



## **USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-III-2791/2016

Zagreb, 1. veljače 2018.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Sokol Marić d.o.o. iz Zagreba, kojeg zastupa Odvjetničko društvo Gjanković i partneri iz Zagreba, na sjednici održanoj 1. veljače 2018. jednoglasno je donio

### **O D L U K U**

**I.** Ustavna tužba se usvaja.

**II.** Ukida se:

- presuda Visokog upravnog suda u Republike Hrvatske broj: UsII-40/15-10 od 22. travnja 2016.

- rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja klasa: UP/I 034-03/14-01/002, ur. broj: 580-09/88-2015-100 od 17. ožujka 2015.

**III.** Predmet se vraća Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja na ponovni postupak.

### **O b r a z l o ž e n j e**

#### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

**1.** Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je Sokol Marić d.o.o. iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositelj) kojeg zastupa Odvjetničko društvo Gjanković i partneri iz Zagreba.

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: UsII-40/15-10 od 22. travnja 2016., kojom je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje točaka I., II. i III. rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja klasa: UP/I 034-03/14-01/002, ur. broj: 580-09/88-2015-100 od 17. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje).

Prvostupanjskim rješenjem utvrđeno je da su podnositelj i još šestorica poduzetnika, pružatelja zaštitarskih usluga, sklopili zabranjeni sporazum na način da su dogovorili minimalnu cijenu usluga privatne tjelesne zaštite čime su u razdoblju od 23. listopada

2013. do 17. siječnja 2014. narušili tržišno natjecanje izravnim utvrđivanjem cijena te je podnositelju izrečena novčana upravno kaznena mjera od 1.333.000,00 kn.

**1.1.** Podnositelj u ustavnoj tužbi tvrdi da su mu osporenim odlukama povrijeđene temeljne slobode i ljudska prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

## **II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA**

**2.** Podnositelj i još šestorica poduzetnika, pružatelja zaštitarskih usluga, na inicijativu Nikole Milijevića, glavnog urednika časopisa Zaštita, održali su 23. listopada 2013. sastanak u prostorijama poduzetnika Tectus, nakladnika i izdavača navedenog časopisa. Na sastanku su bili prisutni i predsjednik Hrvatskog ceha zaštitara, te urednici i novinar časopisa Zaštita.

Budući da su se u medijima pojavili natpisi o navedenom sastanku, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Agencija) je u studenome 2013. godine izvršila uvid u članak objavljen na internetskoj stranici Novog lista pod nazivom: "Šefovi zaštitarskih tvrtki dogovorili najnižu cijenu rada - da bi je opet kršili" te u priopćenje objavljeno na internetskoj stranici časopisa Zaštita.

U navedenom priopćenju istaknuto je da su na sastanku održanom 23. listopada 2013. usvojena tri zaključka od kojih prvi glasi:

"Utvrđuje se minimalni trošak sata rada zaštitara, uz poštivanje svih zakona i pravilnika koji reguliraju status zaštitara, u iznosu 32,50 kuna."

Smatrajući da činjenično stanje ukazuje da su pružatelji zaštitarskih usluga sklopili zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine" broj 79/09. i 80/13.; u daljnjem tekstu ZZTN) Agencija je zaključkom od 17. siječnja 2014. pokrenula postupak po službenoj dužnosti.

Prije održavanja glavne rasprave, Agencija je pozvala stranke u postupku i svjedoke da dostave primjedbe i očitovanja. Agencija je, u odnosu na dostavljena očitovanja i saslušanje na usmenoj raspravi, navela sljedeće:

"Nadalje, AKD Zaštita naveo je kako je njen zakonski predstavnik na početku predmetnog sastanka decidirano izjavio kako predmet spornog sastanka, uvažavajući pravila tržišnog natjecanja, ne može biti razgovor o cijeni predmetne usluge što su svi sudionici Sastanka i akceptirali.

(...)

Poduzetnik Bilić Erić uvodno je istaknuo kako nije postignut nikakav dogovor o cijeni i kako cijenu od 32,50 kuna neki poduzetnici uopće nisu nudili u natječajima, dok ju je Bilić Erić ponudio samo jednom, nakon održanog sastanka, a prije istog također je nudio iste ili slične cijene. Ujedno Bilić Erić istaknuo je kako do dogovora nije došlo jer bi se u tom slučaju sve stranke dogovora bile dužne pridržavati, a što u ovom predmetu nije slučaj.

(...)

V Grupa istaknula je kako je Sastanak održan na inicijativu Nikole Milijevića, glavnog urednika časopisa 'Zaštita', a s ciljem iznošenja problema s kojima se sudionici sastanka suočavaju, zatim kako bi se raspravilo o stanju na mjerodavnom tržištu tjelesne zaštite, predložile izmjene i dopune Zakona o privatnoj zaštiti, iniciralo

osnivanje zaštitarske komore i potrebi suzbijanja nelojalne konkurencije na mjerodavnom tržištu.

