



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Marija Miličević

**PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG  
POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA  
NATJECANJA**

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2025.



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Marija Miličević

**PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG  
POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA  
NATJECANJA**

DOKTORSKI RAD

Mentorica:

prof. dr. sc. Aleksandra Maganić

Zagreb, 2025.



University of Zagreb

Faculty of Law

Marija Miličević

# **PROCEDURAL PROTECTION IN COMPETITION LAW INFRINGEMENTS**

DOCTORAL DISSERTATION

Mentor:

prof. dr. sc. Aleksandra Maganić

Zagreb, 2025.

## **Izjava o izvornosti doktorskog rada**

Ja, Marija Miličević, potvrđujem da je ovaj doktorski rad izvoran rezultat mog istraživanja te da se u njegovoj izradi nisam koristila izvorima koji nisu navedeni u radu.

U Zagrebu 16. srpnja 2025.

---

## Bilješka o mentorici

Prof. dr. sc. Aleksandra Maganić profesorica je građanskog procesnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Nakon završenog pravnog fakulteta, u razdoblju od 1990. do 1994. radila je kao asistentica na Katedri za Upravnu znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku. 1995. godine zaposlila se kao vježbenik na Županijskom sudu u Osijeku, a 1997. godine položila je pravosudni ispit. U srpnju 1998. godine ponovno se zaposlila na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku, kada je izabrana je za znanstvenog novaka - asistenta na Katedri za Građansko pravo, a od veljače 2002. godine na Katedri za Građansko procesno pravo. U siječnju 2005. godine magistrirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, na kojem je i doktorirala 2008. godine. Za docenta na Katedri za građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu izabrana je 1. siječnja 2010., gdje je zaposlena u svojstvu redovite profesorice.

Na kolegiju iz građanskog procesnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu sudjeluje u izvođenju nastave (predavanja, seminari, vježbe, konzultacije, ispiti). Osim toga sunositelj je na predmetima građanskopravnog modula *Izvanparnično i ovršno pravo* i *Javnobilježničko pravo* te trgovačkopravnog modula *Insolventijsko pravo*, kao i izbornog predmeta *Organizacija pravosuđa*. Nastavnica je na Poslijediplomskom doktorskom studiju iz građanskopravnih i obiteljskopravnih znanosti i na Poslijediplomskom doktorskom studiju iz prava društava i trgovačkog prava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Izvan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu predaje na Poslijediplomskom specijalističkom studiju „Medicinsko pravo“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

Bila je članica Povjerenstva Ministarstva pravosuđa koje je izradilo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine (Narodne novine, br. 25/13), članica Povjerenstva Ministarstva socijalne politike i mladih za izradu Obiteljskog zakona 2014. godine (Narodne novine, br. 75/14) te članica Povjerenstva Ministarstva pravosuđa za izradu Zakona o izvanparničnom postupku 2022. godine.

Aktivno surađuje s Max-Planck Institutom u Hamburgu, Njemačkom zakladom za međunarodnu pravnu suradnju (IRZ), Europskom unijom Rechtspflegera, Hrvatskom akademijom znanosti i umjetnosti i Pravosudnom akademijom Republike Hrvatske.

Sudjelovala je na domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim projektima, konferencijama, seminarima i radionicama. Dosad je izlagala na više međunarodnih i domaćih znanstvenih i stručnih skupova te bila organizator odnosno suorganizator više međunarodnih znanstvenih skupova.

Nalazi se na Listi arbitara u postupcima bez međunarodnog elementa i na Listi arbitara u postupcima s međunarodnim elementom pred Stalnim arbitražnim sudištem pri Hrvatskoj gospodarskoj komori. Aktivno je uključena u više arbitražnih postupaka.

Od listopada 2013. članica je međunarodnog uredništva časopisa „*Societas et iurisprudentia*“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Trnavi. Tajnica je Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Članica je Europskog instituta za pravo (European Law Institute).

## **Izbor iz novije bibliografije profesorice Maganić**

Maganić, Aleksandra; Mihajlo Dika, Novela ZPP-a iz 2022. i upravni spor,, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante, (ur.), Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2023., 19-42.

Maganić, Aleksandra, Procesne manjkavosti Zakona o upravnim sporovima u: Reforma upravnog sudovanja – deset godina poslije, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb, 2023., 125-151.

Maganić, Aleksandra; Orlić Zaninović, Senka, Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2022., vol. 43, br. 3, 581-609.

Maganić, Aleksandra, Žalba u upravnom sporu i parničnom postupku – sličnosti i razlike, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante, (ur.), Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2021., 1-24.

Maganić, Aleksandra, Nadležnost – građanski ili upravni put, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante (ur.), Organizator, Zagreb, 2020., 107-128.

Maganić, Aleksandra, Upravni spor i parnični postupak – razlike i sličnosti, u: Upravno sudovanje u Hrvatskoj, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb, 2018., 195-224.

Maganić, Aleksandra, Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša, u: Građanskopravna zaštita okoliša, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb., 2017., 21-52.

Maganić, Aleksandra; Dika, Mihajlo, Primjena odredaba parničnog postupka u upravnom sporu, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante (ur.), Organizator, Zagreb, 2016., 113-133.

Maganić, Aleksandra, Zaštita okoliša – upravni i građanski put pravne zaštite, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante (ur.), Organizator, Zagreb, 2017., 27-54.

Maganić, Aleksandra, Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača, Zbornik Susreta Pravnika Opatija, Barbić, Jakša; Giunio, Miljenko (ur.), Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2014., 203-236.



## Sažetak

Slobodno tržišno natjecanje opće je dobro kojem treba pružiti adekvatnu i učinkovitu zaštitu. Time se ujedno štite ustavne kategorije poduzetničke i tržišne slobode koje čine temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Pri tom država ima ključnu ulogu u stvaranju pravnog sustava, mehanizama i institucija koje omogućuju takav razvoj i učinkovitu zaštitu tržišnoga natjecanja. Budući da od trenutka povrede pravila tržišnoga natjecanja pa do njihova otkrivanja i sankcioniranja određeni subjekti pretrpe gubitke, potrebno je da postupak bude brz i učinkovit te da protekne što manje vremena od povrede do donošenja odluke.

U radu se razmatra problematika procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u hrvatskom i poredbenom pravu. Sveobuhvatno i detaljno analiziraju se pojedina procesnopravna pitanja, različita priroda pravne zaštite koja se postupovnim okvirima pruža i posebnosti u predmetima za zaštitu tržišnoga natjecanja te se ispituju potrebni zahtjevi za učinkovitom zaštitom iz perspektive procesnopravne zaštite.

Provodi se poredbena analiza procesnopravne zaštite u slovenskom i njemačkom pravu te pravu Europske unije kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri hrvatski modeli i pravni standardi kompatibilni rješenjima poredbenih zakonodavstava i usklađeni s europskim standardima te se daju prijedlozi za usklađivanje u onim područjima u kojima je to potrebno.

Upozorava se na pojedina sporna rješenja domaćeg zakonodavstva i praktične probleme koji utječu na učinkovitost procesnopravne zaštite.

Zaključno, predlažu se odgovarajuće normativne promjene kojima bi se unaprijedila kvaliteta i povećala usklađenost i učinkovitost pravozaštitnih mehanizama tržišnoga natjecanja.

*Ključne riječi: tržišno natjecanje, javnopravna provedba, privatnopravna provedba, kolektivna pravna zaštita, Republika Hrvatska, Europska unija, Slovenija, Njemačka*

## Prošireni sažetak

Slobodno tržišno natjecanje opće je dobro kojemu treba pružiti adekvatnu i učinkovitu zaštitu. Time se ujedno štite ustavne kategorije poduzetničke i tržišne slobode koje čine temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Dosadašnje iskustvo i praksa pokazuju da slobodno tržišno natjecanje nije tek proklamacija već konkretna garancija da će na tržištu opstati poduzetnici s kvalitetnijim proizvodima i uslugama. Pri tom država ima ključnu ulogu da stvori pravni sustav, mehanizme i institucije koji omogućuju takav razvoj i učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja. Osim toga, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja svojim djelovanjem moraju osigurati ravnotežu između sprječavanja odnosno ograničavanja postupanja kojima se narušava ravnopravnost na tržištu te dopuštanja pojedinih postupaka sudionika natjecanja u svrhu gospodarskog i ekonomskog razvoja. Budući da od trenutka povrede pravila tržišnog natjecanja, pa do njihova otkrivanja i sankcioniranja određeni subjekti pretrpe gubitke, potrebno je da postupak bude brz i učinkovit te da protekne što manje vremena od povrede do donošenja odluke.

Različiti modeli koji se mogu koristiti u području zaštite tržišnog natjecanja omogućuju sagledavanje te složene problematike iz više perspektiva. Poduzetnička i tržišna sloboda kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske te slobodno tržišno natjecanje kao opće dobro zahtijevaju da članovi društvene zajednice pridonose ostvarivanju tih vrednota aktivnim činjenjem, trpljenjem ili propuštanjem čina kojim bi se moglo utjecati na narušavanje tržišnog natjecanja. Učinkovita pravna zaštita zbog povrede prava tržišnog natjecanja trebala bi, između ostalog, omogućiti da svatko, pa i osoba koja osobno nije ugrožena povredom, može pokrenuti postupak pred sudom u javnom interesu – interesu svih građana Republike Hrvatske u svrhu osiguranja slobodnog tržišnog natjecanja i blagostanja cjelokupne zajednice. Potrošači te mali ili srednji poduzetnici teško će se upustiti u sudski postupak ako ne postoje odgovarajući procesnopravni instrumenti koji ublažavaju pravnu nesigurnost i uklanjaju prepreke za ostvarivanje njihovih zahtjeva. U tom smislu, strogo individualistički koncept parničnog postupka, koji u pravilu pokreće osoba čije je subjektivno građansko pravo povrijeđeno ili ugroženo, predstavlja problem u ostvarivanju takvih zahtjeva te je potrebno stvoriti odgovarajući procesnopravni okvir koji bi omogućio objedinjavanje zahtjeva onih čija su prava povrijeđena.

U provedbi znanstvenog istraživanja procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja primijenjena je deskriptivna i kritička analiza domaće i inozemne pravne doktrine, normativnih rješenja i sudske prakse. Pri tom je korištena znanstvena literatura, hrvatski, europski, slovenski i njemački propisi koji uređuju pitanje zaštite tržišnoga natjecanja te sudska praksa. Prilikom analize materijala najviše se koristila poredbenopravna i povijesna metoda. Provedena je usporedba institucionalnog uređenja i povijesnog nasljeđa hrvatskog, europskog, slovenskog i njemačkog okvira za zaštitu tržišnoga natjecanja. Predmet propitivanja bili su postojeći modeli zaštite te su se ujedno razmatrali prednosti i nedostaci svakog odabranog modela ponaosob.

Europsko pravo analizirano je zbog trajne potrebe usklađivanja domaćeg prava s pravom Europske unije. Osim toga, u Europskoj uniji posljednjih godina raste važnost privatnopravne provedbe, što je dovelo do određenih normativnih izmjena u europskom pravu, ali i u nacionalnim zakonodavstvima država članica, koje žele uspostaviti učinkovit sustav za smanjenje narušavanja tržišnog natjecanja i njegovih štetnih posljedica za društvo.

Osim europskog prava, u radu je provedena i analiza procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja u slovenskom i njemačkom pravu, najčešćim zakonodavnim uzorima hrvatskom zakonodavcu. Iako Slovenija i Hrvatska imaju sličan geopolitički položaj, nedovoljno iskustva u provedbi zaštite tržišnog natjecanja i prilično usporedivu regulativu na tom području, nedavne reforme slovenskog zakonodavstva u svrhu povećanja učinkovitosti jedinstvene su u Srednjoj i Istočnoj Europi. One zbog toga mogu poslužiti kao vrijedan orijentir i dati odgovore na izazove s kojima se susreće domaće pravo. S druge strane, njemački sustav ima dugogodišnje iskustvo u zaštiti tržišnog natjecanja i značajan broj postupaka u tom području te je utjecao na zakonodavna uređenja brojnih istočnih država članica Europske unije, pa tako i na hrvatsko zakonodavno uređenje.

Slijedom navedenoga istraživanje je, uz uvod i zaključak, podijeljeno na pet cjelina s odgovarajućim tematskim poglavljima. Unutar pojedinih cjelina razmatrana je javnopravna provedba, privatnopravna provedba i kolektivna pravna zaštita u analiziranim pravnim sustavima te njihov povijesni razvoj. Kolektivna pravna zaštita izdvojena je kao posebna metoda pravne zaštite zbog toga što predstavlja svojevrsnu kombinaciju javnopravnih i privatnopravnih ciljeva koji se njome namjeravaju ostvariti te zbog proširenih granica pravomoćnosti odluka donesenih u tim postupcima.

U uvodu rada detaljno su obrazloženi razlozi za odabir teme, preciziran je predmet istraživanja i ciljevi koji se njime žele postići, hipoteze rada te očekivani znanstveni doprinos.

U drugoj cjelini definiran je pojam tržišnog natjecanja, prikazani su izvori prava tržišnog natjecanja te je definiran odnos hrvatskog i europskog prava tržišnog natjecanja.

Zbog sustavnosti, preglednosti i učinkovitije poredbene analize, u trećoj, četvrtoj, petoj i šestoj cjelini razmatrani su isti elementi pomoću kojih su se ispitali potrebni zahtjevi za učinkovitom provedbom zaštite tržišnog natjecanja. U istraživanju je ispitano koja bi normativna rješenja mogla predstavljati potencijalne prepreke za učinkovitu zaštitu zbog povrede. Pri tom su u poglavljima o javnopravnoj provedbi razmatrani postupci pred tijelima nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja, ovlasti navedenih tijela, pravni lijekovi protiv odluka tih tijela te sudska zaštita u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju. U poglavljima o privatnopravnoj provedbi razmatrana su pitanja nadležnosti, procesnopravne legitimacije, pravne osnove tužbenog zahtjeva i naknade štete. Poglavlja o kolektivnoj pravnoj zaštiti obuhvaćaju modele kolektivne pravne zaštite, procesnu legitimaciju, pravnu osnovu tužbenog zahtjeva, granice pravomoćnosti, financiranje postupaka i naknadu troškova postupaka.

Analiza normativnog uređenja i posljedica njegove primjene u praksi pokazali su da postojeće metode zaštite hrvatskog (ali i europskog) zakonodavstva nisu dovoljno učinkovite te da je stoga potrebno poduzeti određene zakonodavne izmjene. Javnopravnu zaštitu tržišnog natjecanja karakteriziraju određene specifičnosti u usporedbi s javnopravnom zaštitom drugih pravnih područja. Provedba propisa i osiguravanje tržišne ravnoteže u RH povjereni su Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja kao samostalnoj i neovisnoj pravnoj osobi s javnim ovlastima, u kojoj su objedinjene regulatorna, izvršna, ali i sudbena funkcija. S obzirom na njezinu (ključnu) ulogu u uspostavi i očuvanju tržišnog natjecanja, u radu su otklonjene dugogodišnje dvojbe o ustavnopravnoj dopustivosti i pravnoj prirodi ovog organizacijskog oblika. Osim toga, istraživanjem je ispitana učinkovitost postojećih (procesnopravnih) odredbi koje Agencija provodi u cilju zaštite narušavanja tržišnog natjecanja. Konačno, *de lege ferenda* ponuđena su rješenja za povećanje učinkovitosti javnopravne provedbe i postizanje više razine upravnosudske zaštite.

