

KLASA: UP/I 034-03/21-01/018
URBROJ: 580-12/26-21-002
Zagreb, 13. listopada 2021.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članka 31., članka 38. stavaka 5. i 9. te članka 58. stavka 1. točke 15. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13. i 41/21), postupajući po inicijativi g. Aleksandra Makovca iz Čakovca, Ulica Mihovljanska 11 za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv Grada Čakovca, sa sjedištem u Čakovcu, Kralja Tomislava 15, zastupanog po gđi Ljerki Cividini, gradonačelnici, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, u sastavu: dr.sc. Mirta Kapural, dipl.iur., predsjednica Vijeća, Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednice Vijeća, Denis Matić, dipl. iur. i mr. sc. Ljiljana Pavlic, članovi Vijeća, sa sjednice 37/2021., održane 13. listopada 2021., donosi sljedeće

RJEŠENJE

Inicijativa se odbacuje jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

1. Inicijativa za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN) zaprimila je 9. travnja 2021., u smislu članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13. i 41/21. dalje u tekstu: ZZTN), inicijativu g. Aleksandra Makovca iz Čakovca, Ulica Mihovljanska 11 (dalje u tekstu: podnositelj inicijative) za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv Grada Čakovca sa sjedištem u Čakovcu, Kralja Tomislava 15, zastupanog po tada Stjepanu Kovaču, gradonačelniku (dalje u tekstu: Grad Čakovec).

Podnositelj inicijative navodi kako inicijativu podnosi u svezi financiranja boravka djece u ustanovama predškolskog odgoja u Gradu Čakovcu. Naime, podnositelj inicijative navodi kako je Grad Čakovec odlukom Gradskog vijeća odredio tzv. „ekonomsku cijenu“ boravka djece u vrtićima i jaslicama dok je stvarna cijena boravka djeteta u dječjem vrtićima i jaslicama bitno različita, odnosno veća za cca 872,64 kune od „ekonomske cijene“. Pritom, podnositelj inicijative navodi kako Grad Čakovec svoj dio (od 1.457,64 kn/djetetu) stvarne ekonomske cijene isplaćuje samo vrtićima u svojem vlasništvu (DV Cvrčak i DV Cipelica), a za djecu u privatnim vrtićima, ne (za njih plaća iznos od prosječno 607,50 kn/mjesečno po djetetu). Podnositelj inicijative navedeno obrazlaže kako iz dječjih vrtića u vlasništvu Grada Čakovca prema Gradu Čakovcu mjesečno se dostavljaju dvije fakture: prva je u skladu sa tzv. „ekonomskom cijenom“, druga je za tzv. „dodatni zahtjev“ i pokriva razliku do stvarne ekonomske cijene. Navedena faktura je uvijek veća od prve, izrađene na osnovi tzv. „ekonomske cijene“. Privatni vrtići Gradu Čakovcu mjesečno dostavljaju

samo jednu fakturu koja je u skladu s tzv. „ekonomskom cijenom“. Nadalje, podnositelj inicijative navodi kako dječji vrtići u vlasništvu grada nikada nisu iskazali gubitak pa je očito da Grad Čakovec podmiruje i razliku između uplaćenog iznosa i stvarne ekonomske cijene. Dodatno, podnositelj inicijative navodi kako Grad Čakovec ograničava broj djece koje će sufinancirati bez obzir na kapacitete koje dječji vrtić ima.

Slijedom navedenog, podnositelj inicijative smatra kako je Grad Čakovec načinom financiranja boravka djece u predškolskim ustanovama, ograničavanjem financiranja broja djece u privatnim predškolskim ustanovama, narušio tržišno natjecanje i stavio u povoljniji položaj na tržištu dječje vrtiće čiji osnivač je Grad Čakovec u odnosu na dječje vrtiće čiji osnivači su privatni vlasnici.

2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Na temelju predmetne inicijative, kako bi utvrdio sve činjenične i pravne okolnosti u svrhu utvrđivanja ima li u konkretnom slučaju uvjeta za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja temeljem odredbi članka 38. stavka 1. i stavka 3. te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a, AZTN je u okviru svoje nadležnosti iz članka 32. točke 1. a) ZZTN-a, u predmetu KLASA: 034-08/21-01/023 zatražio očitovanje i dokumentaciju Grada Čakovca.

