



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



Poslovni broj: UsII-152/20-4

AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	
Datum primitka	21. 08. 2020. <sup>2</sup>

## 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 sudaca toga suda, mr. sc. Mirjane Juričić predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Maria Kolarevića kao vlasnika obrta za pogrebne usluge Lira iz Virovitice, Liudevita Gaia 17, kojeg zastupa odvjetničko društvo

protiv tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, Savska cesta 41, radi pokretanja postupka po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 1. srpnja 2020.,

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

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, KLASA: UP/I-034-03/19-01/014, URBROJ: 580-10/65-2020-006 od 27. veljače 2020. kao neosnovan.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbačena je inicijativa tužitelja za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Osporeno rješenje tuženika tužitelj pobija iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi navodi u bitnom da je podnio tužitelju inicijativu za pokretanje postupka protiv poduzetnika Flora VTC d.o.o. zbog zlouporabe vladajućeg položaja i ograničavanja djelovanja tužitelja na način protivan odredbama članka 12. i 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i to stoga što imenovani poduzetnik ima nedvojbeno vladajući položaj na tržištu, te ga isti koristi na štetu privatnih pogrebnika poduzetnika, tako što sebi pod povlaštenim uvjetima pribavlja klijente i time postupa protivno navedenim odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Nadalje, navodi da tužitelj u inicijativi pojašnjava da imenovani poduzetnik u okviru obavljanja komunalne djelatnosti upravlja grobljem u koju ulazi i ugovaranje ukopa i kupoprodaja grobnih mjesta, te da to čini u svome sjedištu i uvjetuje ostalim pogrebnim poduzećima koji ove radnje poduzimaju kao punomoćnici klijenata da mogu to činiti za svoje klijente samo temeljem punomoći dane od strane klijenata, u pravilu od članova obitelji pokojnika, ovjerene od javnog bilježnika, odnosno alternativno uvjetuje da klijent sam dođe neposredno u sjedište dogovoriti ukop. Obzirom da Flora VTC osim upravljanja grobljem

pruža i pogrebničke usluge, njezini klijenti mogu sve radnje obaviti u sjedištu poduzetnika, dakle na opisan način ostvaruju pravo na jedinstveno upravno mjesto, dok je ostalim pogrebnicima onemogućeno da istu uslugu pružaju svojim klijentima, čime Flora VTC onemogućava privatnicima pogrebnicima da pruža svojim klijentima uslugu na tržištu pod jednakim uvjetima. Pod ovakvim okolnostima je logično da klijenti odabiru primiti pogrebničku uslugu od Flore VTC d.o.o. kod koje mogu obaviti sve potrebne radnje u pogledu ugovaranja pokopa, kupovanja grobnog mjesta, ali i svih ostalih pogrebnih usluga koje inače pruža i podnositelj inicijative. Tužitelj je u svojoj inicijativi istaknuo da smatra kako bi se izjednačio ravnopravni tržišni položaj Flore VTC d.o.o. i privatnika pogrebnika, trebalo bi omogućiti da klijenti iz sjedišta ureda privatnika pogrebnika mogu sredstvima daljinske komunikacije ugovoriti termin ukopa pokojnika, a koju praksu imaju i druga trgovačka društava u RH te da se omogući pogrebniku privatniku da temeljem punomoći koja ne mora biti ovjerena kod javnog bilježnika ugovori opisane usluge u ime i za račun svojih klijenata. Opisanim postupanjem, smatra tužitelj, Flora VTC zlorabi svoj monopolski položaj prilikom pružanja usluge ugovaranja ukopa i kupoprodaje grobnih mjesta, na način da pogoduje sama sebi u području pružanja pogrebnih usluga, a kojim postupanjem dolazi i do povrede članka 49. stavka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske.

Predlaže sudu da uvaži tužbu i poništi rješenje tuženika.

Tuženik tužbu tužitelja u cijelosti smatra neosnovanom.