Na predmetnom sastanku, prema navodima V Grupe, nije donesen zaključak u pogledu utvrđivanja minimalne cijene pružanja zaštitarske usluge, već su sudionici sastanka utvrdili kako je trošak sata rada zaštitara minimalno 32,50 kune. Navedeno je utvrđeno, s obzirom na to da je u porastu ponuda pružanja zaštitarskih usluga za cijenu nižu od minimalnih troškova, a time se narušava tržišno natjecanje.

(...)

Nadalje, Arsenal Ivezić navodi, kako se unutar tog sastanka nametnula kao tema i nelojalna konkurencija u zaštitarskoj djelatnosti te cijene zaštitarskih usluga koje ruše kvalitetu pružanja zaštitarskih usluga. U tom smislu spomenuta je i visina troškova koje tvrtka ima po satu rada zaštitara, a koji troškovi su istaknuti još prije desetak godina od strane Ministarstva unutarnjih poslova u analizi troškova rada u zaštitarstvu.

Smisao Sastanka, prema navodima Arsenal Ivezić, išao je prema artikuliranju smjernica za poboljšanje stanja u zaštitarskoj djelatnosti na svim razinama i to dizanje kvalitete izvođenja usluge, ispunjavanje i kontrola uvjeta za rad gospodarskih subjekata u zaštitarstvu, ispunjavanje standarda i uvjeta za radnike koji obavljaju poslove u zaštitarstvu itd.

(...)

Svjedok Nikola Milijević, vlasnik društva Tectus te glavni urednik časopisa 'Zaštita' koji je u vlasništvu navedenog društva, a u bitnome je iskazao kako slijedi.

(...)

Priopćenje koje je nastalo nakon Sastanka je sastavio novinar i izvršni urednik časopisa 'Zaštita', dok je on kao glavni urednik nakon što ga je pročitao, isti i odobrio, te je naveo kako nije zaprimio primjedbe na sadržaj Priopćenja od strane sudionika sastanka.

Na upit punomoćnice poduzetnika Bilić Erić, naveo je kako sadržaj sastanka odgovara sadržaju Priopćenja, a na daljnji upit punomoćnice Bilić Erić je li autor predmetnog Priopćenja bio prisutan tijekom cijelog sastanka, isti je odgovorio potvrdno. Na dodatni upit punomoćnice poduzetnika Bilić Erić kako je na navedenom sastanku uopće došlo do toga da se donose konkretni zaključci i utvrđuju konkretne procedure u pogledu minimalnog troška, svjedok je odgovorio kako je tijekom sastanka saznao, konkretno od gospodina Damira Funčića, neke informacije koje ranije nije znao. Naveo je kako se radi o informaciji o postojanju minimalnog troška sata rada zaštitara koja je utvrđena od strane Ministarstva unutarnjih poslova još 1999. godine, te kako se povela rasprava o već definiranoj cijeni troška sata rada zaštitara. Na upit voditeljice postupka zašto je u Priopćenju kojeg je odobrio navedeno da su usvojeni zaključci kojih će se svi pridržavati, svjedok je odgovorio da je to njegova novinarska sloboda.

... Na daljnji upit zakonskog zastupnika Securitas Hrvatska što je bio pokretač razgovora o cijeni svjedok je odgovorio kako se pod cijenom troška rada sata zaštitara misli na trošak rada zaštitara s uključenim svim zakonskim davanjima te da je pokretač bilo stanje na zaštitarskom tržištu te kako se nije razgovaralo o pojedinačnim cijenama usluga koje pojedine tvrtke nude na tržištu.

(...)

Svjedok Damir Funčić predsjednik je Hrvatskog ceha zaštitara, a u bitnom je iskazao kako slijedi.

Svjedok je naveo kako je bio prisutan na Sastanku u svojstvu predsjednika Hrvatskog ceha zaštitara te dodao kako je i on bio jedan od inicijatora istog, ujedno je naveo kako je iste godine kada je održan Sastanak, pred ljeto, već bio održan neformalni sastanak na kojem je načelno dogovoreno ponovno okupljanje, a s temom potrebe transformacije Hrvatskog ceha zaštitara u zaštitarsku komoru s javnopravnim ovlastima te kako je to bila i najvažnija točka dnevnog reda.

(...)

Svjedok je u svom iskazu istaknuo kako se na sastanku nije razgovaralo o cijeni zaštitarske usluge već da su prisutni tom prilikom konstatirali da trošak, vezano uz već ranije spomenutu vrijednost od 32,50 kuna ne može biti niži ...

Na upit zakonskog zastupnika poduzetnika Securitas Hrvatska je li bilo razgovora o ponovnom otvaranju procesa i pregovora sa sindikatima i potrebi sklapanja novog kolektivnog ugovora, svjedok je odgovorio potvrdno.

Na upit punomoćnice poduzetnika AKD Zaštita je li na sastanku bilo kakvih ograda u smislu da je zabranjeno raspravljati o cijenama usluga, svjedok je naveo kako je rečeno da moraju paziti 'da ne završe kao pekari' te time smatra da su se svi sudionici ogradili od toga da se na sastanku ne razgovara o cijeni nego o trošku sata rada zaštitara.

(...)