Budući da u pravu tržišnog natjecanja dolazi do nešto drugačijeg poimanja interesa koji se u postupku ostvaruju, potrebno je odstupiti od klasičnih predodžbi parničnog postupka u kojem se ostvaruju isključivo individualni interesi. Sukladno tomu, takva pravna konstrukcija

traži odgovarajuće normativne promjene kojima bi se pravno uredila specifičnost i povećala učinkovitost građanskopravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja te kako bi se otklonili postojeći nedostaci individualne pravne zaštite. U tom smislu, jedan od instrumenata je kolektivna pravna zaštita kao svojevrsni spoj ostvarenja širih društvenih interesa zaštite slobodnog tržišnog natjecanja i individualnih postupaka svakog pojedinca. Osim toga, nedostatak obvezujućeg mehanizma kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja na razini Europske unije, dovodi do različitih rješenja unutar država članica, čime se sprječava ostvarenje postavljenih ciljeva poput učinkovitog ostvarenja zahtjeva za naknadu štete ili ravnopravnosti svih u ostvarivanju njihovih prava. Uvođenjem navedenog mehanizma smanjili bi se socijalni gubici koji proizlaze iz protupravnog postupanja, osigurala učinkovitost ostvarenja zahtjeva za naknadu štete te učinkovitiji pristup pravdi svim sudionicima tržišnog natjecanja. Osim uvođenja navedenog mehanizma, u domaćem zakonodavstvu potrebno je u pojedinim dijelovima provesti viši stupanj usklađenosti sa zahtjevima europskog zakonodavca. Konačno, nužno je kontinuirano razvijati svijest poduzetnika i javnosti te unaprjeđivati kulturu tržišnog natjecanja koja je u Republici Hrvatskoj na nezavidnoj razini. U tome važnu pedagošku ulogu imaju sva involvirana tijela.

S obzirom da će se po prvi put u hrvatskoj pravnoj znanosti sveobuhvatno analizirati učinkovitost mehanizama procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja (upravne, građanske i kolektivne pravne zaštite) u domaćem i poredbenom pravu, ovo istraživanje trebalo bi dati izvoran doprinos pravnoj doktrini i sudskoj praksi, doprinijeti unaprjeđenju postojeće razine procesnopravne zaštite te osigurati primjenu viših standarda u pravosuđenju.

## **Extended Summary**

Free competition in the market is a common good that should be adequately and effectively protected. This also protects the constitutional categories of entrepreneurial and market freedom, which form the basis of the economic structure of the Republic of Croatia. Experience and practice have so far shown that free competition on the market is not just a proclamation, but a concrete guarantee that entrepreneurs with better quality products and services will survive on the market. The state has a key role to play in creating a legal system, mechanisms and institutions that enable such development and effective protection of market competition. In addition, the authorities responsible for the protection of market competition must ensure a balance between preventing, i.e. restricting actions that violate equality in the market and allowing certain actions by competitors for the purpose of economic and business development. Since certain companies suffer losses from the moment the competition rules are infringed until they are discovered and sanctioned, the procedure must be fast and efficient and the time between the infringement and the decision must be as short as possible.

Various models that can be used in the area of competition protection make it possible to look at this complex issue from several perspectives. Entrepreneurial and market freedom as the basis of the economic structure of the Republic of Croatia and free market competition as a common good require that members of the social community contribute to the realization of these values by actively undertaking, enduring, or refraining from an action that could influence the distortion of market competition. Effective legal protection for an infringement of competition law should, inter alia, allow anyone, including a person who is not personally threatened by the infringement, to initiate proceedings before the court in the public interest – the interest of all citizens of the Republic of Croatia – in order to ensure free market competition and the welfare of the entire community. Consumers and small or medium-sized entrepreneurs are less likely to engage in court proceedings if there are no appropriate procedural instruments to reduce legal uncertainty and remove obstacles to the enforcement of their claims. In this sense, the strictly individualistic concept of litigation, which is usually brought by a person whose subjective civil right has been violated or threatened, poses a problem in the realization of such claims, and it is necessary to create an appropriate procedural framework that allows the unification of the claims of those whose rights have been violated.

In conducting the scientific research on procedural protection due to violation of competition law, a descriptive and critical analysis of domestic and foreign legal doctrine, normative solutions and court practice was carried out. Scientific literature, Croatian, European, Slovenian, and German regulations on the protection of competition and case-law were consulted. In analyzing the material, the comparative law and historical method was mainly applied. A comparison was made between the institutional arrangements and historical heritage of the Croatian, European, Slovenian, and German frameworks for the protection of market competition. The subject of study was the existing protection models and at the same time the advantages and disadvantages of each selected model were considered.

European law has been analyzed because of the constant need to harmonize national law with the law of the European Union. Moreover, the importance of the enforcement of private law in the European Union has increased in recent years, which has led to certain normative changes in European law, but also in the national legislation of the Member States, which want to establish an effective system to reduce the distortion of market competition and its harmful consequences for society.

In addition to European law, the procedural protection due to competition law infringements in Slovenian and German law, which are the most common legal models for Croatian legislators, is also analyzed. Although Slovenia and Croatia have a similar geopolitical situation, insufficient experience in the implementation of competition protection in the market and fairly comparable regulations in this area, the recent reforms of Slovenian legislation aimed at increasing efficiency are unique in Central and Eastern Europe. Therefore, they can serve as a valuable point of reference and provide answers to the challenges faced by national law. On the other hand, the German system has many years of experience in the protection of market competition and a considerable number of proceedings in this area and has influenced the legal regulations of numerous eastern Member States of the European Union, including the Croatian legal regulation.

Following the above, the study, together with an introduction and a conclusion, is divided into five units with corresponding thematic chapters. Within each section, public law enforcement, private law enforcement and collective redress in the legal systems examined and their historical development are considered. Collective redress is singled out as a particular method of legal protection because it represents a kind of combination of public and private

law objectives that it seeks to achieve and because of the extended limits on the validity of decisions made in these proceedings.

In the introduction of the paper, the reasons for the choice of the topic are explained in detail, the object of research and the objectives to be achieved, the hypotheses of the thesis and the expected scientific contribution are stated.

In the second part, the concept of competition is defined, the sources of competition law are presented and the relationship between Croatian and European competition law is defined.

For reasons of systematics, transparency and a more effective comparative analysis, the same elements were considered in the third, fourth, fifth and sixth units, which were used to examine the necessary conditions for the effective implementation of competition protection on the market. The research examined which normative solutions could constitute potential obstacles to effective infringement protection. At the same time, the chapters on public enforcement examine the procedures before the authorities responsible for the protection of market competition, the powers of these authorities, legal remedies against the decisions of these authorities and judicial protection in the event of disputes arising from infringements of market competition rules. The chapters on private enforcement deal with issues of jurisdiction, procedural legitimacy, the legal basis of the claim and damages. The chapters on collective redress cover models of collective redress, procedural legitimacy, the legal basis of the claim, the limits of jurisdiction, the financing of proceedings and the reimbursement of procedural costs.

The analysis of the normative regulation and the consequences of its application in practice has shown that the existing methods of protection in Croatian (and European) legislation are not effective enough and that it is therefore necessary to make certain legislative changes. The public enforcement of competition law is characterized by certain specific features when compared to the public enforcement mechanisms in other areas of law. In the Republic of Croatia, the implementation of competition rules and the safeguarding of market equilibrium have been entrusted to the Croatian Competition Agency, an autonomous and independent legal entity vested with public powers. Within the Agency, regulatory, executive, and quasi-judicial functions are consolidated. Given its (pivotal) role in the establishment and preservation of effective competition, this paper dispels long-standing constitutional and legal doubts concerning the permissibility and legal nature of such an institutional arrangement. In addition, the research examines the effectiveness of the current procedural provisions applied



by the Agency in addressing distortions of competition. Finally, *de lege ferenda*, the paper proposes solutions aimed at enhancing the effectiveness of public enforcement and achieving a higher level of judicial review within the administrative justice framework.

Since in the law of market competition there is a slightly different understanding of the interests that are realized in the procedure, it is necessary to depart from the classical notions of the process in which only individual interests are realized. Accordingly, such a legal construction requires corresponding normative changes that are intended to legislate the specificity and increase the effectiveness of civil law protection due to the violation of market competition law and to eliminate the existing deficits of individual legal protection. In this sense, one of the instruments is collective redress as a kind of combination of the enforcement of broader social interests, the protection of free market competition and the individual actions of each individual. Moreover, the lack of a binding mechanism for collective redress for breaches of competition law at European Union level leads to divergent solutions within the Member States, which prevents the achievement of the objectives set, such as the effective enforcement of compensation claims or equality for all in the exercise of their rights. The introduction of the above-mentioned mechanism would reduce social losses resulting from unlawful acts, ensure the effectiveness of compensation claims and more effective access to justice for all participants in market competition. In addition to the introduction of the said mechanism, it is necessary to achieve a higher level of compliance with the requirements of the European legislator in some parts of national legislation. Finally, it is necessary to continuously develop the awareness of entrepreneurs and the public and improve the culture of market competition, which is at an unenviable level in the Republic of Croatia. All the bodies involved have an important educational role to play here.

Since this is the first time in Croatian jurisprudence that the effectiveness of procedural protection mechanisms for the violation of competition law (administrative, civil, and collective redress) is comprehensively analyzed in national and comparative law, this study is intended to make an original contribution to legal doctrine and judicial practice. contribute to the improvement of the existing level of procedural legal protection and ensure the application of higher standards in the judiciary.

As this will be the first comprehensive analysis within Croatian legal scholarship of the effectiveness of procedural mechanisms for the enforcement of competition law (including administrative, civil, and collective redress mechanisms), in both domestic and comparative

legal frameworks, the research is expected to provide an original contribution to legal doctrine and jurisprudence. Furthermore, it aims to improve the existing level of procedural protection and promote the application of higher standards within the judiciary.

# Sadržaj

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. UVOD.....</b>                                                                                      | <b>1</b>  |
| <b>II. POJAM I OBLICI TRŽIŠNOGA NATJECANJA, POVIJESNI RAZVOJ I IZVORI .....</b>                          | <b>6</b>  |
| <b>1. Pojam tržišnoga natjecanja .....</b>                                                               | <b>6</b>  |
| <b>2. Oblici narušavanja tržišnoga natjecanja .....</b>                                                  | <b>7</b>  |
| <b>3. Povijesni razvoj tržišnoga natjecanja.....</b>                                                     | <b>9</b>  |
| 3.1. Razvoj hrvatskog prava tržišnoga natjecanja .....                                                   | 10        |
| 3.2. Razvoj europskog prava tržišnoga natjecanja .....                                                   | 12        |
| <b>4. Izvori prava tržišnoga natjecanja .....</b>                                                        | <b>13</b> |
| 4.1. Ustav Republike Hrvatske .....                                                                      | 13        |
| 4.2. Zakon o zaštiti tržišnoga natjecanja.....                                                           | 14        |
| 4.3. Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja .....                      | 15        |
| 4.4. Europsko pravo tržišnoga natjecanja .....                                                           | 15        |
| 4.4.1. Primarni izvori europskog prava tržišnoga natjecanja.....                                         | 16        |
| 4.4.2. Sekundarni izvori europskog prava tržišnoga natjecanja .....                                      | 18        |
| <b>5. Odnos nacionalnog i europskog prava tržišnoga natjecanja .....</b>                                 | <b>21</b> |
| <b>6. Zaključak .....</b>                                                                                | <b>23</b> |
| <b>III. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>   | <b>26</b> |
| <b>1. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj.....</b>         | <b>26</b> |
| 1.1. Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj ..... | 26        |
| 1.2. Postupak pred Agencijom za zaštitu tržišnoga natjecanja .....                                       | 35        |
| 1.2.1. Pravo na pokretanje postupka.....                                                                 | 35        |
| 1.2.2. Nadležnost Agencije za zaštitu tržišnoga natjecanja .....                                         | 39        |
| 1.2.2.1. Izricanje novčane kazne .....                                                                   | 46        |
| 1.2.2.2. Oslobođenje ili umanjenje novčane kazne .....                                                   | 50        |
| 1.2.2.3. Izvršenje novčane kazne .....                                                                   | 53        |
| 1.2.3. Nagodbe u postupcima utvrđivanja (tajnih) kartela .....                                           | 53        |
| 1.3. Sudska kontrola odluka Agencije za zaštitu tržišnoga natjecanja .....                               | 55        |

|           |                                                                                                                                      |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.3.1.    | <i>Temeljna obilježja sudske kontrole u sporovima za zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</i> ..... | 57        |
| 1.3.2.    | <i>Ovlaštenici na podnošenje tužbe</i> .....                                                                                         | 59        |
| 1.3.3.    | <i>Sadržaj tužbenog zahtjeva i odlučivanje suda po tužbi</i> .....                                                                   | 64        |
| 1.3.3.1.  | <i>Granice odlučivanja suda u upravnom sporu</i> .....                                                                               | 67        |
| 1.3.4.    | <i>Sudska praksa pred Visokim upravnim sudom RH</i> .....                                                                            | 71        |
| 1.4.      | <i>Naknada štete zbog nezakonitog rada Agencije za zaštitu tržišnoga natjecanja</i> ...                                              | 78        |
| 1.5.      | <i>Pravni lijekovi protiv odluka Visokog upravnog suda RH</i> .....                                                                  | 82        |
| 1.5.1.    | <i>Obnova spora</i> .....                                                                                                            | 82        |
| 1.5.2.    | <i>Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke</i> .....                                                      | 83        |
| <b>2.</b> | <b>Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</b> .....                                    | <b>87</b> |
| 2.1.      | <i>Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</i> .....                        | 87        |
| 2.2.      | <i>Sudska nadležnost</i> .....                                                                                                       | 88        |
| 2.3.      | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                                                             | 89        |
| 2.4.      | <i>Pravna osnova tužbenog zahtjeva</i> .....                                                                                         | 93        |
| 2.5.      | <i>Vrste tužbi u pravu tržišnoga natjecanja</i> .....                                                                                | 98        |
| 2.5.1.    | <i>Deklaratorna tužba</i> .....                                                                                                      | 98        |
| 2.5.2.    | <i>Kondemnatorna tužba</i> .....                                                                                                     | 102       |
| 2.6.      | <i>Privremene mjere</i> .....                                                                                                        | 103       |
| 2.7.      | <i>Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</i><br>105                                            |           |
| 2.7.1.    | <i>Općenito o naknadi štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i> .....                                                        | 105       |
| 2.7.2.    | <i>Vrste postupaka za naknadu štete</i> .....                                                                                        | 108       |
| 2.7.3.    | <i>Pretpostavke odgovornosti za štetu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i><br>109                                             |           |
| 2.7.3.1.  | <i>Subjekti</i> .....                                                                                                                | 109       |
| 2.7.3.2.  | <i>Štetna radnja</i> .....                                                                                                           | 110       |
| 2.7.3.3.  | <i>Šteta</i> .....                                                                                                                   | 110       |
| 2.7.3.4.  | <i>Krivnja i uzročna veza</i> .....                                                                                                  | 112       |
| 2.7.4.    | <i>Posebnosti Zakona o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i> .....                                    | 113       |
| 2.7.4.1.  | <i>Otkrivanje dokaza</i> .....                                                                                                       | 113       |
| 2.7.4.2.  | <i>Učinak odluka tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja</i> .....                                                                    | 117       |

|            |                                                                                                                       |            |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.7.4.3.   | <i>Zastara</i> .....                                                                                                  | 117        |
| 2.7.4.4.   | <i>Solidarna odgovornost</i> .....                                                                                    | 118        |
| 2.7.4.5.   | <i>Obrana prenošenjem</i> .....                                                                                       | 119        |
| 2.7.4.6.   | <i>Sporazumno rješavanje sporova</i> .....                                                                            | 121        |
| 2.8.       | <i>Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</i> ..... | 121        |
| <b>3.</b>  | <b>Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj</b> .....                  | <b>124</b> |
| 3.1.       | <i>Povijesni razvoj kolektivne pravne zaštite</i> .....                                                               | 124        |
| 3.2.       | <i>Odnos individualne i kolektivne pravne zaštite</i> .....                                                           | 127        |
| 3.3.       | <i>Vrste kolektivne pravne zaštite</i> .....                                                                          | 132        |
| 3.3.1.     | <i>Popularna tužba</i> .....                                                                                          | 133        |
| 3.3.2.     | <i>Grupna tužba</i> .....                                                                                             | 134        |
| 3.3.3.     | <i>Skupna tužba</i> .....                                                                                             | 135        |
| 3.3.4.     | <i>Model postupak</i> .....                                                                                           | 135        |
| 3.3.5.     | <i>Udružna tužba</i> .....                                                                                            | 136        |
| 3.4.       | <i>Uređenje kolektivne pravne zaštite u hrvatskom pravnom sustavu</i> .....                                           | 136        |
| 3.4.1.     | <i>Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava</i> .....                         | 139        |
| 3.4.2.     | <i>Sadržaj tužbenog zahtjeva</i> .....                                                                                | 143        |
| 3.4.3.     | <i>Proširenje granica pravomoćnosti</i> .....                                                                         | 145        |
| 3.4.4.     | <i>Troškovi postupka i ugovaranje odvjetničke naknade</i> .....                                                       | 146        |
| 3.4.5.     | <i>Financiranje predstavničkih tužbi</i> .....                                                                        | 147        |
| 3.5.       | <i>Actio popularis kao oblik zaštite u pravu tržišnoga natjecanja</i> .....                                           | 148        |
| 3.5.1.     | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                                              | 148        |
| 3.5.2.     | <i>Tužbeni zahtjev</i> .....                                                                                          | 149        |
| 3.5.3.     | <i>Nedostaci actio popularis tužbe</i> .....                                                                          | 151        |
| <b>4.</b>  | <b>Zaključak</b> .....                                                                                                | <b>153</b> |
| <b>IV.</b> | <b>PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U EUROPSKOJ UNIJI</b> .....                         | <b>163</b> |
| <b>1.</b>  | <b>Razvoj procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji</b> .....                  | <b>163</b> |
| 1.1.       | <i>Uredba 17</i> .....                                                                                                | 164        |
| 1.2.       | <i>Uredba 1/2003</i> .....                                                                                            | 168        |