Traženo očitovanje Grada Čakovca AZTN je zaprimio 29. rujna 2021. u kojem se u bitnome navodi kako su svi privatni dječji vrtići popunili raspoložive kapacitete te da sva djeca čiji roditelji/skrbnici imaju prebivalište na području Grada Čakovca ostvaruju pravo na sufinanciranje boravka. Ukupno na području Grada Čakovca djeluju dvije predškolske ustanove kojima je osnivač Grad Čakovec, pet predškolskih ustanova kojima je osnivač privatna osoba te jedna kojoj je osnivač vjerska zajednica. Kod osnivanja privatnih predškolskih ustanova na području Grada Čakovca, na zahtjev samih vrtića odobran je broj djece koje ostvaruju pravo na sufinanciranje boravka u predškolskim ustanovama. Ukoliko se tijekom vremena ukazala potreba za sufinanciranjem većeg broja djece, u odnosu na stanje utvrđeno ranijim odlukama, Grad Čakovec je bez iznimke povećavao broj sufinancirane djece. Tijekom navedenog vremenskog razdoblja provedeno je nekoliko financijskih revizija poslovanja Grada Čakovca, posljednja 2018. godine, te u njihovim izvješćima ne nalaže se Gradu Čakovcu nikakva promjena načina sufinanciranja javnih predškolskih ustanova. Grad Čakovec nadlaje navodi kako prema Odluci Europskog suda za ljudska prava u slučaju Špoljar i Dječji vrtić Pčelice protiv Republike Hrvatske (br. Zahtjeva 68320/13), jednako sufinanciranje prihvatnih i javnih vrtića nije zakonska obveza jedinica lokalne samouprave. Prema toj odluci javni i privatni vrtići, bez obzira što zadovoljavaju istu društvenu potrebu, nisu u zakonski jednakom položaju, niti mogu na isti način upisivati djecu ili određivati cijenu boravka. Naime, prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.; dalje u tekstu: Zakon o lokalnoj samoupravi), u članku 19. i članku 19. a, propisana je nadležnost jedinica lokalne samouprave nad brigom o djeci, odnosno posredno financiranjem predškolskog odgoja. Jedinice lokalne samouprave u proračunima određuju sredstva namijenjena za financiranje predškolskog odgoja, vodeći se fiskalnim kapacitetom i potrebama građana. Vrtići kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave primarno moraju zadovoljavati potrebe građana, a ekonomsku cijenu formiraju vodeći računa i o proračunskim prihodima osnivača te u nju ne mogu uračunati i zaradu. Na temelju članka 49. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Narodne novine“, br. 10/97., 107/07., 94/13., i 98/19.), te članka 27. Statuta Grada Čakovca (SG Grada Čakovca 9/09., 2/13., 3/13., 1/14., 1/18. i 3/18-pročišćeni tekst 1/20.), Gradsko vijeće Grada Čakovca na 21. sjednici održanoj 7. svibnja 2020. godine donijelo je Odluku o sufinanciranju boravka djece s područja Grada Čakovca u predškolskim ustanovama. Sukladno navedenoj odluci sve predškolske ustanove na području

Grada Čakovca sufinanciraju se prema utvrđenim iznosima. Iznosi se utvrđuju sukladno programima prema Državnom pedagoškom standardu, („Narodne novine“, br. 63/08.). Uz sufinanciranje navedenih programa, svi korisnici predškolskih ustanova na području Grada Čakovca, koji imaju prijavljeno prebivalište na administrativnom području Grada Čakovca, ostvaruju prava sukladno drugim odlukama Grada Čakovca (Odluka o demografskim mjerama, Odluka o ostvarivanju prava i usluga iz područja socijalne skrbi). Grad Čakovec od 2015. godine sufinancira i djelatnost dadilja, sukladno Odluci o uvjetima i načinu sufinanciranja djelatnosti dadilja SG 3/15). Ekonomska cijena na temelju članka 42. Državnog pedagoškog standarda („Narodne novine“, br. 63/08.) obuhvaća: izdatke za radnike, prehranu djece, uvjete boravka djece, nabavu materijala, opreme i didaktike te nabavu sitnog materijala. Prema članku 4. Odluke o mjerilima za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja, (SL glasnik MŽ 1/98.) „jedinice lokalne samouprave dužne su u svom proračunu osigurati sufinanciranje najmanje 50 % ekonomske cijene smještaja djece u predškolsku ustanovu“. Ekonomske cijene boravka djece u javnim i privatnim predškolskim ustanovama do pedagoške godine 2019./20. bila gotovo identične. Grad Čakovec ističe kao razlike u ekonomskim cijenama javnih i privatnih vrtića počele su naredne pedagoške godine, kad su predškolske ustanove u privatnom vlasništvu podigle svoje ekonomske cijene, bez prethodne obavijesti resornog upravnog odjela. O promjenama je Grad Čakovec informiran tek naknadno. Prema Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju, predškolske ustanove kojima nije osnivač Grad Čakovec samostalno utvrđuju i donose iznose ekonomskih cijena. Iznos ekonomskih cijena u predškolskim ustanovama kojima je osnivač Grad Čakovec utvrđuje Gradsko vijeće Grada Čakovca prema prijedlogu ustanova, a u skladu s člankom 42. Državnog pedagoškog standarda.