Glavni sadržaj razgovora, prema navodima Securitas Hrvatska, bio je o načinu formiranja komore, te vezano uz javnu nabavu, odnosno u smislu vraćanja na situaciju koja je prethodila sadašnjoj u smislu pokušaja sređivanja stanja na crnom tržištu.

Securitas je u tom smislu istaknuo i kako se i gospodin Milijević obvezao da će razgovarati s relevantnim osobama iz Ministarstva unutarnjih poslova te je istaknuo kako nakon predmetnog sastanka nije ništa učinjeno od strane gospodina Milijevića niti se ikad isti više javio po tom pitanju.

Nadalje, naveo je i kako je dio tog razgovora vođen i oko toga koja bi udruga predstavljala zaštitare u razgovoru sa socijalnim partnerima, da li bi to bio Hrvatski ceh zaštitara ili Hrvatska udruga poslodavaca, a kako se najveći dio rasprave vodio o tome kako je moguće da poduzetnici koji imaju milijunske dugove i dalje dobivaju poslove na javnim natječajima.

Ujedno, naveo je kako se cijena spominjala u kontekstu da je već prije nekoliko godina utvrđen trošak, kalkulacija prosječne minimalne cijene sata rada zaštitara za poslodavca.

(...)

AKD Zaštita se dodatno očitovao i naveo kako je zakonski zastupnik bio prisutan na Sastanku te ističe kako je pozvan od strane gospodina Milijevića, ali više na inicijativu gospodina Damira Funčića, a zbog toga što je on osobno predsjednik udruge zaštitara u Hrvatskoj udruzi poslodavaca, dok je gospodin Funčić, kao predsjednik Hrvatskog ceha zaštitara tražio podršku da se pri osnivanju komore istakne Hrvatski ceh zaštitara kao nositelj tih aktivnosti.

Nadalje, naveo je kako novinarka članka objavljenog u časopisu 'Novi list' ne razlikuje minimalni trošak sata rada od minimalne cijene te je u spis predao e-mail dopis novinarku od 28. listopada 2013. iz kojeg smatra da se može utvrditi navedeno.

Istaknuo je i kako je on na početku Sastanka rekao prisutnima, a oko čega su se svi složili, kako se ne može razgovarati o cijenama usluga da ne bi snosili posljedice kao 'pekari'.

Vezano uz trošak sata rada zaštitara isti se spominjao u smislu već prijašnjeg izračuna (Kalkulacije) i o tome se razgovaralo samo u smislu da je to matematički zbir zakonskih obveza.

(...)

Na upit punomoćnika AKD Zaštite je li došlo do kakvih promjena u poslovanju u odnosu na razdoblje prije i poslije sastanka isti navodi kako nije, jer to ni nije bio cilj sastanka."

Nakon provedenog postupka Agencija je utvrdila da su na sastanku održanom 23. listopada 2013. pružatelji zaštitarskih usluga, među kojima je i podnositelj, sklopili zabranjeni sporazum na način da su dogovorili minimalnu cijenu privatne tjelesne zaštite, čime su u razdoblju od 23. listopada 2013. do 17. siječnja 2014. narušili tržišno natjecanje izravnim utvrđivanjem cijena.

Mjerodavni dio osporenog prvostupanjskog rješenja glasi:

"Agencija je napravila uvid u Kalkulaciju te prvenstveno utvrdila kako je točno da je Vijeće strukovnog udruženja istražnih i zaštitnih djelatnosti pri Hrvatskoj gospodarskoj komori na sjednici 1999. godine utvrdilo da minimalna cijena koštanja zaštitarske usluge tjelesne zaštite po satu izvršene usluge, ispod koje nije moguće bez gubitka pružati zaštitarsku uslugu, ukoliko se poštuju svi zakonski i drugi propisi iznosi 32,50 kuna. Dakle, u samoj Kalkulaciji je utvrđeno kako predmetni iznos predstavlja iznos zaštitarske usluge ispod koje nije moguće nuditi predmetne usluge bez gubitka.

(...)

Naime iz samih izjava poduzetnika kao i iz iskaza svjedoka proizlazi da je tema razgovora oko troška sata rada zaštitara bila usuglašavanje oko činjenice da ispod iznosa od 32,50 kune za poduzetnike nije moguće rentabilno poslovati. Unatoč navodima poduzetnika kako se ovaj postupak vodi samo zbog toga što Agencija ne razlikuje termin "trošak" od termina "usluga", Agencija ističe kako nije od presudne važnosti termin kojim su se poduzetnici koristili tijekom Sastanka i tijekom ovog postupka već ono što isti zaista predstavlja, a u konkretnom slučaju isti predstavlja dogovor o minimalnoj cijeni pružanja usluga privatne tjelesne zaštite.

Gore navedeno očituje se i u činjenici kako su nakon predmetnog sastanka i izdanog Priopćenja navedeni poduzetnici višekratno u budućim natječajima nudili cijenu zaštitarske usluge privatne tjelesne zaštite koja je bila upravo identična cijeni usuglašenog troška sata rada zaštitara koji je iznosio 32,50 kn ili više.

