ne pristupi potpisivanju ugovora, odnosno svoj izostanak ne opravda u roku od osam (8) dana od dana dostave poziva za sklapanje ugovora, smatrat će se da je odustala od sklapanja ugovora, a kada je površina javne namjene dodijeljena javnim natječajem, zaključak o izboru ponude kao najpovoljnije staviti će se izvan snage“,

a u članku 39. stavku 8. Odluke propisano je:

„Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora prema stavcima 5. i 6. ovoga članka i ne plati jednokratnu naknadu, gradonačelnik može, na prijedlog Povjerenstva, izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponudite ja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“

Podnositelj smatra kako je protivno Ustavu RH, zakonu i zdravom razumu ponudu ponuditelja koji je odustao od javnog natječaja činiti mjerodavnom za sljedećeg najpovoljnijeg ponuditelja te kako opisana praksa predstavlja potencijalnu zlouporabu od strane konkurencije.

Slijedom navedenog, podnositelj traži od AZTN-a mišljenje u svezi članka 39. stavka 8. Odluke, koji je omaškom prethodno podnositelj označio: „stavkom 7.“.

Dana 5. lipnja 2025. podnositelj je AZTN-u dostavio na znanje zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta, odnosno Odluke, upućen Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Dana 30. srpnja 2025. AZTN je zaprimio traženo očitovanje Grada Zagreba u kojem se navodi kako se Odlukom između ostalog uređuju uvjeti, način i postupak davanja u zakup i na drugo korištenje površina javne namjene kojima upravlja Grad Zagreb za postavljanje kioska.

Člankom 15. stavkom 1. Odluke, propisano je da pravo prednosti za dodjelu lokacije - mjesta na javnom natječaju za postavljanje kioska i pokretne naprave ostvaruje pod jednakim uvjetima dosadašnji zakupnik, odnosno korisnik lokacije - mjesta ako prihvati najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju - mjesto u javnom natječaju.

Najpovoljnija ponuda u postupku javnog natječaja za postavljanje kioska ili pokretnih naprava je u smislu članka 16. Odluke, ona ponuda koja ispunjava uvjete javnog natječaja i sadrži najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju - mjesto koji ne može biti niži od početnog iznosa jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto. Po završetku javnog natječaja, sklapa se ugovor o zakupu kojim se površina javne namjene za postavljanje kioska daje u zakup na deset (10) godina, sukladno članku 39. stavku 1. Odluke.

Istim člankom, stavkom 8. Odluke, Grad Zagreb navodi kako je određeno da, ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora ili ne plati jednokratnu naknadu, gradonačelnik može, na prijedlog Povjerenstva za davanje površina javne namjene u zakup i na drugo korištenje (dalje u tekstu: Povjerenstvo), izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponuditelja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto.

Grad Zagreb ističe kako je svrha i cilj odredbe članka 39. stavka 8. Odluke, izbjegavanje usklađenog djelovanja između dva ili više ponuditelja, kojima je cilj usklađivanje njihovih ponuda na javnom natječaju u svrhu eventualnog utjecaja na ishod javnog natječaja te manipuliranje ponuđenim iznosima jednokratne naknade, a sve kako bi se oborila prava tržišna vrijednost određene lokacije - mjesta.

Ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju – mjesto prema očitovanju Grada Zagreba ne može biti niži od početnog iznosa jednokratne naknade. Grad Zagreb ističe kako nije sudionik na tržištu te nema saznanja o realnim vrijednostima svake pojedine lokacije - mjesta. Stoga se početni iznos raspisuje javnim natječajem, a pritom se očekuje da će se ponude formirati s obzirom na tržišnu vrijednost svake pojedine lokacije - mjesta. Grad Zagreb ističe kako se u praksi događa da ponuditelji nude upravo početni iznos jednokratne naknade kako bi izbjegli plaćanje veće i eventualno realnije jednokratne naknade za korištenje površine javne namjene.