|           |                                                                                                          |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.3.      | <i>Zelena knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede europskog prava tržišnoga natjecanja.....</i>      | <i>172</i> |
| 1.4.      | <i>Bijela knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede europskog prava tržišnoga natjecanja.....</i>      | <i>174</i> |
| 1.5.      | <i>ECN+ Direktiva .....</i>                                                                              | <i>177</i> |
| <b>2.</b> | <b>Javnoppravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji</b>                    | <b>179</b> |
| 2.1.      | <i>Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji.....</i>    | <i>180</i> |
| 2.2.      | <i>Ovlasti Komisije .....</i>                                                                            | <i>182</i> |
| 2.2.1.    | <i>Pokretanje postupka .....</i>                                                                         | <i>186</i> |
| 2.2.2.    | <i>Ispitne ovlasti Komisije .....</i>                                                                    | <i>188</i> |
| 2.2.2.1.  | <i>Prikupljanje podataka .....</i>                                                                       | <i>188</i> |
| 2.2.2.2.  | <i>Uzimanje izjava .....</i>                                                                             | <i>190</i> |
| 2.2.2.3.  | <i>Provođenje ispitivanja i pretraga poslovnih prostorija .....</i>                                      | <i>190</i> |
| 2.2.2.4.  | <i>Pretraga ostalih prostorija .....</i>                                                                 | <i>193</i> |
| 2.2.3.    | <i>Daljnji tijek postupka .....</i>                                                                      | <i>193</i> |
| 2.2.3.1.  | <i>Obustava postupka .....</i>                                                                           | <i>194</i> |
| 2.2.3.2.  | <i>Mjere i uvjeti za otklanjanje protutržišnih učinaka.....</i>                                          | <i>195</i> |
| 2.2.3.3.  | <i>Donošenje odluke o povredi članaka 101. i 102. UFEU-a .....</i>                                       | <i>195</i> |
| 2.2.4.    | <i>Izricanje kazni .....</i>                                                                             | <i>197</i> |
| 2.3.      | <i>Postupak pred Sudom EU u sporovima za zaštitu tržišnoga natjecanja.....</i>                           | <i>199</i> |
| 2.3.1.    | <i>Postupak pred Općim sudom.....</i>                                                                    | <i>201</i> |
| 2.3.1.1.  | <i>Tijek postupka pred Općim sudom .....</i>                                                             | <i>201</i> |
| 2.3.1.2.  | <i>Opseg kontrole Općeg suda.....</i>                                                                    | <i>206</i> |
| 2.3.2.    | <i>Postupak pred drugostupanjskim sudom.....</i>                                                         | <i>210</i> |
| <b>3.</b> | <b>Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji</b>                  | <b>211</b> |
| 3.1.      | <i>Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji.....</i> | <i>211</i> |
| 3.2.      | <i>Direktiva o naknadi štete.....</i>                                                                    | <i>213</i> |
| <b>4.</b> | <b>Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji</b>               | <b>218</b> |
| 4.1.      | <i>Razvoj kolektivne pravne zaštite u Europskoj uniji.....</i>                                           | <i>218</i> |
| 4.2.      | <i>Preporuka o mehanizmima kolektivne pravne zaštite .....</i>                                           | <i>221</i> |

|           |                                                                                                |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.1.    | <i>Ciljevi i područje primjene Preporuke</i> .....                                             | 221        |
| 4.2.2.    | <i>Oblici kolektivne pravne zaštite</i> .....                                                  | 226        |
| 4.2.3.    | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                       | 226        |
| 4.2.4.    | <i>Obavijest o podnesenim kolektivnim tužbama</i> .....                                        | 228        |
| 4.2.5.    | <i>Odnos postupka pred tijelima javne vlasti i postupka po kolektivnoj tužbi</i>               | 229        |
| 4.2.6.    | <i>Alternativni mehanizmi sporazumnog rješavanja kolektivnih sporova</i> .....                 | 229        |
| 4.2.7.    | <i>Financiranje, naknada troškova i naknada odvjetničkih usluga</i> .....                      | 229        |
| 4.2.8.    | <i>Raspodjela štete</i> .....                                                                  | 231        |
| 4.2.9.    | <i>Modeli postupaka kolektivnih tužbi</i> .....                                                | 232        |
| 4.3.      | <i>Izješće Komisije o provedbi Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti</i> .....               | 234        |
| <b>5.</b> | <b>Zaključak</b> .....                                                                         | <b>239</b> |
| <b>V.</b> | <b>PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U SLOVENIJI</b> .....        | <b>249</b> |
| <b>1.</b> | <b>Razvoj tržišnoga natjecanja u Sloveniji</b> .....                                           | <b>249</b> |
| <b>2.</b> | <b>Javnoppravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji</b> .....          | <b>251</b> |
| 2.1.      | <i>Postupak pred CPA-om</i> .....                                                              | 253        |
| 2.1.1.    | <i>Upravni postupak</i> .....                                                                  | 253        |
| 2.1.2.    | <i>Prekršajni postupak</i> .....                                                               | 256        |
| 2.1.3.    | <i>Odnos upravnog i prekršajnog postupka</i> .....                                             | 257        |
| 2.2.      | <i>Sudska kontrola odluka CPA-e</i> .....                                                      | 260        |
| 2.2.1.    | <i>Sudska kontrola u upravnom postupku</i> .....                                               | 261        |
| 2.2.2.    | <i>Sudska kontrola u prekršajnom postupku</i> .....                                            | 263        |
| <b>3.</b> | <b>Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji</b> ...          | <b>265</b> |
| 3.1.      | <i>Razvoj privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji</i> ..... | 265        |
| 3.2.      | <i>Sudska nadležnost</i> .....                                                                 | 267        |
| 3.3.      | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                       | 269        |
| 3.4.      | <i>Pravna osnova tužbenog zahtjeva</i> .....                                                   | 269        |
| 3.4.1.    | <i>Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i> .....                             | 270        |
| 3.4.1.1.  | <i>Šteta</i> .....                                                                             | 270        |
| 3.4.1.2.  | <i>Krivnja</i> .....                                                                           | 272        |
| 3.4.1.3.  | <i>Uzročno - posljedična veza</i> .....                                                        | 273        |
| 3.5.      | <i>Zastara</i> .....                                                                           | 273        |
| 3.6.      | <i>Privremene mjere</i> .....                                                                  | 274        |

|                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4. Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji .....</b> | <b>276</b> |
| <b>5. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji 278</b>                    |            |
| 5.1. <i>Zakon o kolektivnim tužbama .....</i>                                                                  | 278        |
| 5.1.1. <i>Opće odredbe Zakona o kolektivnim tužbama.....</i>                                                   | 279        |
| 5.1.2. <i>Aktivna legitimacija prema Zakonu o kolektivnim tužbama.....</i>                                     | 280        |
| 5.1.3. <i>Kolektivna nagodba.....</i>                                                                          | 281        |
| 5.1.4. <i>Učinak postupaka za zaštitu kolektivnih interesa i prava na ostale postupke 283</i>                  |            |
| 5.1.5. <i>Kompenzacijska kolektivna tužba.....</i>                                                             | 284        |
| 5.1.6. <i>Kolektivne tužbe za zabranu postupanja .....</i>                                                     | 287        |
| 5.1.7. <i>Troškovi postupka i financiranje tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava 288</i>               |            |
| <b>6. Zaključak .....</b>                                                                                      | <b>290</b> |
| <b>VI. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U NJEMAČKOJ .....</b>                    | <b>295</b> |
| <b>1. Razvoj njemačkog prava tržišnoga natjecanja .....</b>                                                    | <b>295</b> |
| <b>2. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj ....</b>                         | <b>298</b> |
| 2.1. <i>Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj .....</i>          | 298        |
| 2.2. <i>Tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja u Njemačkoj.....</i>                                            | 304        |
| 2.2.1. <i>Savezni ured za karteke .....</i>                                                                    | 304        |
| 2.2.2. <i>Pokrajinske vlasti .....</i>                                                                         | 306        |
| 2.2.3. <i>Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju.....</i>                                                | 307        |
| 2.2.4. <i>Komisija za monopol.....</i>                                                                         | 309        |
| 2.3. <i>Postupak pred Saveznim uredom za karteke.....</i>                                                      | 309        |
| 2.3.1. <i>Općenito o postupku pred Saveznim uredom za karteke.....</i>                                         | 309        |
| 2.3.2. <i>Tijek postupka pred Saveznim uredom za karteke.....</i>                                              | 311        |
| 2.3.3. <i>Postupak kažnjavanja od strane Saveznog ureda za karteke.....</i>                                    | 313        |
| 2.3.3.1. <i>Položaj fizičke osobe u prekršajnom postupku.....</i>                                              | 315        |
| 2.3.3.2. <i>Pretrage.....</i>                                                                                  | 315        |
| 2.3.3.3. <i>Obvezni razgovori .....</i>                                                                        | 316        |
| 2.3.3.4. <i>Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama .....</i>                                           | 316        |
| 2.3.3.5. <i>Visina novčanih kazni.....</i>                                                                     | 317        |



|           |                                                                                                             |            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.3.3.6.  | <i>Leniency program</i> .....                                                                               | 318        |
| 2.3.3.7.  | <i>Odnos fizičke i pravne osobe u postupku kažnjavanja</i> .....                                            | 318        |
| 2.3.3.8.  | <i>Nedostaci postupka kažnjavanja</i> .....                                                                 | 319        |
| 2.4.      | <i>Sudska kontrola odluka Saveznog ureda za kartele</i> .....                                               | 320        |
| 2.4.1.    | <i>Sudska kontrola odluka Saveznog ureda za kartele o kažnjavanju</i> .....                                 | 324        |
| <b>3.</b> | <b>Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj</b>                           | <b>326</b> |
| 3.1.      | <i>Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj</i> .....         | 326        |
| 3.2.      | <i>Sudska nadležnost</i> .....                                                                              | 328        |
| 3.3.      | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                                    | 329        |
| 3.4.      | <i>Pravna osnova tužbenog zahtjeva</i> .....                                                                | 330        |
| 3.4.1.    | <i>Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i> .....                                          | 330        |
| 3.4.1.1.  | <i>Šteta</i> .....                                                                                          | 331        |
| 3.4.1.2.  | <i>Krivnja</i> .....                                                                                        | 332        |
| 3.4.1.3.  | <i>Uzročno – posljedična veza</i> .....                                                                     | 333        |
| 3.4.1.4.  | <i>Zastara</i> .....                                                                                        | 333        |
| 3.4.2.    | <i>Ništetnost ugovora</i> .....                                                                             | 334        |
| 3.4.3.    | <i>Privremene mjere</i> .....                                                                               | 335        |
| 3.5.      | <i>Posebnosti njemačkog prava u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja</i> .....        | 335        |
| 3.5.1.    | <i>Otkrivanje dokaza</i> .....                                                                              | 335        |
| 3.5.2.    | <i>Troškovi postupka</i> .....                                                                              | 339        |
| 3.6.      | <i>Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj</i> ..... | 340        |
| <b>4.</b> | <b>Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj</b>                        | <b>342</b> |
| 4.1.      | <i>Općenito o kolektivnoj pravnoj zaštiti u Njemačkoj</i> .....                                             | 342        |
| 4.1.1.    | <i>UWG</i> .....                                                                                            | 343        |
| 4.1.2.    | <i>UKlaG</i> .....                                                                                          | 343        |
| 4.1.3.    | <i>KapMuG</i> .....                                                                                         | 344        |
| 4.1.4.    | <i>Model postupak deklaratorne tužbe</i> .....                                                              | 346        |
| 4.1.4.1.  | <i>Procesnopravna legitimacija</i> .....                                                                    | 347        |
| 4.1.4.2.  | <i>Pravna osnova tužbenog zahtjeva</i> .....                                                                | 348        |
| 4.1.4.3.  | <i>Učinak pravomoćnosti</i> .....                                                                           | 349        |

|                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1.4.4. <i>Sudska nagodba</i> .....                                                      | 350        |
| 4.2. <i>Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj</i> | 350        |
| 4.2.1. <i>Oduzimanje dobiti stečene povredom prava tržišnoga natjecanja</i> .....         | 351        |
| 4.2.2. <i>Prijenos potraživanja</i> .....                                                 | 353        |
| <b>5.    Zaključak</b> .....                                                              | <b>355</b> |
| <b>VII.ZAKLJUČAK</b> .....                                                                | <b>362</b> |
| <b>POPIS LITERATURE</b> .....                                                             | <b>394</b> |
| <b>Kazalo tablica</b> .....                                                               | <b>431</b> |
| <b>Bilješka o autorici</b> .....                                                          | <b>432</b> |

## I. UVOD

Ekonomska teorija definira tržište kao mehanizam putem kojeg se kupci i prodavatelji susreću kako bi odredili cijene i razmijenili robu, usluge i imovinu.<sup>1</sup> Razmjena roba i usluga na tržištu uspostavlja odnos konkurencije i slobodno tržišno natjecanje svih gospodarskih i drugih subjekata koji u njemu sudjeluju. Tržišno natjecanje ne služi samo gospodarskim subjektima i potrošačima nego interesima cjelokupne društvene zajednice. Zbog toga subjekti koji se pojavljuju na tržištu moraju postupati unutar društveno dopuštenih okvira tržišnog natjecanja, u skladu sa zakonom i dobrim poslovnim običajima, odnosno moraju održati zdravu, konstruktivnu i poštenu utakmicu.

Tržišno natjecanje sastavni je dio moderne, demokratske države zasnovane na konceptu liberalnog tržišta, fenomenu koji je u Europi nastao 80-ih godina prošlog stoljeća kao odgovor na povlačenje države iz pružanja pojedinih usluga liberalizacijom i privatizacijom.<sup>2</sup> Njegova regulacija započinje stvaranjem adekvatnog zakonodavnog okvira, pri čemu država ima važnu ulogu u provođenju i zaštiti tržišnog natjecanja. Uloga države odražava se u uspostavi zakonskih pravila koja određuju okvir za ulazak na tržište, u ovlastima tijela kojemu je povjerena zaštita tržišnog natjecanja, kao i u učinkovitom sankcioniranju kršenja u praksi. Navedena pravila ujedno predstavljaju i granice unutar kojih se sudionici tržišnog natjecanja moraju kretati. Cilj postavljenih granica tj. pravila tržišnog natjecanja je stvoriti određene okvire unutar kojih poduzetnici mogu djelovati, osigurati jednake uvjete za sve koji sudjeluju na tržištu te odrediti mjere i sredstva kojima se oni mogu služiti kako bi imali što bolji položaj na tržištu.<sup>3</sup> U tom smislu, pravilima tržišnog natjecanja nastoji se očuvati kompetitivno tržište te uspostaviti narušena ravnoteža, odnosno ukloniti situacije koje ograničavaju poduzetničke slobode i djelatnosti. Ona su sredstvo za postizanje ekonomskog rasta, političke stabilnosti, ekonomske integracije, socijalne jednakosti i blagostanja potrošača.<sup>4</sup> Osim toga, kada povrede naruše privatna prava i naštetite zaštićenim privatnim interesima, obveza je države da učini dostupnima i javne i privatne provedbene postupke.<sup>5</sup> Sprječavanjem poduzetnika da svojim

---

<sup>1</sup> Samuelson, Paul Anthony; Nordhaus, William D.; Ekonomija, Zagreb, 2010., str. 26.