Agencija stoga primarno ističe kako je u ovom postupku nedvojbeno utvrđeno da je na Sastanku postignut dogovor o minimalnoj cijeni usluga privatne tjelesne zaštite, a koji predstavlja kartelni sporazum.

(...)

Primjerice, u časopisu 'Novi list', objavljen je članak pod naslovom 'Šefovi zaštitarskih tvrtki dogovorili najnižu cijenu rada - da bi je opet kršili' od 19. studenog 2013. Navedeni članak izrađen je na temelju podataka iz samog Priopćenja te navoda pojedinih poduzetnika, uglavnom sudionika sastanka, dostavljenih časopisu 'Novi list' putem elektroničke pošte.

Sukladno navodima iz predmetnog članka proizlazi kako je predstavnik poduzetnika V Grupa, gospodin Zdravko Prša, između ostalog izjavio, citat: '... kako će biti potrebno još dosta koraka da se dogovor primjeni na tržištu, o čemu govori i nedavni natječaj za Hrvatsku poštu ... Na tom tenderu dogovora su se držali i sukladno tome dali svoje ponude Securitas Hrvatska 32,50 kuna po satu, Fina GS 32,50 kuna po satu, V grupa 33,00 kuna po satu, ali s nižom cijenom od dogovorene po satu došli su Posilović Zaštita 29,00 kuna po satu, Klemm Security 28,00 kuna po satu i AKD Zaštita 30,00 kuna po satu.'

Nadalje, u predmetnom članku se navodi, citat: 'Sokol' je očito dobro predviđajući da sve dok nije regulirano mehanizmima za sankcioniranje nelojalne konkurencije svoju cijenu HP-u spustio na čak 26,40 kune po satu, te uspio zadržati svoj ugovor do okončanja započetih dogovora oko minimalne cijene po radnom satu. Najveće razočarenje je državna tvrtka 'AKD Zaštita' kojoj bi trebalo biti najmanje u interesu da se ne pridržava dogovora s obzirom da ima najveći broj klijenata na javnom nadmetanju. 'AKD Zaštita' je i na natječaj za Ministarstvo zdravstva, svega par dana nakon sastanka na kojem je dogovorena minimalna cijena radnog sata, došla sa 26 kuna po radnom satu ..."

(...)

Agencija nastavno ističe kako činjenica da svi poduzetnici prisutni na Sastanku nisu u svojim ponudama naznačili dogovorenu cijenu od 32,50 ili višu ne oslobađa poduzetnike koji tu cijenu nisu naznačili njihove odgovornosti na temelju odredbi ZZTN-a, budući da su samom svojom prisutnošću na predmetnom sastanku bili sudionici zabranjenog sporazuma i zajedno su sa svojim konkurentima raspravljali

o minimalnoj cijeni svoje usluge, što je dovoljno za njihovu odgovornost u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a.

Poduzetnici koji su sudjelovali na sastanku prešutno su odobrili zabranjeni sporazum time što se nisu jasno i izričito ogradili od zaključaka donesenih na predmetnom sastanku.

(...)

Iako su stranke tijekom cijelog postupka nastojale dokazati kako je Agencija pogrešno utvrdila sadržaj Sastanka, te kako se na sastanku razgovaralo o raznim temama koje nikako ne mogu biti predmet postupka pred Agencijom, Vijeće je nesporno utvrdilo da je jedna od tema na Sastanku, a koja u konačnici predstavlja dogovor o minimalnoj cijeni usluga privatne tjelesne zaštite, sporna s aspekta propisa o tržišnom natjecanju.

(...)

Vijeće ističe kako je takvo okruženje, u smislu poštivanja propisa o tržišnom natjecanju, u potpunosti nepodobno za bilo kakav razgovor o cijenama i troškovima poslovanja, a pogotovo u smislu usuglašavanja istih. S obzirom na to da stranke tijekom ovog postupka nisu niti osporavale, dok su pojedine čak i isticale, kako se na Sastanku usuglašavalo da je minimalni trošak sata rada zaštitara 32,50 kuna te da taj iznos predstavlja donju granicu ispod koje nije rentabilno poslovanje za niti jednog od njih, Vijeće ističe da takav dogovor o minimalnoj cijeni po kojoj će stranke nuditi svoje usluge predstavlja jednu od najtežih povreda tržišnog natjecanja.

(...)

Vijeće ističe kako činjenica da se stranke dogovora nisu držale u potpunosti, odnosno da neke nisu postupale u skladu s dogovorom, ne može nikako značiti da u tom slučaju ne postoji odgovornost stranaka za povredu propisa o tržišnom natjecanju, a pogotovo se ne može smatrati dokazom o nepostojanju sporazuma ..."

**2.1.** Visoki upravni sud odbio je tužbu podnositelja ocijenivši da je Agencija na pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenila mjerodavno materijalno pravo.