U odnosu na predmetnu odredbu članka 39. Stavka 8. Odluke, Grad Zagreb ističe kako ima interes popuniti što više raspisanih lokacija - mjesta iz javnog natječaja. Stoga, u pravilu poziva sljedećeg najpovoljnijeg ponuditelja da se očituje o prihvaćanju najvišeg ponuđenog iznosa jednokratne naknade.

Prihvaćanje najvišeg ponuđenog iznosa jednokratne naknade jedini je uvjet i slučaj kada se odabire sljedeća najpovoljnija ponuda. Članak 39. stavak 9. Odluke, propisuje da će se, ako se lokacija - mjesto na površini javne namjene za postavljanje kioska ne dodijeli niti sukladno stavku 8. predmetnog članka, za navedenu lokaciju - mjesto raspisati javni natječaj sukladno odredbama Odluke, dok se za lokaciju - mjesto na površini javne namjene za postavljanje pokretne naprave primjenjuje članak 32. Odluke.

Predmetni članak 32. Odluke, prema očitovanju Grada Zagreba daje mogućnost Povjerenstvu da gradonačelniku predloži neposredno dodjeljivanje u zakup lokacija - mjesto na površini javne namjene za postavljanje pokretne naprave koja nakon provedenoga javnog natječaja ostane nedodijeljena i to do raspisivanja novoga javnog natječaja, a najduže do šest mjeseci, uz obvezu plaćanja početnog iznosa jednokratne naknade za lokaciju - mjesto.

Grad Zagreb ističe kako se predmetna odredba odnosi isključivo na pokretne naprave budući da one sukladno članku 2. točki 9. Odluke o komunalnom redu („Službeni glasnik Grada Zagreba“ broj: 15/23, „Narodne novine“, br. 138/23. 42/23., 40/24. i 153/24.) nemaju građevinskog dijela, a oblikovanjem su prilagođene namjeni ili su jednostavni ili improvizirani samostojeći predmeti koji se privremeno i povremeno postavljaju na površinu javne namjene.

Grad Zagreb navodi kako je razvidno da za razliku od kioska, pokretne naprave postavljaju manji obrtnici ili vlasnici OPG-a koji generiraju manje prihoda od trgovaca koji postavljaju kioske. Stoga im se navedenom odredbom omogućuje da za jedan kraći vremenski period mogu obavljati djelatnost, iako nisu dobili lokaciju - mjesto na javnom natječaju.

Grad Zagreb ističe kako temeljem odredbe članka 15. stavka 1. Odluke, dosadašnjim zakupnicima ponuđeno je ukupno 15 lokacija - mjesta, te da su dosadašnji zakupnici prihvatili najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade na 13 lokacija - mjesta (svi su zakupnici prihvatili najviši ponuđeni iznos osim podnositelja na pripadajućim lokacijama - mjestima), a što iznosi 86,68% prihvaćanja najvišeg ponuđenog iznosa.

U prilogu je Grad Zagreb dostavio očitovanje koje je dostavio podnositeljima.

Slijedom navedenog, AZTN je izvršio uvid u odredbe članka 39., a posebno stavke. 5., 6., 8. i 9. Odluke, koje su dostupne i na službenim mrežnim stranicama Grada Zagreba koje glase:

„Ako osoba iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ne pristupi potpisivanju ugovora, odnosno svoj izostanak ne opravda u roku od osam (8) dana od dana dostave poziva na sklapanje ugovora, smatrat će se da je odustala od sklapanja ugovora, a kada je površina javne namjene dodijeljena javnim natječajem, zaključak o izboru ponude kao najpovoljnije staviti će se izvan snage.“;

„Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija svoj izostanak opravda, odredit će mu se novi rok za sklapanje ugovora koji ne može biti duži od 20 dana od dana dostave obavijesti o produženju roka, a ako ni u tom roku ne pristupi sklapanju ugovora, smatrat će se da je odustao od sklapanja ugovora, a zaključak o izboru njegove ponude kao najpovoljnije staviti će se izvan snage.“;

„Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora prema stavcima 5. i 6. ovoga članka ili ne plati jednokratnu naknadu, gradonačelnik može, na prijedlog

Povjerenstva, izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponuditelja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“;

„Ako se lokacija - mjesto na površini javne namjene za postavljanje kioska ne dodijeli sukladno stavku 8. ovoga članka, za navedenu lokaciju - mjesto raspisat će se javni natječaj sukladno odredbama ove odluke, a za lokaciju - mjesto na površini javne namjene za postavljanje pokretne naprave primjenjuje se članak 32. ove odluke.“.

„Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora prema stavcima 5. i 6. ovoga članka ili ne plati jednokratnu naknadu, gradonačelnik može, na prijedlog Povjerenstva, izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponuditelja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“.

Dodatno, AZTN je izvršio uvid i u odredbu članka 15. stavka 1. Odluke, koja glasi:

„Pravo prednosti za dodjelu lokacije - mjesta na javnom natječaju za postavljanje kioska i pokretne naprave ostvaruje pod jednakim uvjetima dosadašnji zakupnik, odnosno korisnik lokacije - mjesta ako prihvati najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju - mjesto u javnom natječaju.“.

AZTN je izvršio i u odredbe Javnog natječaja, konkretno, točku 11. koja glasi:

„11. Pravo prednosti:

a. Pravo prednosti za dodjelu lokacije - mjesta na ovom Javnom natječaju za postavljanje kioska ostvaruje pod jednakim uvjetima dosadašnji zakupnik lokacije - mjesta ako prihvati najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju - mjesto u ovom Javnom natječaju.“ i

točku 24. koja glasi:

„24. Ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora ili ne uplati jednokratnu naknadu, gradonačelnik Grada Zagreba može, na prijedlog Povjerenstva, izabrati sljedeću najpovoljniju ponudu ponuditelja koji je prihvatio najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u Javnom natječaju.“.

Dakle, temeljem gore navedenih, predmetnih odredbi Odluke te slijedom toga i Javnog natječaja, proizlazi kako je prihvaćanje najvišeg ponuđenog iznosa jednokratne naknade za tu lokaciju - mjesto u javnom natječaju uvjet za izbor ponude u slučaju:

- a) ostvarivanja prava prednosti za dodjelu lokacije - mjesta,
- b) slijedeće najpovoljnije, ako ponuditelj čija je ponuda utvrđena kao prva najpovoljnija ne pristupi sklapanju ugovora (kako se u predmetnoj odredbi članka 39. Odluke navodi) ili ne plati jednokratnu naknadu.

S aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, AZTN smatra kako bi svaki poduzetnik trebao biti slobodan u određivanju visine svoje ponude u postupcima javnih natječaja kao načina ostvarivanja poduzetničke slobode, koja se smatra temeljem tržišnog gospodarstva i ostvarivanja učinkovitog tržišnog natjecanja na određenom tržištu. Upravo kako i Grad Zagreb sam navodi u svom očitovanju kako se početni iznos raspisuje javnim natječajem, a pritom se očekuje da će se ponude formirati s obzirom na tržišnu vrijednost svake pojedine lokacije - mjesta.

Dodatno, ukazuje se kako su temeljem članka 8. stavka 1. ZZTN-a, zabranjeni 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:

1. izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti,
2. ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje,
3. dijele tržišta ili izvori nabave,
4. primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju,
5. uvjetuje sklapanje ugovora prihvatanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

Imajući u vidu kako Grad Zagreb s pravnim položajem županije u smislu članka 2. u svezi članka 4. stavka 1. Zakona o Gradu Zagrebu („Narodne novine“, br. 62/01., 125/08., 36/09., 119/14., 98/19. i 144/20.) u okviru svog samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom, AZTN ističe kako navedeno Grada Zagreba, u pravilu mora biti sukladno i propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, odnosno uz poštivanje načela tržišnog natjecanja.