U odnosu na navod tužitelja iz tužbe o tome kako druga trgovačka društva u Republici Hrvatskoj omogućuju da se sredstvima daljinske komunikacije ugovori termin ukopa pokojnika, odnosno da se na temelju punomoći koja ne treba biti ovjerena obave usluge u ime i za račun klijenata, čime implicira da sva ostala trgovačka društva traže neovjerenu punomoć i omogućue ugovaranje termina ukopa sredstvima daljinske komunikacije, nije točan. Naime, tuženik ističe da je u osporenom rješenju navedeno kako su procedure ukopa regulirane internim pravilnicima upravitelja groblja, te da različiti upravitelji groblja različito reguliraju navedenu problematiku u smislu mogućnosti „rezervacije“ termina ukopa i dolaska članova obitelji te punomoćnika s ovjerenom ili bez ovjerene punomoći. Tuženik je utvrdio kako ni jednim propisom nije propisano da Flora VTC ima obvezu pružati usluge telefonske rezervacije termina ukopa, kako je to tražio tužitelj, te da ni jednim propisom telefonska rezervacija termina ukopa nije navedena kao jedna od usluga vezanih u sam postupak ukopa ili obavljanja pogrebničkih djelatnosti. Navodi da je vezano uz to 2017. zatražio očitovanje od Hrvatske gospodarske komore, koja je navela kako telefonska rezervacija termina ukopa nije prihvatljiv način dogovora oko ukopa pokojnika, iz razloga što se radi o kompleksnoj i osjetljivoj djelatnosti u kojoj nikakve pogreške nisu dozvoljene. Nadalje, HGK je navela kako je sam postupak organizacije ukopa u pravilu uređen radnim procedurama i internim propisima društava koja obavljaju predmetne poslove. Vezano uz samo ugovaranje ukopa tuženik je ocijenio osnovanim očitovanje Flore VTC da se prilikom ugovaranja ukopa donose važne i dugoročne odluke, te da je potrebno pribaviti određene podatke koji se nalaze u grobnim knjigama i podatke koji su osobne prirode i obuhvaćeni propisima o zaštiti osobnih podataka, pa se tako ugovaranje ukopa u sjedištu uprave groblja, kao i traženje ovjerene punomoći prilikom ugovaranja ukopa ne može smatrati neutemeljenim.

Vezano uz tužiteljev navod da tuženik pobijanim rješenjem nije pravilno utvrdio činjenično stanje te da je uzeo paušalne navode Flore VTC bez rezerve istinitim i točnim, odnosno da je činjenično stanje utemeljio na svemu što je Flora VTC navela u svojem očitovanju, a koje očitovanje ne odgovara istini, tužitelj smatra netočnim. Navodi da je zatražio očitovanje od Flore VTC, izvršio uvid i posebne propise koji reguliraju predmetnu materiju, te izvršio uvid u mišljenje Hrvatske gospodarske komore iz prethodnog predmeta, a

koje je vezano za sličnu problematiku. Tako je posebno cijenio činjenicu da su na temelju zakona trgovačka društva koja obavljaju komunalnu djelatnost ovlaštena samostalno urediti postupak ukopa, te da se taj postupak razlikuje od jednog do drugog trgovačkog društava, a sukladno njihovim internim pravilnicima. Vezano uz samo ugovaranje ukopa, tuženik je ocijenio osnovanim očitovanje Flore VTC da se prilikom ugovaranja ukopa donose važne i dugoročne odluke te da je potrebno pribaviti određene podatke koji se nalaze u grobnim knjigama i podatke koji su osobne prirode i obuhvaćeni propisima o zaštiti osobnih podataka, pa se tako ugovaranje ukopa u sjedištu uprave groblja, kao i traženja ovjerene punomoći prilikom ugovaranja ukopa ne može smatrati neutemeljenim. Nadalje, navodi kako je u osporenom rješenju navedeno da osobni dolazak članova obitelji pokojnika u prostorije Flore VTC radi ugovaranja ukopa ne može značajno utjecati na odabir Flore VTC kao pružatelja pogrebnih usluga, odnosno dobavljača pogrebne opreme, budući da pogrebne djelatnosti obuhvaćaju čitav niz radnji, kao što su organizacija prijevoza i prijevoz umrle osobe iz inozemstva, uključujući i preuzimanje umrle osobe u zračnoj luci, autobusom kolodvoru, željezničkom kolodvoru, pomorskoj ili riječnoj luci i ostalim terminalima za prijevoz putnika i robe, iz pogrebnikova poslovnog prostora te prijevoz do groblja, odnosno krematorija ili drugih mjesta u Republici Hrvatskoj, kao i prijevoz umrle osobe kroz Republiku Hrvatsku, organizacija i ishođenje dokumentacije za prijevoz umrle osobe ili posmrtnih ostataka, organizacija pogreba ili ispraćaja, prodaja pogrebne opreme i pogrebnih potrepština, organizacija prodaje cvijeća i svijeća i drugo, koji nisu nužno vezani uz samo ugovaranje ukopa i dobivanje termina ukopa. Drugim riječima, po prirodi stvari je razvidno da korisnici u mnogo smrtnih slučajeva članova obitelji prethodno odabiru pogrebnika koji će za njih obaviti potrebe pogrebničke poslove. Nadalje, tuženik napominje da Zakonom pogrebničkoj djelatnosti nije zabranjeno trgovačkim društvima koja se bave komunalnim djelatnostima obavljati pogrebničke poslove, ako se registriraju za pogrebničku djelatnost. Tuženik smatra da eventualna prednost blizine prostorija uprave groblja i prostorija u kojima trgovačka društva koja obavljaju komunalnu djelatnost obavljaju pogrebničku djelatnost nije ključna prilikom odabira pogrebnika, kako to implicira tužitelj, ako se uzme u obzir ukupnost pogrebničkih djelatnosti. Nadalje, tuženik u pobijanom rješenju nije naveo kako postojanje zlouporabe vladajućeg položaja u konkretnom slučaju ovisi o tome obavlja li ili ne Flora VTC komunalne poslove i pogrebničke poslove u istoj prostoriji ili s istim ili različitim zaposlenicima. Naime, iako je tuženik tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu zatražio i taj podatak, taj podatak ne predstavlja ključnu činjenicu, odnosno činjenicu na kojoj je temeljena odluka tuženika, a što je razvidno iz obrazloženja rješenja. Stoga, suprotno od navoda tužitelja čak i kada bi bilo točno da je Flora VTC tuženiku iznijela netočne informacije, kako to u tužbi navodi tužitelj, odnosno da pruža uslugu ugovaranja ukopa i pogrebnu uslugu u istoj prostoriji od strane istog zaposlenika, to ne utječe na pravilno utvrđeno činjenično stanje u ovom predmetu, jer predmetna činjenica nije bila ključna prilikom donošenja rješenja.