Pri tome je Visoki upravni sud istaknuo:

"Tužena je u provedenom postupku utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a izvršila uvid u očitovanja tužitelja koji se očitovao na zaključak o pokretanju postupka o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku kao i dokaze koje je dostavio tijekom postupka te mu je omogućeno da svoju izjavu neposredno na održanoj usmenoj raspravi. Isto tako u provedenom postupku saslušani su svjedoci Nikola Milijević i Damir Funčić i vršeni su uvidi u ponude stranaka koje su podnosili na javnim natječajima nakon održavanja sastanka. Što se tiče tužitelja utvrđeno je da tužitelj nije u natječajima nakon sastanka ponudio cijenu od 32,50 kn. Osim toga izvršen je uvid u Priopćenje koje je izdano nakon održavanja sastanka u kojem je kao jedan od zaključaka sastanka navedeno: 'Utvrdjuje se minimalni trošak sata rada zaštitara uz poštivanje svih zakona i pravilnika koji reguliraju status zaštitara u iznosu od 32,50 kn', te se u nastavku navode svi sudionici sastanka jedni su drugima međusobno obećali da će se od današnjeg dana pridržavati svih točaka ovog dogovora. Izvršen je uvid u iskaz svjedoka Nikole Milijevića koji je kao urednik časopisa 'Zaštita' Priopćenje odobrio nakon što ga je izradio novinar, koji je isto kao i svjedok, bio prisutan cijelo vrijeme održavanja sastanka. Utvrđeno je da kako sadržaj priopćenja odgovara sadržaju sastanka te da nitko od sudionika sastanka nije imao primjedbe na sadržaj priopćenja.

Na temelju svih dokaza Agencija je nesporno utvrdila da se na spornom sastanku razgovaralo o minimalnoj cijeni pružanja usluga privatne zaštite uz navođenje iznosa pod 32,50 kn ...

... Većina prisutnih poduzetnika na sastanku je nakon sastanka navedenu cijenu usluge nudila u svojim ponudama. To što tužitelj nije navodio navedene cijene u svojim ponudama, ne znači da nije navedena cijena dogovorena na spornom sastanku. ...

(...)

Što se tiče prigovora tužitelja da nije logično da bi stranke u sporazumu zaključile tajni horizontalni sporazum, a nakon toga ga objavile valja istaći da je navedeno Priopćenje objavljeno na portalima, te u tiskanom izdanju časopisa 'Zaštita', koji je specijalizirani časopis za poduzetnike koji se upravo bave navedenim poslovima pružanja zaštite, pa nije jasno iz kojeg razloga ukoliko nije sklopljen zabranjeni sporazum o minimalnoj cijeni pružanja usluga zaštite niti jedan poduzetnik, pa tako ni tužitelj, nije navedeno priopćenje niti navedene članke demantirao. Kako navedeno nije demantirano prema ocjeni tužene Agencije, koju prihvaća i ovaj Sud, sadržaj navedenog javno objavljenog Priopćenja te članka koji je izašao u pisanom izdanju časopisa 'Zaštita' te na portalima nije tužitelju bio sporan."

### III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

3. Podnositelj smatra da su mu osporenim presudom, kao i rješenjem Agencije, povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 19., 29. stavkom 1., 35., 48. stavkom 1. i 49. stavcima 1. i 2. Ustava.

U ustavnoj tužbi navodi:

"Tijekom postupka podnositelj, a i ostali poduzetnici, isticali su da je točno da je održan sastanak no predmet sastanka bio je razgovor o osnivanju zaštitarske komore te razgovor o troškovima koje tvrtke imaju sa svojim zaposlenicima odnosno o tome koliko iznosi sat rada zaštitara nakon što poduzetnici podmire sva zakonska davanja. O tome da cilj sastanka nije bio dogovor o cijeni usluga, odnosno da nikakvog sporazuma nije bilo niti je postojala uopće volja da se takav sporazum sklopi ili postigne iskazivao je tijekom postupka podnositelj i svi ostali poduzetnici kao i svjedoci. ...

Iako je rješenje Agencije opširno (36 stranica), ono u svojoj biti ne sadrži obrazloženje zaključka Agencije da su se podnositelj i ostali poduzetnici dogovorili o minimalnoj cijeni pružanja usluga, odnosno postigli kartelni sporazum. Agencija nije navela pravno relevantne razloge za svoj zaključak da je postignut takav dogovor. Osim što ponavlja da je 'nedvojbeno', 'nesporno', utvrdila tu najbitniju činjenicu, ona je zapravo nije utvrdila. Agencija je jednostavno zauzela stav da je podnositelj, zajedno s ostalim poduzetnicima sklopio zabranjeni sporazum, te je tijekom postupka pokušala to i 'dokazati'. Unatoč tome što je donijela odluku kakvu je donijela, ona to nije uspjela jer svi dokazi govore u prilog tome da nikakvog sporazuma nije bilo. Teret dokaza bio je na Agenciji. Unatoč tome, tijekom postupka podnositelj je bio prisiljen dokazivati negativnu činjenicu tj. da nije sklopio zabranjeni sporazum. Vrlo je teško dokazivati negativnu činjenicu posebice kad je s druge strane državna Agencija koja samovoljno može pokretati postupak bez ikakvih posljedica. Dodatno svi troškovi takvog postupka padaju na teret poduzetnika neovisno o konačnom ishodu, dakle potpuno neosnovana odluka, poput ove, nema za Agenciju nikakvih posljedica.