<sup>2</sup> Kristić, T., Organizacijski aspekti regulacijskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 21, vol 2, 2021., 285.

<sup>3</sup> Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović Siniša; Akšamović, Dubravka; Liszt, Marijana, Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 6.

<sup>4</sup> Gerber, David, Global competition: law, markets, and globalization, Oxford University Press, 2010., str. 334.

<sup>5</sup> Barker, Kit, Modelling Public and Private Enforcement: The Rationality of Hybridity, 37 U. Queensland L.J. 9, 2018., str. 22.

postupcima isključuju konkurente s tržišta ili financijski iskorištavaju građane potrošače ostvaruje se funkcija zaštite tržišnog natjecanja koja u konačnici doprinosi društvenim uštedama. Prema tome, budući da je pravo na traženje pravne zaštite jedno od osobnih sloboda i prava čovjeka i građanina, učinkovita provedba zaštite tržišnog natjecanja jednako je važna kao i samo pravo na pošteno tržišno natjecanje.

Uz poduzetnike koji nude svoje proizvode i usluge, za uspješno funkcioniranje tržišta potrebni su i potrošači koji kupuju ponuđene proizvode ili koriste pojedine usluge koje se nude na tržištu. Kada ne bi postojali potrošači, tržište uopće ne bi trebalo postojati. Opstanak tržišta bez potrošača ne bi bio moguć. U tom smislu, pravilima tržišnog natjecanja ne štiti se samo slobodno tržište, već i njegovi sudionici. Ona uklanjaju prepreke slobodi kretanja i istovremeno, osim poduzetnicima, koriste i potrošačima, jer se time povećava broj dostupnih stvarnih i potencijalnih konkurenata na tržištu.<sup>6</sup> Na taj način unaprjeđuje se učinkovita i slobodna tržišna utakmica koja se pozitivno odražava na sve njezine sudionike. Ostvarena učinkovitost omogućuje optimalnu alokaciju resursa, što u konačnici utječe na buduće inovacije, učinkovitost i ulaganja u tehnički razvoj.<sup>7</sup>

U Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) slobodno tržišno natjecanje jedna je od temeljnih ustavnih vrednota. Tako je člankom 49. Ustava RH određeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja RH, da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, da je zabranjena zlouporaba monopola određenog zakonom te da država potiče gospodarski napredak i razvitak svih svojih krajeva<sup>8</sup>. Kada govorimo o dužnosti države da svim poduzetnicima osigura jedinstven pravni položaj na tržištu, njezina primarna dužnost je osigurati da se između poduzetnika poštuju pravila ponašanja tako da svi poduzetnici budu u jednakom pravnom položaju, dok je sekundarna dužnost da regulatornom djelatnošću sprječava zlouporabu monopola koji u svojoj biti uzrokuju eliminaciju tržišnih odnosa i onemogućavanje tržišne utakmice.<sup>9</sup> Uz to, Ustavni sud RH slobodno tržišno natjecanje proglašava općim dobrom. Prema stajalištu navedenog suda, propisi tržišnog natjecanja služe bitnom ostvarivanju poduzetničkih i tržišnih sloboda jer priječe da se poduzetnici ponašaju na način da ne poštuju tržišne i poduzetničke slobode drugih poduzetnika i potrošača te se samo

---

<sup>6</sup> Gerber, op. cit. (bilj. 4), str. 348.

<sup>7</sup> Cseres, Katalin, *Competition Law and Consumer Protection*, Kluwer Law International, The Hague, 2005., str. 224.

<sup>8</sup> Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), dalje u tekstu: Ustav RH.

<sup>9</sup> Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013. str. 337.

ograničavanjem djelovanja poduzetnika koji narušavaju slobodno poduzetništvo može osigurati zaštita slobodnog tržišta.<sup>10</sup> Upravo poduzetnička i tržišna sloboda kao temelj gospodarskog ustroja RH te slobodno tržišno natjecanje kao opće dobro zahtijevaju da članovi društvene zajednice pridonose ostvarenju tih vrednota aktivnim činjenjem, trpljenjem ili propuštanjem čina kojim bi se moglo utjecati na narušavanje tržišnog natjecanja.

Za razliku od RH koja je s razvojem zaštite tržišnog natjecanja započela 90-ih godina prošlog stoljeća, europska politika tržišnog natjecanja započela je osnivanjem Europske unije (dalje u tekstu: EU) te je jedno od najstarijih područja zajedničke politike. Naime, od samog početka procesa europske integracije, učinkovita zaštita smatrala se preduvjetom za uspostavu i pravilno funkcioniranje zajedničkog ili unutarnjeg tržišta. Pri tome, politika tržišnog natjecanja EU nastoji ostvariti velik broj komplementarnih ciljeva. Najvažniji od njih su ostvarivanje unutarnjeg tržišta, postizanje i održavanje učinkovitosti na tržištu i jačanje položaja potrošača. Kombinacijom tih ciljeva i uspostavom pravila kojima se štiti tržišno natjecanje može se ostvariti prosperitet i dobrobit svih građana EU. Tako Europska komisija (dalje u tekstu: Komisija) u svojim redovitim izvješćima o stanju u području prava tržišnog natjecanja naglašava kako se reguliranjem ponašanja koje utječe na kompetitivnu strukturu tržišta, pridonosenjem i poticanjem bolje alokacije resursa, povećanjem kompetitivnosti industrije te poticanjem istraživanja i ulaganja ostvaruju bolji životni uvjeti te se smanjuje nezaposlenost i povećava životni standard. Uporabom postojećih i novih načina proizvodnje stimuliraju se poduzetnici u boljem iskorištavanju postojećih resursa, ali i proizvodnji novih proizvoda uporabom naprednih tehnoloških dostignuća i sredstava distribucije. Konačno, postignuća se pozitivno reflektiraju i na potrošačeve interese.

Režimi politike tržišnog natjecanja EU sastoje se od zajedničkog okvira, nadopunjenog nacionalnim zakonodavstvom o politici tržišnog natjecanja koje karakteriziraju različita povijesna, institucionalna i ekonomska podrijetla. Zbog širenja EU 2004. na 10 istočnoeuropskih zemalja, pravna doktrina povlači liniju razdvajanja između „starih“ režima politike tržišnog natjecanja (poput npr. njemačkog) i „novih“ iz istočnih država članica (poput npr. slovenskog).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-4082/2010 od 17. veljače 2011., cit. u: Petrović, Siniša, Tržišno natjecanje u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske – osvrt na recentne odluke Ustavnog suda (U-III- 952/2017 /“Presečki“/ i U-III-2791/2016, U- III6196/2016, U-III-2826/2016, U-III-2820/2016 /“zaštitari“/), str. 5. dostupno na: <https://hdpptn.hr/wp-content/uploads/2018/06/usud-tr%C5%BE-natj.pdf>, pristup: 25.3.2020.

<sup>11</sup> Polk, Andreas; Primec, Andreja, Slovenian and German Competition Policy Regimes: A comparative analysis, Naše gospodarstvo, vol. 63, br. 2, 2017., str. 3.

Jednako kao hrvatski, i slovenski režim doživio je značajnu transformaciju početkom devedesetih godina prelaskom s državnog gospodarstva, koje uopće nije razmatralo pitanje tržišnog natjecanja, na tržišno gospodarstvo koje potiče zdravu tržišnu utakmicu.

Suprotno od RH i Slovenije, Njemačka je zemlja s dugogodišnjom tradicijom učinkovite zaštite tržišnog natjecanja. Kao posljedica toga te zbog značajnog broja postupaka i njihova brzog rješavanja, njemački su sudovi postali jedna od odabranih jurisdikcija mnogih podnositelja zahtjeva u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja iz drugih država.

Brojni ekonomski, politički, društveni i povijesni čimbenici utječu na oblikovanje zaštite tržišnog natjecanja. Uz to, praktična primjena pravila zaštite tržišnog natjecanja ovisi o aktivnostima mnogih sudionika, poput poduzetnika, regulatornih tijela, sudstva, ekonomskih i pravnih stručnjaka te odvjetnika. Pri tom, značajnu ulogu u zaštiti tržišnog natjecanja imaju upravo sudovi. Sposobnost sudova da ispravno ocjenjuju složenost predmeta od iznimne je važnosti za provedbu učinkovite zaštite tržišnog natjecanja. Nesklad između kapaciteta sudova i ekonomske složenosti predmeta povećava vjerojatnost pogreške kao i troškove nastale zbog takve pogreške. Osim toga, širok raspon materijalnopravnih odredbi može ostati bez učinka ako istodobno nisu osigurana odgovarajuća procesna sredstva za učinkovitu sudsku zaštitu. Naime, djelotvornost svake vrste provedbe, kako javnopravne, tako i privatnopravne, rezultat je dva ključna čimbenika – pravnih pravila (materijalnih i procesnih) te njihove primjene. Potonje predstavlja značajan element koji utječe na tijela koja donose odluke. Provedba zakona o zaštiti tržišnog natjecanja neraskidivo je povezana s gospodarstvom. Posljedično tomu, postupci u navedenim predmetima zahtjevni su za nespecijalizirane suce, koji obično nemaju dovoljno znanja i iskustva u području zaštite tržišnog natjecanja.

Unatoč iznimnoj važnosti slobodnog tržišnog natjecanja za postizanje ekonomskog rasta, političke stabilnosti i blagostanja društvene zajednice u cjelini, problematikom zaštite tržišnog natjecanja pravna doktrina, sve do nedavno, bavila se uglavnom s javnopravnog i materijalnog aspekta. Osim u vrijeme temeljnih reformi, procesnopravni aspekt i sudska kontrola uglavnom su ostajali u sjeni. No, čini se da su, barem što se tiče europskog zakonodavca i inozemne doktrine, prošla vremena zanemarivanja procesnog aspekta te da sve više raste svijest kako je zaštita tržišnog natjecanja u velikoj mjeri oblikovana režimom provedbe, adekvatnim procesnim pravilima i učinkovitom sudskom kontrolom.

Budući da u hrvatskoj pravnoj doktrini (a gotovo i u poredbenoj) procesnopravni aspekt zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja nije bio predmetom sveobuhvatne i cjelovite analize, ova tema pogodna je za izradu doktorske disertacije. Cilj istraživanja je analizirati pravnu prirodu postupovne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja, ukazati na njezine specifičnosti, osobito povezanost različitih metoda pravne zaštite - upravne (javnopravne) i građanske (privatnopravne) te kolektivne pravne zaštite kao svojevrzne kombinacije javnopravnih i privatnopravnih ciljeva koji se njome namjeravaju ostvariti. Osim toga, analizirat će se normativni okviri i sudska praksa te ispitati osiguravaju li postojeći procesnopravni mehanizmi dostatna jamstva sudionicima na tržištu u zaštiti njihovih prava i sloboda. Konačno, ispitat će se jesu li za učinkovitu zaštitu slobodnog tržišnoga natjecanja dovoljni djelotvorni mehanizmi javnopravne provedbe.

## **II. POJAM I OBLICI TRŽIŠNOGA NATJECANJA, POVIJESNI RAZVOJ I IZVORI**

### **1. Pojam tržišnoga natjecanja**

Glavni cilj poduzetnika koji sudjeluje na tržištu je da bude bolji od svojih konkurenata uz veće prihode, a manje rashode te uz što veći broj kupaca, odnosno korisnika usluga. Posljedica tog cilja je međusobno tržišno natjecanje. Pravna teorija slobodno tržišno natjecanje definira kao ono natjecanje poduzetnika na tržištu u kojem se poštuju poduzetničke slobode, sloboda ugovaranja i autonomija volje, a granice tih sloboda i autonomije postavljene su da se slobode ne bi zloupotrebljavale.<sup>12</sup> Slobodnim tržištem na kojem su poduzetnici s kvalitetnijim proizvodima omogućuje se postizanje dobrobiti čime se povećava blagostanje cjelokupne društvene zajednice.

Pravo tržišnog natjecanja oblik je intervencije države u privatnopravne odnose zasnovane između gospodarskih subjekata u cilju ostvarivanja gospodarske politike u mikroekonomskoj sferi.<sup>13</sup> Uloga prava tržišnog natjecanja je općenito uklanjanje rizika vezanih za postupanja, u užem smislu poduzetnika, a u širem smislu i države, koji mogu narušiti učinkovitu alokaciju ograničenih materijalnih resursa koji se u konačnici prepoznaju kroz niže cijene, širu ponudu i kvalitetu proizvoda za potrošače. Pravo tržišnog natjecanja i politika tržišnog natjecanja pri tom nisu sinonimi, s obzirom na to da je potonje širi pojam kojim se obuhvaća svaka aktivnost nacionalnih i međunarodnih tijela javne vlasti kojima se utječe na ponašanja poduzetnika i konkurentnost strukture tržišta.<sup>14</sup>

Prema tome, možemo zaključiti da je konkurencija poželjna i da ima pozitivne učinke. Ako je ona učinkovita, onda vodi i većoj troškovnoj učinkovitosti, nižim cijenama i uvođenju inovacija.<sup>15</sup> Zdravom konkurencijom smanjuju se troškovi pribavljanja roba i usluga te rizik prekomjernih cijena što u konačnici dovodi do društvenih ušteda za sve sudionike na tržištu. Uz to, veći stupanj konkurencije među poduzetnicima doprinosi većem blagostanju potrošača

---

<sup>12</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 5.

<sup>13</sup> Šoljan, Vedran, Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, Ibis grafika, Zagreb, 2004., str. 6.

<sup>14</sup> Jones, Alison, Sufrin, Brenda, EC Competition Law, Oxford University Press, Oxford, 2019., str. 4.-5.

<sup>15</sup> Smjernice za ocjenu horizontalnih koncentracija prema Uredbi Vijeća o kontroli koncentracija između poduzetnika, SL [2004] C 31/5, para 8.



te je u tom smislu svrha zakonodavstva na području tržišnog natjecanja osigurati konkurenciju na razini koja je poželjna za potrošače.<sup>16</sup>

## **2. Oblici narušavanja tržišnoga natjecanja**

Pravo tržišnog natjecanja u užem smislu nastaje radi kontrole triju oblika djelovanja koji mogu naštetiti tržišnom natjecanju: (i) kartela ili zabranjenih sporazuma, (ii) zlouporabe vladajućeg položaja ili (iii) koncentracije.<sup>17</sup>

Natjecanje, ako se odvija unutar zadanih granica, samo po sebi je zdravo jer potiče sve poduzetnike koji u njemu sudjeluju na inovacije i razvoj novih ideja. Međutim, djelovanje poduzetnika na način da oni sklapaju sporazume kojima je cilj ograničiti tržišno natjecanje zabranjeni su. Kada poduzetnici međusobno sklapaju takve sporazume oni time ograničavaju natjecanje i slobodu poduzetništva. Pretvarajući međusobnu konkurenciju u suradnju sklapanjem kartelnih sporazuma poduzetnici štete interesima korisnika svojih usluga. Ujedno smanjuju vlastiti interes za veću produktivnost i inovacije. U konačnici, takvi sporazumi dovode do povećanja troškova njihovih klijenata čime se smanjuje konkurentnost šireg gospodarstva. Iako predstavljaju najteži oblik povrede pravila tržišnog natjecanja, zabranjeni sporazumi vrlo su primamljivi za njegove sudionike. Naime, u slučaju uspješne primjene sporazuma, ostvareni profit bit će daleko veći od onog kojeg bi poduzetnici samostalno postigli. Najčešći oblici su tajni sporazumi, usklađena djelovanja ili različiti oblici koluzije. Njima se nastoji ostale isključiti s tržišta te se na umjetan način povisuju cijene, smanjuje broj ponuđenih proizvoda i sprječavaju inovacije.<sup>18</sup> U praksi je iznimno teško razlučiti situacije u kojima poduzetnici „inteligentno“ odgovaraju na reakcije svojih konkurenata od onih situacija u kojima poduzetnici svjesno djeluju sa znanjem o ponašanju drugog.<sup>19</sup>

Zlouporabom vladajućeg položaja poduzetnik svoju tržišnu snagu koristi na način da svojim postupanjem narušava tržišno natjecanje. Naime, sam vladajući položaj nije ničim

---

<sup>16</sup> Isto Pecotić Kaufman, Jasminka, Slijepčević Sunčana, Koncentracije poduzetnika i mjerodavno tržište: Pravni i ekonomski aspekti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60, br. 5, 2010., str. 996.