Drugim riječima, Grad Zagreb upravo zbog gore navedene ovlasti, dužan je s posebnom pažnjom donositi podzakonske propise te provoditi javne natječaje kako bi se posljedično osiguralo i tržišno natjecanje na određenom tržištu.

Naručitelj ima pravo odrediti uvjete natječaja i kriterij odabira, međutim, isto ne smije utjecati na poštivanje načela tržišnog natjecanja, pristup natječaju, odnosno predmetnom tržištu.

Stoga, imajući u vidu gore navedeno, s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, naručitelj bi u konkretnom slučaju nemogućnosti izbora prve ponude, trebao omogućiti izbor iduće najpovoljnije ponude odnosno poništiti natječaj.

U slučaju pak osiguranja prava prednosti na javnom natječaju, naručitelj bi isto primarno trebao osigurati kroz ispunjavanje određenih, objektivnih alternativnih, odnosno dodatnih uvjeta natječaja kojim će se prije svega ispuniti kriterij kvalitete ponude.

Uvjeti natječaja ne smiju biti diskriminatorni, ograničavajući, prekomjerni, odnosno uvjeti kojima se temeljem neobjektivnih kriterija onemogućava pristup javnom natječaju, a time posljedično, potencijalno i tržištu.

Vezano uz navod Grada Zagreba o tome kako je svrha i cilj odredbe članka 39. stavka 8. Odluke izbjegavanje usklađenog djelovanja između dva ili više ponuditelja, kojima je cilj usklađivanje njihovih ponuda na javnom natječaju u svrhu eventualnog utjecaja na ishod javnog natječaja te manipuliranje ponuđenim iznosima jednokratne naknade, a sve kako bi se oborila prava tržišna vrijednost određene lokacije – mjesta, AZTN ističe kako načelna mogućnost da postoji rizik od zabranjenog sporazuma ili usklađenog djelovanja poduzetnika u smislu članka 8. ZZTN-a koji kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na javnom natječaju, sama po sebi ne ukazuje na postojanje takvog sporazuma ili usklađenog djelovanja, što je moguće utvrditi jedino u postupku pred AZTN-om, prema okolnostima svakog pojedinog slučaja.

Grad Zagreb u svojem očitovanju navodi kako se u praksi događa da ponuditelji nude upravo početni iznos jednokratne naknade kako bi izbjegli plaćanje veće i eventualno realnije jednokratne naknade za korištenje površine javne namjene.

S tim u vezi, AZTN ističe kako je člankom 16. Odluke određeno da je najpovoljnija ponuda u postupku javnog natječaja za postavljanje kioska ili pokretnih naprava, ona ponuda koja ispunjava uvjete javnog natječaja i sadrži najviši ponuđeni iznos jednokratne naknade za lokaciju – mjesto, koji ne može biti niži od početnog iznosa jednokratne naknade za tu lokaciju – mjesto.

Početni iznos jednokratne naknade za lokaciju – mjesto, temeljem članka 11. stavka 2. Odluke, obračunava se prema kriterijima koje gradonačelnik Grada Zagreba određuje pravilnikom, a na prijedlog povjerenstva može odrediti i veći početni iznos jednokratne naknade za pojedine lokacije – mjesta, ovisno o položaju i frekventnosti lokacije.

AZTN je predmetno mišljenje donio isključivo s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, ne ulazeći u ocjenu zakonitosti podzakonskih akata Grada Zagreba, budući da za isto nije nadležan.

Molimo Vas da nas obavijestite o postupanju Naslova po zaprimanju ovog mišljenja AZTN-a.

S poštovanjem,

Predsjednica Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

dr.sc. Mirta Kapural, dipl.iur.

Na znanje:

1. Odvjetničko društvo (...).