Već je navedeno da Agencija svoje uvjerenje da je sklopljen zabranjeni sporazum temelji na napisima u medijima. Podnositelj smatra da ne mora posebno obrazlagati da je utemeljenost rješenja državnog tijela o sklapanju zabranjenog sporazuma i izricanje upravno-kaznene mjere podnositelju u iznosu od 1.333.000,00

kn, na dokazu 'novinski napisi' nedopustiva u demokratskom društvu. Tim više što ti novinski napisi govore o minimalnom trošku sata rada zaštitara, a nikako ne o minimalnoj cijeni usluge.

Za Agenciju je dokaz da je sklopljen zabranjeni sporazum i taj što su neki od poduzetnika koji su prisustvovali sastanku (ne i podnositelj) na javnim natječajima nakon održanog Sastanka nudili cijenu od 32,50 kn. Kraj činjenice da je ta cijena navedena u spomenutoj 'Kalkulaciji' koju je izradilo Vijeće strukovnog udruženja istražnih i zaštitnih djelatnosti pri HGK-u još 1999. Agencija nije smatrala potrebnim istražiti i jesu li tu cijenu nudili i ranije, prije Sastanka. Pri tom potpuno zaboravlja da podnositelj ne prodaje jabuke ili hladnjake, već pruža specifične usluge i to na tržištu koje po različitim propisima mora koristiti usluge tjelesne zaštite, a isto predstavljaju državna tijela i trgovačka društva u većinskom ili isključivom vlasništvu RH, tijela i institucije lokalne samouprave koji su svi podložni primjeni Zakona o javnoj nabavi. Veliki dio tržišta zauzimaju i novčarske institucije, te veliki sistemi koji nisu podložni primjeni Zakona o javnoj nabavi (npr. INA) koji usluge nabavljaju putem tendera. U svim tim nadmetanjima kriterij za odabir je najniža cijena usluge. Potpuno je nelogično i neživотно da bi se sedam najvećih zaštitarskih društava moglo dogovoriti oko najniže cijene usluga kad na samim natječajima posao dobiva ono društvo koje ponudi najnižu cijenu. Pitanje je kako bi uopće mogao funkcionirati sustav javne nabave kad bi svi ponuditelji išli s istom cijenom, a ostale uvjete tako i tako ispunjavaju s obzirom da su usklađeni sa Zakonom o privatnoj zaštiti jer bez toga ne mogu imati odobrenje za obavljanje poslova privatne zaštite. Osim toga, uz sedam procesuiranih poduzetnika poslove privatne tjelesne zaštite obavlja još cca 200 trgovačkih društava koja također ispunjavaju sve uvjete za tendiranje kako na javnim nadmetanjima tako i na pozivnim natječajima. Kao što je navedeno, posao uvijek dobiva ponuditelj koji je ponudio najnižu cijenu. Stoga je potpuno nelogično, neživотно i nerazumno da podnositelj i drugih 6 poduzetnika sami sebi oduzimaju posao javnom objavom da neće ići ispod cijene od 32,50 kn i time svim drugim društvima javno objave da mogu ići s nižom cijenom slijedom čega će i dobiti posao.

Isto tako je neživотно i suprotno zdravom razumu da bi podnositelj s drugih 6 poduzetnika sklopio 'kartelni sporazum', koji je po definiciji tajni sporazum, a onda javno u javnim glasilima taj svoj tajni kartelni sporazum i objavili. ...

Posljednji 'dokaz' kojim je pokušala opravdati izreku Agencija nalazi u činjenici što se sudionici sastanka nisu jasno i izričito ogradili od zaključaka donesenih na sastanku, odnosno što nisu demantirali članak. Postavlja se pitanje koja bi bila svrha demantiranja članka koji govori o realnoj cijeni sata rada zaštitara, ali ne govori o tome da je sklopljen zabranjeni sporazum niti da je postojala volja za njegovim sklapanjem."

#### IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

4. Polazeći od navoda i razloga ustavne tužbe, Ustavni sud utvrđuje da u ovom ustavnosudskom postupku treba odgovoriti na pitanje je li podnositelju u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...  
(...)"

Ustavni sud ponavlja da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova ili upravnih tijela, koji su prvi pozvani rješavati probleme tumačenja domaćeg prava. Zadaća Ustavnog



suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Stoga ocjena dokaza odnosno način na koji su u konkretnom slučaju Agencija i Visoki upravni sud utvrdili postojanje određenih činjenica kao dokazanih ili nedokazanih nije redovit predmet ispitivanja Ustavnog suda. To je, po naravi stvari, zadaća redovnih tijela, u koje se Ustavni sud upušta samo izuzetno, ako ocijeni da postupanje redovnih tijela upućuje na arbitrarnost.