<sup>17</sup> Oblici postupanja koji narušavaju tržišno natjecanje u širem smislu regulirani su primjerice Zakonom o trgovini (Narodne novine, br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20) i Zakonom o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (Narodne novine, br. 117/17, 52/21).

<sup>18</sup> Van Bael, Ivo; Bellis Jean-François, Competition Law of the European Community, Kluwer Law International, The Hague, 2007., str. 27.

<sup>19</sup> Furse, Mark, Competition Law of the EC and UK, Oxford University Press, Oxford, 2004., str. 147.

zabranjen,<sup>20</sup> već se zabranjuje njegova zlouporaba. Ovdje se u pravilu radi o jednom poduzetniku koji djeluje protivno pravilima tržišnog natjecanja. Iznimno, dva ili više poduzetnika svojim vladajućim položajem narušavaju tržišno natjecanje samo ako svaki pojedinačno nema toliku tržišnu snagu, ali zajedno imaju vladajući položaj kojim mogu narušiti tržište. Kod ocjene zlouporabe vladajućeg položaja ključni element je snaga koju poduzetnik ima na tržištu.<sup>21</sup> Zahvaljujući svom jakom položaju poduzetnik može nesmetano povisivati cijene ili diskriminirati pojedine kategorije potrošača. Na taj način dolazi do smanjenja prometa određenog proizvoda čime se ostvaruje alokativna neučinkovitost i gubitak blagostanja općenito.<sup>22</sup> Dakle, ako poduzetnik svojom tržišnom snagom narušava i ograničava tržišno natjecanje, takvo djelovanje poduzetnika je zabranjeno.

Kod koncentracije, dva ili više poduzetnika koji su do tada bili neovisni međusobno se udružuju i postaju jedinstven ekonomski subjekt, neovisno o tome mijenjaju li svoj dosadašnji pravni oblik te zajedno djeluju na tržištu.<sup>23</sup> U slučaju da takva koncentracija značajno narušava tržišnu ravnotežu odnosno tržišno natjecanje, ona je zabranjena.

U svojoj biti, tržišno natjecanje trebalo bi poticati poduzetnike na ponašanje i djelovanje koje bi, osim stjecanja profita, unaprijeđivalo njihov proizvodni proces i plasiranje proizvoda i pružanje usluga. Oni koji nisu konkurentni na tržištu, na njemu teško opstaju. Svako miješanje države ili pojedinaca u cilju opstanka na tržištu predstavlja težak oblik povrede tržišnog natjecanja te zadaje težak udarac tržišnom gospodarstvu. Međutim, povreda tržišnog natjecanja ne sankcionira se svakim postupanjem poduzetnika, već se sankcionira ono ponašanje kojim se narušava ravnoteža na tržištu i kojim se marginaliziraju drugi konkurenti. Naime, ključ po kojem se određuje hoće li određeno ponašanje poduzetnika kojima se narušava tržišno natjecanje biti i sankcionirano jest njegova tržišna snaga i moć koju on ima na mjerodavnom tržištu.<sup>24</sup> Dakle, prvi preduvjet da uopće možemo govoriti o povredi tržišnog natjecanja je snaga poduzetnika na tržištu i tek nakon što se ona utvrdi, možemo utvrđivati koliko je postupanje poduzetnika štetno za tržište, tj. utvrđivati štetnost njegove povrede. Iako su pravila tržišnog

---

<sup>20</sup> U praksi Suda Europske unije vladajući položaj određuje se kao „položaj ekonomske moći koju uživa poduzetnik, a koji mu omogućava spriječiti učinkovitu tržišnu utakmicu na mjerodavnom tržištu čime postiže moć nezavisnog ponašanja u odnosu na konkurente, klijente i u konačnici potrošače.“ Vidi presudu u predmetu C-27/76 *United Brands Company i United Brands Continental BV protiv Komisije* [1978] ZSP 207, točka 65.

<sup>21</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 11.

<sup>22</sup> Buttigieg, Eugene, Consumer Interests and the Antitrust Approach to Abusive Practices by Dominant Firms, *European Business Law Review*, vol. 16, br. 5, 2005., 1191-1285., str. 1191., cit. u: Pošćić, Ana, Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29, br. 2, 2008., str. 920.

<sup>23</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 9.

<sup>24</sup> Ibid.

natjecanja nužna, prema tzv. „pravilu razumne primjene“ potrebno je da su ograničenja takve naravi da u najmanjoj mogućoj mjeri ograničavaju tržišnu slobodu, a da istovremeno štite potrošače.<sup>25</sup> Iz toga proizlazi da je jedan od ključnih ciljeva tržišnog natjecanja i zaštita potrošača. Naime, cilj svake države koja pravilima uređuje tržište je što veća ekonomska i gospodarska učinkovitost i što je moguća veća zaposlenost. Budući da pravo tržišnog natjecanja sadrži elemente javnopravne prirode, propisima koji se na njega odnose štite se opći interesi te iz tih razloga postoje određena ograničenja slobode ugovaranja i autonomije volje. Kako je autonomija volje jedno od temeljnih načela obveznog prava, potrebno je postaviti što jasnije granice i pravila unutar kojih se poduzetnici mogu kretati i djelovati.

Pravo tržišnog natjecanja regulirano je i na području EU. Svrha uspostavljanja pravila tržišnog natjecanja je očuvati unutarnje tržište i poticati trgovinu između država članica.<sup>26</sup> Navedenim pravilima želi se očuvati i ojačati unutarnje tržišta te ostvariti što veća povezanost i razmjena dobara između država članica. U konačnici, njima se nastoji osigurati dobrobit i blagostanje cjelokupne društvene zajednice. Članak 119. stavak 1. UFEU-a obvezuje države članice i EU da njihovo djelovanje bude u skladu s načelom otvorenog tržišnog gospodarstva i slobodnog tržišnog natjecanja.

### **3. Povijesni razvoj tržišnoga natjecanja**

Početak prava tržišnog natjecanja kakvo danas poznajemo svoje temelje ima u donošenju Shermanovog zakona (*Sherman Act*) u Sjedinjenim Američkim Državama, 1890. godine. Taj je propis kodificirao dotadašnji *common law*. Njime je, između ostalog, određeno da je zabranjeno svako sporazumijevanje poduzetnika koje dovodi ili ima namjeru ograničiti trgovinu. Kao dopuna Shermanovog zakona, 1914. godine donesen je Clayton Act te su ta dva propisa znatno utjecala na razvoj tržišnog natjecanja u drugim državama i temelj su prava američkog tržišnog natjecanja.

---

<sup>25</sup> Prema tom pravilu, prilikom utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja potrebno je voditi računa o konkretnim okolnostima, provesti ekonomsku analizu i odvagati koristi i negativne posljedice ponašanja. Više o tome vidi u: cf. *ibid.*, str. 8.

<sup>26</sup> Članak 3. stavak 1. točka b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, pročišćeni tekst, SL [2016] C 202/1, dalje u tekstu: UFEU.

### *3.1. Razvoj hrvatskog prava tržišnoga natjecanja*

Prvi hrvatski propis koji je uređivao tržišno natjecanje bio je Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. godine.<sup>27</sup> Na temelju odredaba tog Zakona, kao provedbeni propis donesen je Pravilnik o načinu vođenja upisnika o koncentracijama.<sup>28</sup> Uz Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja koja je obavljala stručne poslove, postojalo je i stručno tijelo, tj. Savjet koji je bio ovlašten ravnatelju Agencije predlagati poduzimanje mjera za zaštitu tržišnog natjecanja. Zbog određenih nedostataka navedenog Zakona i tada važećih podzakonskih propisa, Agencija se u konkretnim slučajevima oslanjala na rješenja pravne stečevine Europske zajednice.

Nakon toga, donesen je Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003. godine.<sup>29</sup> Uz njega, Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) donijela je nekoliko podzakonskih akata kao npr. Uredbu o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta,<sup>30</sup> Uredbu o sporazumima male vrijednosti,<sup>31</sup> Uredbu o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracije poduzetnika,<sup>32</sup> itd. Iako je taj Zakon u svom većem dijelu bio usklađen s pravnom stečevinom EU, ključni element neusklađenosti bio je neispunjenje zahtijevanog uvjeta valjane primjene i provedbe propisa. Usklađenost s pravnom stečevinom EU postojala je u materijalnopравnim odredbama, ali nedostatak je bio u provedbi postojećih pravila. Naime, iako je prema Zakonu iz 2003. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja imala javnopravne ovlasti za utvrđivanje povreda i iako su navedenim Zakonom bile propisane kazne za učinjene povrede, izravne ovlasti u kažnjavanju poduzetnika imali su samo prekršajni sudovi. To je u praksi značilo da, u slučaju da je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdila povredu, ona bi prekršajnom sudu podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika. Pri tom su prekršajni sudovi u najvećem broju slučajeva izrekli tek simbolične kazne koje nikako nisu mogle vršiti korektivnu ni odvraćajuću funkciju u pravu tržišnog natjecanja.<sup>33</sup> Osim toga, navedeni sudovi često su ocjenjivali ispravnost odluka Agencije. ZZTN iz 2003. također je

---

<sup>27</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 48/95).

<sup>28</sup> Pravilnik o načinu vođenja upisnika o koncentracijama (Narodne novine, br. 30/97).

<sup>29</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 122/03).

<sup>30</sup> Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta (Narodne novine, br. 51/04).

<sup>31</sup> Uredba o sporazumima male vrijednosti (Narodne novine, br. 51/04).

<sup>32</sup> Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracije poduzetnika (Narodne novine, br. 51/04).

<sup>33</sup> Prema podacima Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, u razdoblju od 2004. do 2009. godine prekršajni sudovi su za sve slučajeve povrede prava tržišnog natjecanja (njih više od sto) izrekli novčane kazne u ukupnom iznosu od oko 1,5 milijuna kuna. Uzimajući u obzir da je ZZTN iz 2003. za najteže povrede prava tržišnog natjecanja predvidio novčanu kaznu koja može dosegnuti visinu do 10% godišnjeg prihoda poduzetnika, jasno možemo zaključiti kako tadašnja provedba propisa nije bila učinkovita niti su postojeća pravila ispunjavala svoju funkciju. Izvor: [www.aztn.hr](http://www.aztn.hr), pristup: 4.3.2020. Slično zaključuju i Akšamović, Dubravka; Vlaović, Jovan, Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja, Pravni vjesnik, vol. 33, br. 2, 2007., str. 46.

propisivao da su odluke Agencije u upravnom postupku konačne i da protiv njih nije dopuštena žalba, već je nezadovoljna stranka mogla pokrenuti upravni spor. U situacijama kada bi upravni spor bio pokrenut, prekršajni sudovi često su zastajali s postupkom dok Upravni sud ne bi donio odluku. Sve navedeno utjecalo je na donošenje novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja 2009. godine, koji se primjenjuje od 1. listopada 2010. Zakon je donesen u svrhu usklađivanja hrvatskog prava s pravom EU te kako bi se, uz nacionalno zakonodavstvo, u RH izravno primjenjivao članak 101. i 102. UFEU-a u slučajevima u kojima postupanja poduzetnika imaju učinak na trgovinu između RH i država članica EU. Navedeni Zakon izmijenjen je i dopunjen 2013. i 2021. godine i trenutno je na snazi te predstavlja postojeće pravno uređenje.<sup>34</sup> Posljednjim izmjenama i dopunama ZZTN-a u nacionalno zakonodavstvo implementirana je Direktiva 2019/1 o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta.<sup>35</sup> Zakonodavac se umjesto za donošenje novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja odlučio za usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, kako bi se spriječilo da povrede prava tržišnog natjecanja, posebno one najteže kao što su karteli, ne bi ostale neprocesuirane i nesankcionirane. Naime, zbog pravnog načela zabrane retroaktivne primjene zakona, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja u slučaju donošenja novog zakona ne bi bila ovlaštena pokrenuti i voditi postupke protiv poduzetnika koji su narušili tržišno natjecanje prije njegova stupanja na snagu.<sup>36</sup> Pored usklađivanja s ECN+ Direktivom, zakonodavac je uredio pojedine odredbe dotadašnjeg Zakona kako bi unaprijedio i poboljšao njihov izričaj te otklonio dvojbe u njihovom tumačenju.

Također, u hrvatskom zakonodavstvu izravno se primjenjuje Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003<sup>37</sup> koja uređuje pitanje nadležnosti, tj. uređuje kada je u slučaju povrede tržišnog natjecanja nadležna Komisija i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica a kada hrvatsko nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja tj. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Njome je također određena nadležnost sudova u slučaju privatnopravnih sporova, odnosno u sporovima za naknadu štete zbog povrede članka 101. i 102. UFEU-a.

---

<sup>34</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/09, 80/13, 41/21).

<sup>35</sup> Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL [2019] L 11/3, dalje u tekstu: ECN+ Direktiva.

<sup>36</sup> Izvor: <http://www.aztn.hr/usvojen-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja/>, pristup: 13.5.2021., cit. u: Miličević, Marija, Novine novele Zakona o tržišnom natjecanju, Pravo u gospodarstvu, vol. 60, br. 5, 2021., str. 737.

<sup>37</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003. od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2003] L 001/1, dalje u tekstu: Uredba 1/2003.

U razvoju prava tržišnog natjecanja u RH značajnu ulogu ima i Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja<sup>38</sup> koji je na snazi od 22. srpnja 2017., a kojim je u pravni poredak implementirana Direktiva 2014/104 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za povrede odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije.<sup>39</sup> Člankom 1. stavkom 1. navedenog Zakona o postupcima naknade štete određeno je da se njime utvrđuju pravila postupka koja omogućuju svakome tko je pretrpio štetu prouzročenu povredom prava tržišnog natjecanja od strane poduzetnika ili udruženja poduzetnika učinkovito ostvarivanje prava na potpunu naknadu štete od tog poduzetnika ili udruženja poduzetnika.<sup>40</sup>

### *3.2. Razvoj europskog prava tržišnoga natjecanja*

U EU pravo tržišnog natjecanja svoj razvoj započelo je 1957. godine sklapanjem Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (Rimskog ugovora). Temelj materijalnog prava tržišnog natjecanja činili su članci 81. i 82. Rimskog ugovora, a danas su to članci 101. i 102. UFEU-a.<sup>41</sup> Člankom 101. uređeni su zabranjeni sporazumi dok članak 102. uređuje pitanje zlouporabe vladajućeg položaja. Koncentracije su uređene sekundarnim zakonodavstvom.

Pravo tržišnog natjecanja posebno se proširilo krajem 80-ih i početkom 90-ih godina 20. stoljeća. Načela uređenja tržišnog natjecanja slična su u većini nacionalnih pravila. Za razliku od prava tržišnog natjecanja u državama članicama EU koje je većim dijelom harmonizirano,<sup>42</sup> to nije slučaj na svjetskoj razini. Međutim, postoji inicijativa Svjetske trgovinske organizacije da se stvore jedinstvena pravila tržišnog natjecanja za sve njezine članice.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 69/17), dalje u tekstu: Zakon o postupcima naknade štete.

<sup>39</sup> Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, SL [2014] L 349/1, dalje u tekstu: Direktiva o naknadi štete.

<sup>40</sup> O Zakonu o postupcima naknade štete vidi više u poglavlju III. ovog rada.

<sup>41</sup> Zbog jednostavnosti, u ovom radu koristit ćemo važeće brojeve članaka i naziv Ugovora, čak i kad se odnose na vremena kada su na snazi bile ranije verzije.

<sup>42</sup> O (ne)harmonizaciji prava tržišnog natjecanja na razini EU bit će govora u nastavku ovog rada.

<sup>43</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 33.