Slijedom iznijetog, tuženik predlaže sudu da odbije tužbu.

Tužba nije osnovana.

Ocjenujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu sud nije vezan razlozima tužbe, pazeći na ništavost po službenoj dužnosti, sukladno odredbi članka 31. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), ovaj je Sud utvrdio da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonito niti po jednoj zakonom propisanoj osnovi.

Naime, kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog sudu uz tužbu, tužitelj je podnio 13. rujna 2019. tuženiku inicijativu radi utvrđivanja sprečavanja i ograničavanja ili

narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv poduzetnika Flora VTC iz Virovitice. Tužitelj smatra da Flora VTC koju su osnovali Grad Virovitica te Općine Gradina, Lukač, Suhopolje i Špišić Bukovica ima vladajući položaj na području Grada Virovitice u pogledu obavljanja komunalne djelatnosti održavanja groblja i krematorija unutar groblja, budući da na području Grada Virovitice nitko drugi ne može obavljati komunalnu djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja. Nadalje, u inicijativi je navedeno da se u sjedištu Flore VTC ne može ugovoriti termin ukopa, odnosno da ista ne dozvoljava daljinsko ugovaranje termina ukopa, te da je nepotrebno formaliziranje, odnosno traženje ovjerene punomoći za ugovaranje termina ukopa, jer da niti sudovi od odvjetnika ne traže ovjerenu punomoć od javnog bilježnika.

Prema odredbi članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, 79/09. i 80/13. – dalje: ZTN) zabranjena je svaka zloupotreba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na mjerodavnom tržištu, a osobito: 1. izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta; 2. ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača; 3. primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju; 4. uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih strana na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u izravnoj vezi s predmetom tih ugovora.

U postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja tuženik je utvrdio da je poduzetnik Flora VTC trgovačko društvo putem kojeg Grad Virovitica u okviru samoupravnog djelokruga osigurava obavljanje djelatnosti kojima se zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih djelatnosti za koje je zakonom utvrđeno da se obavljaju kao javna služba. U okvir navedenih komunalnih djelatnosti spadaju i poslovi održavanja groblja i usluga ukopa unutar groblja. Stoga je kao mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu određeno uslužno područje koje je Odlukom o grobljima povjereno Flori VTC, a koje obuhvaća Grad Viroviticu, Rezovac, Rezovačke Krčevine i Jesenaš.

Na temelju odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18. i 110/18.) i mjerodavnih podzakonskih akata navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, utvrđeno je kako je poduzetnik Flora VTC jedini pružatelj usluge održavanja groblja i ukopa pokojnika na području Grada Virovitice, Rezovca, Rezovačkih Krčevina i Jesenaša u sklopu koje pruža i usluge ukopa umrlih prema važećem cjeniku, te sukladno tome jedini ima mogućnost naplate za pružanje navedene usluge, odnosno jedini za navedenu uslugu korisnicima ispostavlja račune. Stoga je utvrđeno da poduzetnik Flora VTC ima vladajući položaj na tržištu pružanja usluge ukopa na području Grada Virovitice u smislu članka 12. ZZTN-a, odnosno da se može utvrditi da je riječ o zakonskom monopolu, budući da Flora VTC predmetnu uslugu obavlja na temelju isključivih prava određenih Zakonom.