Primjenjujući navedena pravila na konkretan slučaj, zadaća Ustavnog suda je utvrditi postoji li arbitrarnost u načinu na koji su Agencija i Visoki upravni sud utvrdili da su na sastanku održanom 23. listopada 2013. pružatelji zaštitarskih usluga, među kojima je i podnositelj, sklopili zabranjeni sporazum na način da su dogovorili minimalnu cijenu privatne tjelesne zaštite. Pri tome, Ustavni sud polazi od činjenica onako kako su ih nakon provedenog dokaznog postupka utvrdili Agencija i Visoki upravni sud, a koje su ih u konačnici dovele do zaključka da je riječ o zabranjenom sporazumu. Njihovo preispitivanje, međutim, Ustavnom sudu je nužno u mjeri u kojoj Ustavni sud mora utvrditi jesu li one u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja bile dostatne i relevantne za kvalifikaciju utvrđivanja minimalne cijene sata rada zaštitara kao zabranjenog sporazuma u smislu mjerodavnog prava, kako bi mogao ocijeniti prigovor podnositelja da su odluke sudova arbitrarne.

**5.** Agencija i Visoki upravni sud ocijenili su da su podnositelj i ostali pružatelji zaštitarskih usluga na sastanku održanom 23. listopada 2013. sklopili zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a na način da su dogovorili minimalnu cijenu usluga privatne tjelesne zaštite. Stoga je podnositelju izrečena novčana upravno kaznena mjera od 1.333.000,00 kn.

Ustavni sud napominje da je cijena određene usluge novčani iznos koju korisnik navedene usluge mora dati kako bi koristio tu uslugu. S druge strane, troškovi rada sastoje se od troškova za plaće zaposlenika te troškova koji se obračunavaju na plaću (doprinosi i porezi). Troškovi rada također obuhvaćaju troškove osposobljavanja i zapošljavanja, dodatke na plaću, izdatke za radnu odjeću, troškove za automobile te u naravi ostale isplate. Iz navedenog proizlazi da je rad sa stajališta poslodavca trošak koji je nužan za nesmetano funkcioniranje procesa rada.

Iz prvostupanjskog rješenja proizlazi da su na početku spornog sastanka sudionici istaknuli da je zabranjeno raspravljati o minimalnoj cijeni usluge te da "moraju biti oprezni u tom smislu". Unatoč tome, Agencija navedenu izjavu "nije tretirala kao izričitu i jasnu, a pogotovo ne kao javnu ogradu od zaključaka predmetnog Sastanka". Štoviše, prema mišljenju Agencije, dogovoreni susret neovisnih poduzetnika koji su jedni drugima tržišni takmaci ne predstavlja "podobno" okruženje za bilo kakav razgovor o troškovima poslovanja.

U konkretnom slučaju svi su svjedoci i sudionici sastanka osporili tvrdnju o postojanju zabranjenog sporazuma, ističući da se 23. listopada 2013. raspravljalo o osnivanju Komore hrvatskog ceha zaštitara te o minimalnom iznosu troška sata rada pružatelja zaštitarskih usluga. Međutim, Agencija smatra "kako nije od presudne važnosti termin kojim su se poduzetnici koristili tijekom Sastanka i tijekom ovog postupka već ono što isti zaista predstavlja, a u konkretnom slučaju isti predstavlja dogovor o minimalnoj

cijeni pružanja usluga privatne tjelesne zaštite." Svoju tvrdnju Agencija potkrepljuje činjenicom da su neke zaštitarske tvrtke (ne i podnositelj), nakon održanog sastanka na natječajima nudile cijenu zaštitarskih usluga od 32,50 kn po satu te je stoga utvrđeno "postojanje dogovora o minimalnoj cijeni zaštitarskih usluga, a koji nedvojbeno predstavlja sporazum u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a."

Nadalje, Agencija i Visoki upravni sud, "krivnju" podnositelja dokazuju i činjenicom da nije demantirao napise u novinama koji se odnose na sadržaj sastanka održanog 23. listopada 2013. Ustavni sud primjećuje da novinski članci na koje se Agencija poziva u obrazloženju osporenog rješenja govore o minimalnoj cijeni troška rada, s time što sadržaj napisa, objavljenog u "Novom listu" pod naslovom "Šefovi zaštitarskih tvrtki dogovorili najnižu cijenu rada - da bi je opet kršili" (v. točku 2. obrazloženja ove odluke), doista sugerira da su se pružatelji zaštitarskih usluga dogovorili o cijeni sata pružanja zaštitarske usluge. Ustavni sud smatra, međutim, da okolnost što podnositelj u konkretnom slučaju nije demantirao novinski tekst nikako ne može značiti da je zaista sklopio zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a. Naprotiv, novinski članak ne može biti dokaz o postojanju namjere i dogovora o sklapanju zabranjenog sporazuma, osobito u slučaju kada ne postoji niti jedan drugi dokaz koji bi potvrdio njegovo postojanje. Navedenom u prilog ide i činjenica da Agencija nije provjerila jesu li sudionici sastanka i ranije nudili iznos od 32,50 kn za pružanje zaštitarskih usluga.