## 4. Izvori prava tržišnoga natjecanja

### 4.1. Ustav Republike Hrvatske

Važnost tržišnog natjecanja za hrvatski pravni sustav osobito proizlazi iz činjenice da su njegove vrijednosti zaštićene Ustavom RH koji određuje da su poduzetnička i tržišna sloboda<sup>44</sup> temelj gospodarskog ustroja RH, da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, da je zabranjena zlouporaba monopola određenog zakonom te da država potiče gospodarski napredak i razvitak svih svojih krajeva.<sup>45</sup> Kada govorimo o dužnosti države da svim poduzetnicima osigura jedinstven pravni položaj na tržištu, njezina primarna dužnost je osigurati da se između poduzetnika poštuju pravila ponašanja tako da svi poduzetnici budu u jednakom pravnom položaju, dok je sekundarna dužnost da regulatornom djelatnošću sprječava zlouporabu monopola koji u svojoj biti uzrokuju eliminaciju tržišnih odnosa i onemogućavanje tržišne utakmice.<sup>46</sup> Ustav RH predviđa i da se poduzetnička sloboda te vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.<sup>47</sup> Iz navedene odredbe proizlazi da je očuvanje poduzetničke slobode u interesu RH, a ono se može ostvariti tako da se druge poduzetnike i potrošače zaštititi od onih poduzetnika čije djelovanje ograničava njihovu slobodu.<sup>48</sup> Pravila tržišnog natjecanja polaze upravo od tih načela i sprječavaju da poduzetnici svojim djelovanjem narušavaju tržišnu slobodu te time štete ostalim poduzetnicima i potrošačima.<sup>49</sup> Uz to, Ustavni sud RH slobodno tržišno natjecanje proglašava općim dobrom. Prema stajalištu navedenog suda, propisi tržišnog natjecanja služe bitnom ostvarivanju poduzetničkih i tržišnih sloboda jer priječe da se

---

<sup>44</sup> Prema mišljenju pojedinih autora, može se smatrati kako je riječ o jednoj slobodi (poduzetničkoj i tržišnoj slobodi) koja ima dva obilježja, opisana pridjevima, a ne o dvije slobode (poduzetničkoj slobodi i tržišnoj slobodi) budući da nema slobodnog poduzetništva bez tržišnog gospodarstva, ali i da tržišno gospodarstvo ne može postojati bez poduzetničke slobode. Kušan, Lovorka; Petrović, Siniša, Ustavna jamstva i gospodarski ustroj Republike Hrvatske (o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi i pravu vlasništva), Zagrebačka pravna revija, vol. 7, br. 3, 2018., str. 256.

<sup>45</sup> Članak 49. Ustava RH.

<sup>46</sup> Smerdel, op. cit. (bilj. 9), str. 337.

<sup>47</sup> Članak 50. Ustava RH. Ustavni sud RH nije dao smjernice ni upute koji su to razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku, tj. koja su to „osobito opravdana ograničenja u javnom interesu“. Hrvatska pravna doktrina ističe kako je, zbog potrebe pravne sigurnosti, potrebno da Ustavni sud RH barem da načelne upute o elementima koji su potrebni da bi ograničenje bilo opravdano. Kušan; Petrović, op. cit. (bilj. 44), str. 270.-271.

<sup>48</sup> Cf. *ibid.*, str. 265.

<sup>49</sup> Važnost poduzetništva i prava tržišnog natjecanja za Republiku Hrvatsku potvrđuje i odluka Ustavnoga suda RH koja, između ostalog, ustavno načelo iz članka 49. stavka 1. (da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Hrvatske) utvrđuje kao jedno od onih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države te koja čine okvir unutar kojega se moraju tumačiti Ustavom definirani državni ciljevi i unutar kojega se ti državni ciljevi moraju zakonski razrađivati radi provođenja državnih zadaća. Odluka Ustavnog suda RH broj U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., t. 43.1., cit. u: *ibid.*

poduzetnici ponašaju na način da ne poštuju tržišne i poduzetničke slobode drugih poduzetnika i potrošača te se samo ograničavanjem djelovanja poduzetnika koji narušavaju slobodno poduzetništvo može osigurati zaštita slobodnog tržišta.<sup>50</sup> U jednoj od svojih odluka Ustavni sud RH ocijenio je kako odredbu čl. 49. st. 1. Ustava RH prema kojoj su “poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja RH“, treba promatrati u svezi s odredbama članka 49. stavka 2. (koja predviđa mogućnost da se poduzetnička sloboda iznimno ograniči zakonom) i članka 50. stavka 2. (koja propisuje da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu). Tako sud zaključuje kako su “propisi o zaštiti tržišnog natjecanja po svojoj pravnoj prirodi javnopravni jer se njima štiti opće dobro (slobodno tržišno natjecanje) i služe bitnom ostvarivanju poduzetničkih i tržišnih sloboda jer priječe, između ostalog, da se poduzetnici ponašaju na način da ne poštuju tržišne i poduzetničke slobode drugih poduzetnika i potrošača. Samo ograničavanjem djelovanja poduzetnika koji narušavaju slobodno poduzetništvo, može se osigurati zaštita slobodnog tržišta”.<sup>51</sup>

#### *4.2. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*

Jednak pravni položaj poduzetnika ostvaruje se primjenom pravila o tržišnom natjecanju ZZTN-a, primjenom pravila o nedopuštenosti sporazuma koji ograničavaju tržišno natjecanje (članak 101. UFEU-a), pravila o sprječavanju zlouporabe vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a), pravila o koncentraciji poduzetnika te (ne)izravnom primjenom drugih relevantnih propisa. Temeljni nacionalni propisi prava tržišnog natjecanja u RH su ZZTN i Zakon o postupcima naknade štete. Svrha ZZTN-a je urediti ponašanje sudionika (poduzetnika) u prometu dobara i usluga kako bi se propisanim pravilima ponašanja i sustavom mjera ostvarila zaštita slobodnog tržišnog natjecanja na tržištu.<sup>52</sup> Odredbom članka 2. ZZTN-a određeno je da se on primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na području RH ili izvan njezinog područja, ako takvi oblici imaju učinak na području RH. Ulaskom u EU, RH je postala dio jedinstvenog unutarnjeg tržišta te je, uz osiguranje primjene nacionalnih propisa u slučaju narušavanja tržišnog natjecanja na nacionalnom teritoriju (koje nema učinak na trgovinu u EU), dužna osigurati izravnu primjenu europskog prava u RH. Sukladno tomu, člankom 2.a ZZTN-a propisano je da se njime uređuje i primjena članaka 101. i 102. UFEU-a na sve oblike narušavanja tržišnog natjecanja od poduzetnika koji imaju učinak

---

<sup>50</sup> Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-4082/2010 od 17. veljače 2011., cit. u: Petrović, op. cit. (bilj. 10), str. 5.

<sup>51</sup> Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-1410/2007 od 13. veljače 2008., cit. u: cf. ibid., str. 4.

<sup>52</sup> Mlikotin-Tomić, Deša, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Informator, br. 4359, 1995., str. 8.



na trgovinu između RH i država članica EU sukladno Uredbi 1/2003 i Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004.<sup>53</sup>

#### *4.3. Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja*

Uz ZZTN, u RH je od 22. srpnja 2017. na snazi i Zakon o postupcima naknade štete kojim se, uz pravila postupka koja svakome tko je zbog povrede prava tržišnog natjecanje pretrpio štetu omogućuju pravo na potpunu naknadu štete, utvrđuju i pravila koordinacije provedbe pravila tržišnog natjecanja od strane tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja i provedbe tih pravila u postupcima naknade štete pred nadležnim trgovačkim sudom.<sup>54</sup> Budući da je člankom 3. točkom 7. navedenog Zakona određeno da je postupak naknade štete postupak u smislu propisa o parničnom postupku (osim ako nije drukčije uređeno tim Zakonom) na postupak naknade štete primjenjuju se i opći propisi parničnog postupka.<sup>55</sup> Također se kao *lex generalis* primjenjuju i opći propisi obveznog prava budući da je člankom 3. točkom 9. istog Zakona propisano da imovinska šteta, obična šteta, izmakla korist, neimovinska šteta, zakonske zatezne kamate imaju značenje određeno općim propisom koji uređuje obvezne odnose. Uz navedene opće propise, kao treći opći propis, primjenjuje se zakon kojim se uređuje opći upravni postupak i to u onim postupcima koji su u nadležnosti Agencije.<sup>56</sup>

#### *4.4. Europsko pravo tržišnoga natjecanja*

Pravni izvori europskog prava tržišnog natjecanja sadržani su u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu. Najvažniji primarni pravni izvor je UFEU. Tako je u primarnom zakonodavstvu pravo tržišnog natjecanja uređeno odredbama članaka 101. do 106. UFEU-a. Člankom 101. regulirani su zabranjeni sporazumi, a člankom 102. zlouporabe vladajućeg položaja. Člancima 103. do 105. dana je ovlast Vijeću da kao provedbene propise za primjenu članaka 101. i 102. donosi uredbe i direktive te je dana ovlast Komisiji da utvrđuje nedopušteno ponašanje poduzetnika i da ga sankcionira. Koncentracije poduzetnika nisu regulirane

---

<sup>53</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 24/1, dalje u tekstu: Uredba 139/2004.

<sup>54</sup> Članak 1. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>55</sup> Uz to, i člankom 69.a stavkom 1. ZZTN-a određeno je da o naknadama štete zbog povrede tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a odlučuju nadležni trgovački sudovi.

<sup>56</sup> Članak 35. stavak 1. ZZTN-a.

primarnim nego sekundarnim zakonodavstvom, tj. Uredbom 139/2004 i Provedbenom uredbom.<sup>57</sup>

U sekundarne pravne izvore ubrajaju se uredbe, direktive, odluke Komisije, presude Suda Europske unije (dalje u tekstu: Sud EU) i velik dio neobvezujućih akata poput obavijesti, smjernica i preporuka (tzv. *soft-law*). Iako su u formalnopravnom smislu obavijesti, smjernice i preporuke neobvezujući akti, oni su zbog svog interpretativnog učinka iznimno važan izvor prava. Tako mnogi autori u pravnoj doktrini na *soft-law* gledaju kao na drugi najbolji način reguliranja određenih pitanja. Naime, na području EU postoji uvjerenje da kada se radi o iznimno osjetljivim pitanjima, Komisija želi izbjeći donošenje direktiva te usvaja rezolucije, mišljenja ili preporuke.<sup>58</sup>

#### 4.4.1. Primarni izvori europskog prava tržišnoga natjecanja

Temeljne odredbe prava tržišnog natjecanja normirane su člancima 101. do 106. UFEU-a.<sup>59</sup> Pored toga, i druge odredbe UFEU-a relevantne su za ovo područje. Tako se u Preambuli navodi kako je glavni cilj EU neprestano poboljšavati životne i radne uvjete članica, a kao način na koji se postojeće zapreke mogu ukloniti ističe se usklađeno djelovanje kojim bi se jamčilo postojano širenje, uravnotežena trgovina i pravično tržišno natjecanje. Osim toga, Protokolom br. 27 o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju istaknuto je kako aktivnosti EU pored ostalog jamče sustav kojim se osigurava da tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu neće biti narušeno.

Parametri za očuvanje učinkovitog i kompetitivnog tržišta postavljeni su člancima 101., 102. i 106. UFEU-a.<sup>60</sup> Pojmovi sadržani u člancima 101. i 102. popunjavaju se i tumače praksom Suda EU i odlukama Komisije.

Člankom 101. zabranjuju se sporazumi, odluke ili usklađena djelovanja koji bi mogli utjecati na trgovinu između država članica i koji imaju za cilj ili posljedicu sprječavanje,

---

<sup>57</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004. od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika, (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 133/1, dalje u tekstu: Provedbena uredba.

<sup>58</sup> Howells, Geraint; Wilhelmsson, Thomas, EC Consumer Law, Routledge, London, 2017., str. 318. O *soft-law* propisima vidi Cosma, Hakon A.; Whish, Richard, Soft Law in the Field of EU Competition Policy, European Business Law Review, 2003., str. 25.-56.

<sup>59</sup> Kallaugh, John; Weitbrecht, Andreas, Developments under the Treaty on the Functioning of the European Union, articles 101 and 102, in 2008./2009., European Competition Law Review, (8), 2010., str. 307-316. Člancima 107. do 109. UFEU-a uređene su državne potpore koje se smatraju pravom tržišnoga natjecanja u širem smislu. Riječ je o području koje prelazi okvire ovog rada.

<sup>60</sup> Alnors - Llorens, Albertina, EC Competition Law and Policy, Willan Publishing, Devon, Portland, 2002., str. 2., cit. u: Pošćić, Ana, Zabranjeni sporazumi u europskom pravu tržišnog natjecanja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 327.

ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta. U članku je sadržana opća definicija uz primjerično navođenje mogućih slučajeva zabranjenih sporazuma.<sup>61</sup> Oni će, prema stavku 2., biti ništavi, osim ako se ne mogu izuzeti primjenom stavka 3. Naime, 3. stavkom predviđeni su određeni uvjeti koji, ako se kumulativno ispune, omogućuju da antikompetitivni sporazum iznimno ostane na snazi. Tako sporazum neće biti ništav ako pridonosi poboljšanju proizvodnje ili distribucije roba ili promicanju tehničkog ili gospodarskog napretka, a istodobno potrošačima omogućuje pravedan udio u koristi koja iz njega proizlazi te koji: (i) poduzetnicima ne nameće ograničenja koja nisu nužna za postizanje ciljeva i koji (ii) poduzetnicima ne omogućuje isključivanje konkurencije s tržišta s obzirom na znatan dio dotičnih proizvoda. Ništava je samo ona klauzula sporazuma koja svojim ciljem ili učinkom ograničava tržišno natjecanje. Ako ostale klauzule mogu samostalno egzistirati, na njih se ništavost neće odnositi.

Različito od članka 101. kojim se kontroliraju sporazumi među poduzetnicima, člankom 102. zabranjuje se zlouporaba dominantnog položaja jednog ili više poduzetnika na zajedničkom tržištu ili na njegovom značajnom dijelu. Dakle, poduzetnik može zauzimati vladajući položaj, ali ga ne smije zloupotrijebiti. Kao što UFEU-om nije precizno definiran sadržaj zabranjenih sporazuma, jednako tako nije definiran ni vladajući položaj, već su samo primjerično navedene moguće zlouporabe. Prema stavku 2. zlouporabu predstavlja izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, ili ostalih nepravednih trgovinskih uvjeta, ili ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvitka na štetu potrošača, kao i primjenjivanje različitih uvjeta na jednaka poslovanja s ostalim trgovačkim strankama i uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom ostalih stranaka na dodatne obveze koje, po svojoj prirodi ili prema trgovačkoj praksi, nemaju nikakve veze s predmetom tih ugovora.

Za razliku od članka 101., odredba članka 102. ne dopušta nikakve iznimke. Ako poduzetnik koncentrira svoje moći i tako dođe u nadmoćni položaj u odnosu na ostale, pravo tržišnog natjecanja mora kontrolirati takva ponašanja jer se ona u konačnici negativno odražavaju na ostale sudionike na tržištu. Prema pojedinim autorima, procjenjivanje vladajućeg položaja iznimno je kompleksno pitanje, jer i poduzetnik s vrlo malim udjelom na tržištu može zloupotrijebiti svoj položaj. U pojedinim situacijama nije jednostavno razlučiti ponašanje koje

---

<sup>61</sup> Pojedini autori naglašavaju nedostatak preciznog određenja pojma zabranjenog sporazuma. Više o tome vidi u: Odudu, Okeoghene, *The boundaries of EC competition law: the scope of article 81*, Oxford University Press, Oxford, 2006., str. 57.

ima podlogu u učinkovitosti te time isključuje druge poduzetnike od onog koje namjerno šteti svojoj konkurenciji, a u konačnici i potrošačima.<sup>62</sup>

Osim materijalnopравnih odredaba, u UFEU postoje i proceduralna pravila. Tako je člankom 103. omogućeno Vijeću usvajanje sekundarnih propisa u cilju učinkovitije primjene članaka 101. i 102., dok su člankom 105. Komisiji dodijeljene ovlasti za osiguranje pravilne primjene pravila tržišnog natjecanja. Pri tome se ne radi samo o privremenim ovlastima, već je riječ o stalnom ovlaštenju Komisije koja može intervenirati svaki put kada smatra da je to svrsishodno.<sup>63</sup> Uz to, člankom 105. stavkom 3., Komisiji dana je ovlast da donosi uredbe kojima se utvrđuju pretpostavke pod kojima se određene vrste sporazuma mogu izuzeti od ništavosti.