AZTN je izvršio uvid i u članak 48. stavke 1., 2. i 4., članak 49. stavak 1. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju kojim je određeno kako je osnivač dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića. Dječji vrtić osigurava sredstva prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno zakonu. Dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja-korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice osim programa predškole koji je za roditelje besplatan. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su za predškolski odgoj izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko svojim mjerilima utvrdi predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Zagreba.

Također, AZTN je izvršio uvid i u članak 19. stavak 1. točke 5. i 7. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je propisano kako općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom Republike Hrvatske ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na brigu o djeci te odgoj i osnovno obrazovanje.

3. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, na sjednici 37/2021., održanoj 13. listopada 2021., razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se inicijativa podnositelja u smislu članka 38. stavaka 5. i 9. ZZTN-a, odbaci jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka AZTN-a po službenoj dužnosti radi utvrđivanja zlorabe vladajućeg položaja protiv Grada Čakovca u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a.

Vijeće svoju odluku obrazlaže kako slijedi:

Uvidom u sadržaj inicijative, očitovanja s privitcima Grada Čakovca te navedene posebne propise, AZTN je utvrdio kako u konkretnom slučaju nema indicija za pokretanje postupka u smislu članka 39., a primjenom članaka 13. ZZTN-a.

Naime, temeljem članka 3. stavka 1. poduzetnicima, u smislu ZZTN-a smatraju se trgovačka društva, trgovci, udruženje poduzetnika, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu, kao i sve druge pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnici autorskih i sličnih prava i ostali) koje djeluju na tržištu.

Temeljem članka 19. stavka 1. točaka 5. i 7. Zakona o lokalnoj samoupravi, općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom Republike Hrvatske ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na brigu o djeci te odgoj i osnovno obrazovanje.

Slijedom navedenog, Grad Čakovec u konkretnom slučaju nije postupao kao poduzetnik u smislu članka 3. stavka 1. ZZTN-a, već kao jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova iz svog samoupravnog djelokruga koji se odnose na brigu o djeci te odgoj, a radi čega je jedinica lokalne samouprave između ostalog i osnovana.

Pritom, AZTN je posebno uzeo u obzir činjenicu kako su dječji vrtići čiji su osnivači privatne osobe, osnovani radi pružanja usluga na tržištu te stjecanja dobiti, odnosno ostvarivanja prihoda za svoje osnivače te se stoga smatraju poduzetnicima u smislu članka 3. stavka 1. ZZTN-a. Dječji vrtići čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, konkretno Grad Čakovec, javni dječji vrtići koje je javnopravna osoba (Grad Čakovec) osnovala radi obavljanja poslova iz svog samoupravnog djelokruga, a koji se odnose na brigu o djeci i odgoj te se ne smatraju poduzetnikom u smislu članka 3. stavka 1. ZZTN-a. Naime, svrha osnivanja javnog i privatnog dječjeg vrtića, iako pružaju istovrsnu uslugu, nije ista.

U konkretnom slučaju Grad Čakovec nije postupao kao poduzetnik pružajući usluge na tržištu, već je obavljao poslove iz svog samoupravnog djelokruga kao jedinica lokalne samouprave radi čega je i osnovan.

Slijedom navedenog, u konkretnom slučaju Grad Čakovec ne smatra se poduzetnikom u smislu članka 3. ZZTN- a te se na njega ne primjenjuju propisi o zaštiti tržišnog natjecanja, budući da ne djeluje na tržištu.

Stoga u ovom slučaju nema indicija za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja po službenoj dužnosti protiv Grada Čakovca u smislu članka 39. ZZTN-a vezano uz primjenu članaka 13. ZZTN-a.

U dijelu zahtjeva podnositelja inicijative, koji se odnosi na postupanje Grada Čakovca u smislu Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju i Zakona o lokalnoj samoupravi, AZTN je temeljem članka 18. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09.) podnositelja zahtjeva uputio na nadležno postupanje dopisom AZTN-a (KLASA: 034-08/21-01/023, URBROJ: 580-12/120-21-002 od 30. travnja 2021.).

Stoga je AZTN, na temelju odluke Vijeća, a primjenom članka 38. stavka 5. ZZTN-a, odlučio kao u izreci ovoga rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

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

Predsjednica Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

dr.sc. Mirta Kapural, dipl.iur.

Dostaviti:

1. Aleksandar Makovec, Ulica Mihovljanska 11., 40000 Čakovec;
2. Grad Čakovec (gđa Ljerka Cividini, gradonačelnica), Kralja Tomislava 15, 40000 Čakovec.

Na znanje:

1. Ministarstvo financija (Kabinet ministra), Katančićeva 5, 10000 Zagreb;
2. Ministarstvo znanosti i obrazovanja (Kabinet ministra), Donje Svetice 38, 10000 Zagreb.