Vezano uz utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja Flora VTC u postupku je pribavljano očitovanje prijavljenog poduzetnika koji je vezano uz pružanje usluga telefonskih rezervacija termina ukopa naveo kako uopće ne pruža uslugu telefonske rezervacije termina ukopa, jer da se termin ukopa zajednički dogovara između pravne osobe koja obavlja djelatnost ukopa i osobe koja traži ukop za pokojnika, te prilikom ugovaranja ukopa u upravi groblja. Također je u očitovanju navedeno da se pogrebne usluge i usluge ukopa obavljaju sukladno internim propisima u kojima je navedeno da obitelj pokojnika u prostorijama pogrebne službe popunjava prijavu pokojnika, odnosno ugovara mjesto i vrijeme ukopa, odabire grobno mjesto, pogrebnu opremu, dogovara mogućnost glazbenih usluga i cvjetnih aranžmana, te preuzimanje i prijevoz pokojnika. Zahtjevi se primaju osobnim dolaskom člana uže obitelji – korisnika grobnog mjesta ili od istih ovlaštenog opunomoćenika uz punomoć

ovjerenu od strane javnog bilježnika. Iz navedenog jasno proizlazi kako je prema proceduri prijavljenog poduzetnika ugovaranje ukopa potrebno obaviti osobnim dolaskom u službene prostorije ili dolaskom opunomoćenika s ovjerenom punomoći od strane javnog bilježnika. Vezano uz navedenu problematiku tuženik je izvršio uvid u interne akte i drugih upravitelja groblja, i utvrdio je da na mjerodavnom tržištu upravitelji groblja različito uređuju navedenu problematiku u smislu rezervacije termina ukopa i dolaska članova obitelji, te punomoćnika s ovjerenom ili bez ovjerene punomoći. Vezano uz navedenu problematiku tuženik je utvrdio kako prijavljeni poduzetnik primjenjuje jednake uvjete prema svima prilikom ugovaranja usluge ukopa, pri čemu podnositelj inicijative nije iznimka. Također je obrazložio da osobni dolazak članova obitelji pokojnika ili pogrebnika s ovjerenom punomoći u prostoriju uprave groblja ne ukazuje na postojanje indicija o eventualnoj zlouporabi, jer je ugovaranje ukopa kompleksna i osjetljiva stvar koja je regulirana posebnim pravilima. Vezano uz predmetnu inicijativu tuženik je zaključio da je u prethodnom postupku ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrđeno kako Flora VTC ima vladajući položaj na tržištu pružanja usluge ukopa na području Grada Virovitice i poimence navedenih općina, odnosno da ima zakonski monopol u smislu članka 12. ZZTN-a. Međutim, da iz utvrđenog činjeničnog stanja ne proizlazi postojanje dostatnih indicija za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv Flore VTC u smislu članka 39., a primjenom članka 13. točke 1. i 3. ZZTN.

Naime, utvrđeno je da Flora VTC postupa sukladno internim procedurama ugovaranja usluge ukopa jednako prema svim korisnicima, neovisno o tome čije pogrebničke usluge koristi korisnik usluge koji s Florom VTC ugovara uslugu ukopa, odnosno postupa na jednak način i u slučaju da korisnik koristi pogrebne usluge Flora VTC ili nekog drugog poduzetnika. Također je tuženik ocijenio osnovanim očitovanje Flore VTC da se prilikom ugovaranja ukopa donose važne i dugoročne odluke, te da je potrebno pribaviti određene podatke koji se nalaze u grobnim knjigama i podatke koji su osobne prirode i obuhvaćeni propisima o zaštiti osobnih podataka, pa se takvo ugovaranje ukopa u sjedištu uprave groblja, kao i traženje ovjerene punomoći prilikom ugovaranja ukopa ne može smatrati neutemeljenom. Stoga je prema ocjeni tuženika iz utvrđenog činjeničnog stanja ne proizlaze dostatne indicije o osnovanosti navoda podnositelja inicijative kako Flora VTC pretjeranom formalizacijom prilikom ugovaranja usluge ukopa otežava poslovanje pogrebnicima dok sebi pod povlaštenim uvjetima pribavlja korisnike, odnosno klijente.

Prihvaćajući u cijelosti obrazloženje tuženika dano u osporenom rješenju ovaj Sud je utvrdio da se osporeno rješenje temelji na pravilno i u potpunosti utvrđenom činjeničnom stanju, na koje je pravilno primijenjeno materijalno pravo, pa stoga nisu osnovani tužbeni navodi da je tim rješenjem povrijeđen zakon tužitelju na štetu.

Trebalo je stoga, temeljem članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 1. srpnja 2020.

Predsjednik vijeća:

mr. sc. Mirjana Jurčić, v.r.

Za točnost otpayka - ovlaštení službeník

Fanja Nemčić