#### *4.4.2. Sekundarni izvori europskog prava tržišnoga natjecanja*

Pravo tržišnog natjecanja neposredno utječe na ostvarivanje unutarnjeg tržišta te zauzima posebno mjesto u europskom pravu. U svrhu uniformnosti, u ovom području su se uglavnom usvajale uredbe budući da se one neposredno primjenjuju i ne dopuštaju nikakva odstupanja. Naime, u tim uredbama nije predviđen način na koji će se odredbe primjenjivati, već se njima utvrđuje nadležnost Komisije za vođenjem postupka i usvajanjem odluka, kada ona smatra da određeno ponašanje ili sporazum narušava slobodno tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.<sup>64</sup>

Uredba koja je u pravu tržišnog natjecanja uvela najradikalnije promjene je Uredba 1/2003. Njome je, pored Komisije, nadležnost u primjeni prava tržišnog natjecanja dodijeljena i nacionalnim tijelima. Naime, od stupanja na snagu navedene Uredbe 2004. godine, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ovlaštena su primjenjivati pravila tržišnog natjecanja zajedno s Komisijom.<sup>65</sup> Ona su na taj način postala suprovođitelji (europskih) pravila tržišnog natjecanja, čime osiguravaju njegovu (uspješnu) komplementarnu provedbu na europskoj i nacionalnoj razini.<sup>66</sup> Konkretno, članak 3. Uredbe 1/2003 obvezuje nacionalna tijela za tržišno natjecanje i nacionalne sudove da primjenjuju članke 101. i 102. UFEU-a na sporazume ili na

---

<sup>62</sup> Korah, Valentine, *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon, 2004., str. 5.

<sup>63</sup> Kerse, Christopher, *Enforcing Community Competition Policy under Articles 88 and 89 of the EC treaty – New Powers for UK Competition Authorities*, *European Competition Law Review*, 1997., str. 17.

<sup>64</sup> Šoljan, op. cit. (bilj. 13), str. 31.

<sup>65</sup> Do tada su temeljna proceduralna pravila za primjenu članka 101. i 102. UFEU-a bila utvrđena Uredbom br. 17. Više o tome vidi u poglavlju IV. ovog rada.

<sup>66</sup> Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, (tekst značajan za EGP), SL [2004] C 101/43.

zlouporabu vladajućeg položaja koji mogu utjecati na trgovinu među državama članicama. Delegacijom ovih ovlasti na nacionalna tijela i sudove Komisija je oslobođena velikog administrativnog tereta te je stvoren sustav paralelne nadležnosti između navedenih tijela.<sup>67</sup> Međutim, iako nacionalna tijela donose odluke u tzv. „prvom stupnju“, Komisija i dalje zadržava kontrolu tako što ih naknadno ispituje ili, ako je riječ o iznimno važnom slučaju, odlučuje odmah.

Druga značajna promjena koju je uvela Uredba 1/2003 izmjena je dotadašnjeg sustava ispitivanja sporazuma koji narušavaju tržišno natjecanje. Prema toj Uredbi, više se ne ispituju posljedice negativnog ponašanja, već se unaprijed nastoji utjecati na buduća ponašanja poduzetnika.

Proces modernizacije prava tržišnog natjecanja koji je proveden Uredbom 1/2003 u skladu je s jednim od temeljnih načela europskog prava - načelom supsidijarnosti. Odluke se nastoje donositi što je više moguće na nižoj razini, s time da u slučaju potrebe postoji mogućnost obraćanja Komisiji.<sup>68</sup>

Pored uredaba koje usvaja Vijeće, Komisija ima ovlast usvajati propise onda kada joj to omogućuje Vijeće. Tako temeljem članka 33. Uredbe 1/2003 Komisija može usvajati potrebne mjere za primjenu te Uredbe. Možda njezina najznačajnija ovlast proizlazi iz članka 105. stavka 3. UFEU-a temeljem kojeg Komisija donosi uredbe kojima se utvrđuju pretpostavke pod kojima se određene vrste sporazuma mogu izuzeti od ništavosti.

Za razliku od uredbi, direktive se ne primjenjuju neposredno, već one obvezuju države članice na usklađivanje svojeg nacionalnog prava s njima. U skladu s tim, bitno je postići cilj direktive, odnosno implementirati njezine odredbe, pri čemu su države slobodne u izboru metoda i oblika.<sup>69</sup>

Najznačajnije direktive donesene u području zaštite tržišnog natjecanja su Direktiva o naknadi štete i ECN+ Direktiva. Direktiva o naknadi štete sadrži odredbe kojima se oštećenicima nastoji olakšati ostvarivanje njihovih subjektivnih prava na potpunu naknadu štete. Nasuprot tome, ECN+ Direktiva nastoji otkloniti procesne i institucionalne raznolikosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica. Naime, sve do njezina donošenja, procesni i

---

<sup>67</sup> Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 734.

<sup>68</sup> Gerber, op. cit. (bilj. 4), str. 8.

<sup>69</sup> Tillotson, John, *European Community Law, Text, Cases and Materials*, Cavendish Publishing Limited, London, 1993., str. 68.

institucionalni okviri bili su uređeni nacionalnim zakonodavstvima. Iako je prema članku 35. Uredbe 1/2003 svaka država članica imala obvezu imenovati tijelo ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja odgovorna za učinkovitu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a, navedenom Uredbom nisu postavljeni nikakvi drugi zahtjevi niti dodatna pravila o ovlastima i postupcima nadležnih nacionalnih tijela. Čak ni članci 5. i 6. Uredbe 1/2003 kojima su određene ovlasti nacionalnih tijela i nacionalnih sudova ne reguliraju procesna pravila za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>70</sup> Posljedično tomu, nacionalna pravila razlikovala su se u temeljnim aspektima postupaka kao što su postavljanje prioriteta u postupanju, pretraga prostorija, ovlasti za pretragu, donošenje odluka o preuzimanju obveza kao i procesna prava stranaka.<sup>71</sup> Zbog značajnih razlika u nacionalnim procesnim pravilima, poduzetnici koji su kršili pravila tržišnog natjecanja suočavali su se s različitim ishodima postupka, ovisno o državi članici u kojoj je došlo do povrede. Na taj način bila je narušena konkurencija na unutarnjem tržištu kao i sustav decentralizirane provedbe uspostavljen Uredbom 1/2003.<sup>72</sup>

Za ona pitanja za koja Komisija smatra kako nisu od primarnog značenja ili kojima se nastoji olakšati državama kada primjenjuju uredbe, donose se neobvezujući akti poput obavijesti, preporuka i smjernica koje se objavljuju u službenom listu EU. Pojedini autori nazivaju ih kvazizakonodavnim propisima koji imaju određenu težinu i koji su značajan pokazatelj kako razmišlja Komisija kao i pokazatelj njezinih budućih planova.<sup>73</sup> Jednako tako, pokazatelj djelovanja Komisije su njezina godišnja izvješća o politici tržišnog natjecanja.

Budući da se sadržaj pojmova poput zabranjenih sporazuma i zlouporabe vladajućeg položaja tumači praksom Suda EU i odlukama Komisije, sudske odluke i odluke Komisije predstavljaju značajan izvor prava tržišnog natjecanja. Naime, iako Komisija ima slobodu i samostalnost u odlučivanju, njene odluke su predmetom revizije Suda EU, koji tako ima vodeću ulogu u pravu tržišnog natjecanja. Prema članku 19. Ugovora o Europskoj uniji,<sup>74</sup> Sud EU unutar svojih nadležnosti osigurava poštivanje prava u tumačenju i primjeni odredaba Ugovorâ.

---

<sup>70</sup> Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 734.-735.

<sup>71</sup> Commission Staff Working Document – Enhancing Competition Enforcement by the Member States Competition Authorities: Institutional and Procedural Issues, SWD (2014) 231, cit. u: Cseres, Katalin, The Implementation of the ECN+ Directive in Hungary and Lessons Beyond, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies (YARS), 2019., str. 64.

<sup>72</sup> Commission Staff Working Document - Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market COM (2017) 142, final, cit. u: Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 736.

<sup>73</sup> Vaughan, David i dr., EU Competition Law: General Principles, Richmond Law & Tax Ltd., Richmond, 2006., str. 19.

<sup>74</sup> Ugovor o Europskoj uniji, pročišćeni tekst, SL [2016] C 202/1, dalje u tekstu: Ugovor o EU.

On je jedini ovlašten tumačiti europsko pravo te ukidati i poništavati zakonodavne akte EU. Svojim presudama Sud daje smjernice i preporuke u daljnjem radu Komisije te na taj način pomaže i u kreiranju doktrine. Time može pomoći i nacionalnim sudovima u primjeni propisa tržišnog natjecanja.

## **5. Odnos nacionalnog i europskog prava tržišnoga natjecanja**

Da bismo uopće mogli primjenjivati pravila tržišnog natjecanja, potrebno je definirati odnos europskog i nacionalnog prava. Sve države članice, sklapanjem Ugovora o EU, obvezale su se poduzimati mjere potrebne za ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovora te se suzdržavati od poduzimanja mjera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva koji su njime predviđeni.<sup>75</sup> Budući da je cilj EU stvaranje zajedničkog jedinstvenog tržišta, primjena prava tržišnog natjecanja država članica ne smije ugroziti ujednačenu primjenu prava na razini EU. Navedeno proizlazi i iz presude Suda EU u predmetu *Walt Wilhelm*<sup>76</sup> u kojoj je Sud istaknuo da tadašnji Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice čini samostalan pravni sustav koji mora biti integriran u pravni sustav država članica, tj. da europsko pravo ima prednost u primjeni nad nacionalnim zakonodavstvom te pravo tržišnog natjecanja mora biti usklađeno s europskim pravom. Iz navedenog treba se zaključiti da se nacionalno pravo može primijeniti samo ako nije protivno pravilima europskog prava.

Iako europsko pravo ima prednost u primjeni, i ono i nacionalno pravo imaju zajednički cilj, a to je osiguranje slobodnog tržišta. Međutim, za razliku od odredaba članaka 101. i 102. UFEU-a kojima je cilj, između ostalog, ostvarenje i očuvanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta, uklanjanjem prepreka slobodne trgovine između država članica, primarni cilj država članica je održavanje slobodnog tržišnog natjecanja na nacionalnom tržištu.<sup>77</sup>

Hoće li se u konkretnoj situaciji primijeniti europsko odnosno nacionalno pravo, ovisi o učinku djelovanja poduzetnika kao i o tome gdje se taj učinak očituje. Tako se npr. članak 101. ili 102. UFEU-a primjenjuje u slučaju postojanja nekog utjecaja sporazuma, odluke udruženja poduzetnika, usklađene prakse ili pak postupanja poduzetnika na vladajućem položaju na tržištu na trgovinu među državama članicama. Pretpostavka primjene prava neke od država članica je da zabranjeno postupanje ima neki utjecaj na njezinu tržištu, bez obzira

---

<sup>75</sup> Članak 4. stavak 3. Ugovora o EU.

<sup>76</sup> Predmet C-14/68 *Walt Wilhelm protiv Bundeskartellamta* [1969] ZSP 1, § 6.

<sup>77</sup> Cf. *ibid.*, § 3.

gdje je navedeno postupanje poduzeto. Ako postoji sumnja povrede prava tržišnog natjecanja, u pravilu, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ili nacionalni sudovi svake države članice odlučuju samostalno je li riječ o povredi koja dovodi ili koja bi mogla dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja između država članica EU ili je njezin utjecaj ograničen samo na tržišno natjecanje na području pojedine države. O tome ovisi hoće li se postupci protiv poduzetnika voditi na temelju članka 101. i 102. UFEU-a, na temelju nacionalnog zakonodavstva ili pak istodobno i jednih i drugih propisa.<sup>78</sup> Uz to, temeljem članka 4. i 9. Uredbe 139/2004, tijelo države članice primjenom nacionalnog zakonodavstva ocjenjivat će dopuštenost koncentracija koje imaju učinak na trgovinu između država članica EU, ali samo kada joj je ocjenu tih koncentracija ustupila Komisija. Koncentracije koje imaju učinak samo na tržištu države članice također ocjenjuje nacionalno tijelo primjenom nacionalnog zakonodavstva.

Odredbom članka 3. Uredbe 1/2003 uređen je odnos članka 101. i 102. i nacionalnog prava. Tako je njome predviđeno da se, u slučaju da su ispunjene pretpostavke za primjenu europskog i nacionalnog prava, paralelno primjenjuje pravo države članice i pravo EU (načelo paralelne primjene). Međutim, stavkom 2. navedenog članka određeno je da države članice ne mogu usvojiti ili primjenjivati strože pravo od europskoga kada je riječ o sporazumima, odlukama udruženja poduzetnika ili usklađenoj praksi koja može utjecati na trgovinu među državama članicama. Za razliku od toga, kod zlouporabe vladajućeg položaja, države članice mogu svojim nacionalnim pravima predvidjeti stroža pravila zabrane i sankcioniranja takvog djelovanja, nego što su pravila europskog prava, bez obzira utječe li to na trgovinu među državama članicama. Člankom 3. Uredbe br. 1/2003 nisu obuhvaćene kontrole koncentracija, tj. u tim slučajevima ne primjenjuje se načelo paralelne primjene europskog prava i prava država članica. Naime, Uredbom 139/2004 izričito je predviđeno da države članice neće primjenjivati svoje nacionalno zakonodavstvo na bilo koju koncentraciju koja ima „dimenziju Zajednice“ te se ona temelji se na koncepciji isključive nadležnosti, tj. koncentracija će se ispitivati ili na razini EU ili na nacionalnoj razini. Tako Komisija ispituje koncentracije koje na temelju pravila o koncentracijama spadaju u njezinu nadležnost, a nacionalna tijela primjenjuju nacionalno zakonodavstvo na koncentracije koje spadaju pod njihovu nadležnost.

---

<sup>78</sup> Iz obrazloženja Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a, Narodne novine br., 80/13, str. 1.-10., dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080523/PZE\\_390.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080523/PZE_390.pdf), pristup: 26.3.2020.



## 6. Zaključak

Razmjena roba i usluga na tržištu uspostavlja odnos konkurencije i slobodno tržišno natjecanje svih gospodarskih i drugih subjekata koji u njemu sudjeluju. Slobodno tržišno natjecanje nije tek proklamacija, nego opće dobro kojem se mora osigurati adekvatna i učinkovita zaštita. U tome ključnu ulogu ima država koja je dužna stvoriti odgovarajući pravni okvir te uspostaviti mehanizme i tijela za učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja. Navedena tijela svojim djelovanjem moraju osigurati ravnotežu između postupaka koji narušavaju tržišnu ravnotežu i dopuštanja određenih djelovanja sudionika natjecanja u cilju gospodarskog i ekonomskog razvitka.

Kako bi se očuvalo kompetitivno tržište i uspostavila narušena ravnoteža, potrebno je uspostaviti odgovarajuća pravna pravila koja ujedno predstavljaju i svojevrzne granice unutar kojih se sudionici na tržištu moraju kretati. Ako se tržišno natjecanje odvija unutar postavljenih granica, ono stvara zdravu tržišnu utakmicu i potiče poduzetnike na inovacije. S druge strane, ako subjekti zanemare opći interes ili istupe na način koji ugrožava druge subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost, pa i kupce robe ili korisnike usluga, potrošače, odnosno društvenu zajednicu u cjelini, slobodno tržišno natjecanje je narušeno. Pri tom sudionici svojim postupanjem mogu narušiti tržišno natjecanje, između ostalog, sklapanjem zabranjenih sporazuma, zlouporabom vladajućeg položaja ili koncentracijom.

Zaštita tržišnog natjecanje ne obuhvaća samo stvaranje zdravog, konkurentnog tržišta, već i učinkovitu zaštitu potrošača te malih i srednjih poduzetnika. Iako se pravilima tržišnog natjecanja nastoji uspostaviti veća ekonomska i gospodarska učinkovitost te što veća zaposlenost, njime se ujedno štite i privatni interesi potrošača kojima, zbog povrede, nastaje šteta. Dakle, povredom pravila o zaštiti tržišnog natjecanja mogu biti narušena i privatna prava odnosno može se naštetiti i zaštićenim privatnim interesima. Prema tome, obveza države je da uz javnopravnu provedbu, osigura i učinkovitu privatnopravnu zaštitu.