S druge strane, Agencija se ne osvrće na okolnost da su neke tvrtke koje nisu sudjelovale na sastanku također na natječajima nudile cijenu od 32,50 kn. Tako je prema utvrđenju Agencije na natječaju za Hrvatsku poštu, Fina GS ponudila iznos od 32,50 kn po satu što je suglasno s navodima podnositelja da je Vijeće strukovnog udruženja istražnih i zaštitnih djelatnosti pri Hrvatskoj gospodarskoj komori još 1999. godine utvrdilo da je minimalna cijena zaštitarske usluge tjelesne zaštite ispod koje nije moguće bez gubitka pružati zaštitarsku uslugu 32,50 kn. Iz navedenog proizlazi da su različiti pružatelji zaštitarskih usluga i ranije (a i nakon sastanka održanog 23. listopada 2013. ) na natječajima nudili sporni iznos.

Ustavni sud podsjeća da je nedostatak relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su osporenim odlukama dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno odlučivanje. U konkretnom slučaju, kako se po ocjeni Ustavnog suda može zaključiti iz obrazloženja osporenih odluka, jedini razlog na kojem Agencija i Visoki upravni sud temelje "dokazanost" postojanja zabranjenog kartelskog sporazuma (dogovora sudionika sastanka o minimalnoj cijeni zaštitarskih usluga) jedan je novinski članak objavljen na internetskoj stranici "Novog lista". (On je pak preuzet iz priopćenja koje je samoinicijativno sastavila i objavila "treća osoba". Ta osoba je taj sastanak predložila i organizirala, međutim ona se /osnivač društva "Tectus"/ ne bavi neposredno pružanjem zaštitarskih usluga, već izdaje časopis "Zaštita".) U vezi navedenog, podnositelju se na teret odnosno kao glavni razlog njegove "krivnje" stavlja činjenica što on, a ni ostali sudionici sastanka - pružatelji zaštitarskih usluga, nije osporio to priopćenje. Pri tome ni Agencija ni Visoki upravni sud nisu uzeli u obzir i razmotrili prigovore koje je isticao podnositelj (a i svi ostali sudionici sastanka) da nisu imali razloga osporavati njegov sadržaj, budući da u njemu nije bilo ništa netočno navedeno, uključujući i podatak o minimalnom trošku sata rada zaštitara. No, isticali su da se taj trošak ne može nikako izjednačiti s minimalnom cijenom zaštitarskih usluga te da Agencija, a kasnije i Visoki upravni sud, neosnovano i

pogrešno izjednačuju ta dva (različita) pojma. S druge strane, Agencija u obrazloženju rješenja ništa ne navodi zbog čega smatra da su "minimalni trošak sata rada zaštitara" i "minimalna cijena zaštitarskih usluga" identični (tehnički) termini i da između njih u suštini nema razlike te zašto su stoga posljedično neosnovani prigovori podnositelja i ostalih sudionika sastanka u njihovoj različitosti, tj. da pojam minimalna cijena usluga, uz minimalni trošak sata rada zaštitara, obuhvaća i niz drugih komponenti (tehnička pomagala i sl.). Konačno, Agencija nije obrazložila koji bi bio *ratio* sklapanja zabranjenog sporazuma između podnositelja i ostalih sudionika sastanka, kada svi oni kao poduzetnici moraju sudjelovati u postupku javne nabave, a u takvom postupku kao što je opće poznato, najpovoljnijim ponuditeljem smatra se (u pravilu) onaj koji ponudi najnižu cijenu. Stoga javna objava takvog sporazuma može ići samo na štetu podnositelja i ostalih sudionika sastanka, budući da oni nisu jedini pružatelji zaštitarskih usluga na tržištu, već se tom djelatnošću bave i druge pravne osobe. Proizlazi da bi takvo ponašanje podnositelja (i ostalih sudionika) bilo protivno argumentu "zdravog razuma" jer bi javnom objavom sastanka dali priliku drugim poduzetnicima da snize cijenu svojih usluga. O tom prigovoru podnositelja koji se čini logičnim i životno uvjerljivim s aspekta poslovne politike, u obrazloženju osporenog rješenja Agencije također se ništa ne navodi. Visoki upravni sud u obrazloženju osporene presude prihvatio je razloge Agencije kao dostatne te se također nije posebno očitovao na prigovore podnositelja. Stoga, iako je imao priliku, nije otklonio nedostatke u obrazloženju rješenja Agencije.

Iz svega navedenog proizlazi da razlozi zbog kojih je utvrđeno da su podnositelj i još šestorica poduzetnika sklopili zabranjeni sporazum čime su narušili tržišno natjecanje upućuju na to da su Agencija i Visoki upravni sud propustili razmotriti sve činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, odnosno da u svojim odlukama nisu obuhvatili sve aspekte razmatranog slučaja.

U svjetlu navedenih okolnosti, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego utvrditi da se navedeni pristup Agencije i Visokog upravnog suda ne može ocijeniti drukčije nego arbitrarnim. Stoga, Ustavni sud utvrđuje da je podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava.

**6.** Na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) donesena je odluka kao u izreci.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
Ingrid Antičević Marinović, v. r.