Općenito govoreći, početak prava tržišnog natjecanja kakvo danas poznajemo datira još od 1890. godine donošenjem Shermanovog zakona u Sjedinjenim Američkim Državama. Navedeni zakon znatno je utjecao na razvoj tržišnog natjecanja i u drugim državama. Tako su temelji politike tržišnog natjecanja EU uspostavljeni već pri samom njezinom osnivanju te je upravo zaštita tržišnog natjecanja jedno od najstarijih područja zajedničke politike. O važnosti

ovog područja za EU svjedoči i to što se učinkovitost zaštite prava tržišnog natjecanja smatra preduvjetom za uspostavu i pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Suprotno od toga, razvoj hrvatske politike tržišnog natjecanja započeo je znatno kasnije. Naime, hrvatski režim značajnu reformu doživio je tek početkom 90-ih godina prošlog stoljeća, prelaskom s državnog gospodarstva koje uopće nije razmatralo pitanje tržišnog natjecanja na tržišno natjecanje koje potiče zdravu tržišnu utakmicu.

Prvi hrvatski propis koji je regulirao tržišno natjecanje bio je Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. godine. Razvojem prava tržišnog natjecanja i pristupanjem RH u EU, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja se mijenjao i usklađivao s europskom pravnom stečevinom. Tako je postojeće pravno uređenje ovog područja danas regulirano ZZTN-om iz 2009., koji je posljednji put izmijenjen i dopunjen 2021. godine. Uz ZZTN, drugi temeljni nacionalni propis prava tržišnog natjecanja je Zakon o postupcima naknade štete kao svojevrсни posebni procesni zakon koji, između ostalog, uređuje pravila postupka za naknadu štete nastale zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Konačno, u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja podredno se primjenjuje zakon kojim se uređuje opći upravni postupak te zakon kojim se uređuje upravni spor, ali i opći propisi parničnog postupka i obveznog prava.

Parametre za očuvanje učinkovitog i kompetitivnog unutarnjeg tržišta europski zakonodavac postavio je primarnim i sekundarnim zakonodavstvom, Tako su zabranjeni sporazumi i pitanje zlouporabe vladajućeg položaja uređeni UFEU-om, dok je kontrola koncentracija regulirana Uredbom 139/2004. Pri tom, nadležnost u primjeni europskog prava tržišnog natjecanja, uz Komisiju, imaju i države članice, odnosno nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. U slučaju da su ispunjene pretpostavke za primjenu europskog i nacionalnog prava, paralelno se primjenjuje pravo države članice i pravo EU (načelo paralelne primjene). Međutim, države članice ne mogu usvojiti ili primjenjivati strože pravo od europskog kada je riječ o sporazumima, odlukama udruženja poduzetnika ili usklađenoj praksi koja može utjecati na trgovinu među državama članicama. Za razliku od toga, kod zlouporabe vladajućeg položaja, države članice mogu svojim nacionalnim pravima predvidjeti stroža pravila zabrane i sankcioniranja takvog djelovanja, nego što su pravila europskog prava, bez obzira utječe li to na trgovinu među državama članicama.

U postupcima kontrole koncentracija ne primjenjuje se načelo paralelne primjene europskog prava i prava država članica. Naime, Uredbom 139/2004 izričito je predviđeno da države članice neće primjenjivati svoje nacionalno zakonodavstvo na bilo koju koncentraciju

koja ima „dimenziju Zajednice“ te se ona temelji se na koncepciji isključive nadležnosti, tj. koncentracija će se ispitivati ili na razini EU ili na nacionalnoj razini.

Kao što je *supra* istaknuto, razvoj hrvatskog prava tržišnog natjecanja započeo je znatno kasnije nego što je taj razvoj započeo u EU. Iz tog razloga, donekle je razumljivo da se pojedini procesi razvoja ovog područja odvijaju sporije u usporedbi s drugim državama koje imaju znatno dužu tradiciju zaštite tržišnog natjecanja. Uz državu i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, ulogu u razvoju i osiguravanju učinkovite zaštite imaju i sudionici na tržištu, ali i svaki član društvene zajednice. Naime, njihova svijest o tome koji postupci narušavaju slobodno tržišno natjecanje te odgovarajuće djelovanje kako bi se takvi postupci spriječili i sankcionirali, značajan je faktor u stvaranju i podizanju kulture tržišnog natjecanja. Upravo otkrivanje povrede i njezino adekvatno sankcioniranje, u konačnici utječu na blagostanje cjelokupne društvene zajednice. Iz tog razloga, trebalo bi upoznati javnost sa značajem prava tržišnog natjecanja, s prednostima zdrave konkurencije te kontinuirano osvještavati građane o negativnim učincima povrede prava tržišnog natjecanja na ekonomiju i gospodarstvo. Iako su u RH, nažalost, teme iz ovog područja sekundarne, pa čak i marginalizirane, one u europskom i poredbenom pravu sve više dobivaju na važnosti. Zato je već danas potrebno započeti s podizanjem svijesti građana o značaju ovog područja, kao i s intenzivnijim razvijanjem kulture tržišnog natjecanja.

### III. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 1. Javnoppravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj

##### *1.1. Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj*

U RH javnoppravna zaštita tržišnog natjecanja i provedba propisa koji uređuju slobodno tržišno natjecanje ne provodi se putem državne uprave, već je ona povjerena Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: Agencija).<sup>79</sup> Zadatak Agencije je pomoći tržištu da dobro funkcionira za potrošače, poduzetnike i gospodarstvo u cjelini, otklanjanjem zapreka na tržištu, kroz učinkovitu provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Pri tome je njezin osnovni cilj uspostaviti i očuvati djelotvorno tržišno natjecanje koje će poticati dugoročni rast i osigurati maksimalne koristi i dobrobit potrošačima te poticati poduzetnike na unaprjeđenje efikasnosti i inovacija, kako na unutarnjem tržištu, tako i na tržištu EU.<sup>80</sup>

ZZTN statusno određuje Agenciju kao samostalnu i neovisnu pravnu osobu s javnim ovlastima koja obavlja poslove općeg, nacionalnog i regulatornog tijela nadležnog za zaštitu na svim tržištima i koja se upisuje u sudski registar kao javna ustanova.<sup>81</sup> Prema *Smerdelu*,

---

<sup>79</sup> Agencija je osnovana odlukom Hrvatskog sabora od 20. rujna 1995. i odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. S radom je započela 1997., a osnivač joj je RH. Općenito govoreći, agencije predstavljaju upravne organizacije koje su (više ili manje) udaljene od izvršne vlasti, financiraju se posredno ili neposredno iz javnih sredstava, zapošljavaju profesionalne službenike i imaju jasno određen krug zadataka i poslova. Musa, A., *Kakva reforma agencija u Hrvatskoj?*, Javne agencije - u potrazi za reformom, Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb, 2017. str. 23.

U hrvatskoj pravnoj teoriji postoji nekoliko klasifikacija agencija u RH. Prvu je dao Koprić, koji smatra da kod nas postoje četiri temeljne vrste agencija: nezavisne regulacijske agencije, izvršne agencije, agencije za osiguranje kvalitete i standarda obavljanja neekonomskih službi od općeg interesa, agencije za regionalni i gospodarski razvoj. Vidi više u: Staničić, F., *Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Skoplje, 2013. str. 64. Slično Tomu, Musa i Koprić ističu da se agencije mogu klasificirati i kao regulacijske, izvršne i ekspertne. Vidi više u: Koprić, I.; Musa, A., *What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, str. 35.-40.

<sup>80</sup> Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, str. 8., dostupno na: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/GI-AZTN-2020.pdf>, pristup: 3.6.2022.

<sup>81</sup> Članak 26. stavak 1. i 9. ZZTN-a. Iako je zakonodavac definirao Agenciju kao regulatorno tijelo, on nije dao formalnu definiciju regulatorne agencije kao posebnog tipa upravne organizacije. Od samih začetaka pa sve do danas, regulatorne agencije teško je definirati te one predstavljaju sporno pitanje ne samo u hrvatskoj, već i u inozemnoj teoriji i praksi. U domaćoj pravnoj doktrini *Staničić* je postavio ključne kriterije koji moraju biti ispunjeni da bi se pravna osoba smatrala regulatornom agencijom: (i) da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, (ii) da ima ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te (iii) da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena. Uz ove kriterije, mora

Agencija na taj način u sebi objedinjuje regulatornu, izvršnu, ali i sudbenu funkciju.<sup>82</sup> S obzirom na specifičnost položaja Agencije, pojedini autori smatraju da se radi o novoj generaciji javnopravnih tijela u kojoj se isprepliću temeljne funkcije trodijelnih sustava vlasti.<sup>83</sup> Tako, prema njima, Agencija (i ostala neovisna regulacijska tijela) objedinjuju funkciju donošenja propisa, primjene propisa i sankcioniranja kršenja propisa. Iako Agencija nije zakonodavno tijelo, Vijeće Agencije utvrđuje pravila i mjere za zaštitu tržišnog natjecanja te daje mišljenja o sukladnosti nacрта prijedloga zakona i drugih propisa sa ZZTN-om,<sup>84</sup> dok stručna služba Agencije izrađuje nacрте propisa i drugih akata potrebnih za provedbu ZZTN-a.<sup>85</sup> Jednako tako, prema tim autorima, Agencija ima izvršnu funkciju prikupljanja podataka, nadziranja postupanja poduzetnika i vođenja postupaka u povjerenom joj djelokrugu rada, ali ona nije izvršno tijelo budući da ima autonomiju stručno - političkog odlučivanja koja ju odvaja od državne uprave kao vertikale izvršne vlasti. I konačno, ona nije ni sudbeno tijelo jer nije sud u formalnopravnom značenju, ne donosi presude, ali ipak rješava meritorno i upravno konačno o pojedinim pravnim stvarima od javnog interesa, uvažavajući pritom načelo javnosti odlučivanja i druga pravna načela.<sup>86</sup> Sumirajući pozitivnopravna obilježja Agencije, možemo reći da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima odnosno opće nacionalno regulatorno tijelo osnovano posebnim zakonom radi zaštite tržišnog natjecanja na svim tržištima u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih ZZTN-om te ostalim podzakonskim aktima neophodnima za njihovu provedbu. U tu svrhu povjeravaju joj se poslovi državne uprave koje ugrubo možemo podijeliti u tri skupine: (i) regulacija – utvrđivanje pravnih pravila i postavljanje standarda u zaštiti tržišnog natjecanja, (ii) odlučivanje – primjena pravila zaštite tržišnog natjecanja na konkretne slučajeve i izricanje sankcija te (iii) nadzor.

Iako je postojanje Agencije (pa tako i ostalih regulatornih agencija) neophodno, tri su ključna pitanja o kojima postoje prijepori u domaćoj pravnoj doktrini. Prvo pitanje oko kojeg ne postoji konsenzus je pravna narav ovog organizacijskog oblika. Raspon „kategorizacije“

---

biti ispunjen još jedan obvezni kriterij: da je pravna osoba osnovana zakonom te jedan fakultativni: da za svoj rad odgovara zakonodavnoj vlasti.

<sup>82</sup> Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva, u: Jakša Barbić i Giunio Miljenko (ur.): 50. susret pravnika, Opatija, svibanj 2012., str. 39.

<sup>83</sup> Popović, Nikola; Radionov, Nikoleta, Liberalizacija mrežnih djelatnosti i javnopravna regulacijska funkcija, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 3, 2013., str. 840.

<sup>84</sup> Članak 30. stavak 1. točke 9. i 7. ZZTN-a.

<sup>85</sup> Članak 32. stavak 1. točka 8. ZZTN-a.

<sup>86</sup> Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 840.

kreće se od toga da ih pojedini smatraju pravnim osobama *sui generis*,<sup>87</sup> drugi da se radi o ustanovama,<sup>88</sup> a treći da se radi o novoj generaciji javnopravnih tijela.<sup>89</sup> Ove prijemore dodatno „potpiruje“ neodlučnost zakonodavca i lutanja pri uređivanju regulatornih agencija u RH<sup>90</sup> te činjenica da u hrvatskom zakonodavstvu ne postoji opća regulacija položaja nezavisnih regulatora, pa ni temeljnih pitanja njihova djelovanja. Shodno tome, regulatorne agencije uređuju se posebnim zakonima kojima su osnivane, što dovodi do nekoherentnosti i nesigurnosti kod nezavisnih regulatora, poslovnih subjekata te cjelokupne stručne javnosti. Primjer jednog takvog lutanja i neodlučnosti zakonodavca je upravo uređenje ustrojstva Agencije. Prema ZZTN-u iz 2013. Agencija je bila ustrojena kao samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima. S druge strane, u prijedlogu Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi Vlada RH istaknula je kako Agencija nije regulatorna, nego izvršna agencija odnosno izvršno tijelo nadležno za provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.<sup>91</sup> Suprotno tomu, kao što je *supra* istaknuto, izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021., Agencija je ustrojena kao samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja poslove općeg, nacionalnog, regulatornog tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja,<sup>92</sup> pri čemu se Agencija upisuje u sudski registar kao ustanova.<sup>93</sup> Iako se na prvi pogled čini da se zakonodavac odlučio za daljni smjer razvoja položaja Agencije, smatramo kako njezino približavanje ustroju ustanova nije najbolje rješenje te da ono produbljuje problem definiranja položaja Agencije (ali i ostalih regulatornih agencija). Naime, objedinjene regulatorne, provedbene i sudbene ovlasti Agencije te ovlast supstituiranja djelovanja prekršajnih sudova izricanjem novčanih kazni elementi su koji Agenciji daju poseban pravni položaj koji nikako ne može biti položaj javne ustanove. Smatramo kako bi se, zbog navedenih objedinjenih i isprepletenih temeljnih funkcija trodijelnih sustava vlasti u jednom neovisnom tijelu, ipak radilo o novoj generaciji

---

<sup>87</sup> Medvedović, Dragan, Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, br. 6/2004., str. 274.; Koprić, Ivan, Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije, Informator br. 5541 od 1. travnja 2007., Zagreb, str. 2.

<sup>88</sup> Koprić; Musa, op. cit. (bilj. 79), str. 35.-40.

<sup>89</sup> Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 840.

<sup>90</sup> Drugi primjer lutanja je i uređenje unutarnjeg ustrojstva Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (dalje u tekstu: HANFA). Tako se u prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga izričito navodi da su agencije u RH ustanove, ali zakonodavac to u samom Zakonu nije definirao. Naime, prema članku 3. stavku 1. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine, br. 140/05, 154/11, 12/12) HANFA nije ustanova nego je ona „samostalna pravna osoba s javnim ovlastima u okviru svog djelokruga i nadležnosti propisanih ovim i drugim zakonima, odgovorna Hrvatskom saboru.“

<sup>91</sup> Obrazloženje Prijedloga zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom, str. 6., dostupno na <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-zabrani-nepostenih-trgovackih-praksi>, pristup: 16.6.2025.

<sup>92</sup> Članak 26. stavak 1. ZZTN-a.

<sup>93</sup> Članak 26. stavak 9. ZZTN-a.

javnopravnog tijela što je ujedno svojevrsni pomak prema tzv. regulacijskoj državi koja je manje birokratizirana i politizirana od ustaljenih struktura javnog upravljanja u gospodarstvu.<sup>94</sup>

Specifičan položaj Agencije u sustavu vlasti i uprave te objedinjavanje više ovlasti u jednom tijelu dovodi do drugog otvorenog pitanja o kojem se u domaćoj pravnoj doktrini raspravlja gotovo dva desetljeća. Naime, iako je doktrina suglasna oko neophodnosti postojanja regulatornih agencija, u pravnoj teoriji nema konsenzusa o njihovoj dopustivosti unutar postojećeg ustavnopravnog sustava. Tako se, prema *Pusiću* nezavisna regulatorna tijela teško mogu uklopiti u sustav diobe vlasti.<sup>95</sup> Prema *Barić* njihovim postojanjem dovode se u pitanje načela narodnog suvereniteta i demokracije.<sup>96</sup> Konačno, *Smerdel* ističe da je ovakav položaj Agencije i ostalih neovisnih javnopravnih tijela dvojben s ustavnopravnog aspekta, budući da je člankom 4. Ustava RH državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu te je ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Prema navedenom autoru, objedinjavanje regulativne, izvršne, upravne i sudbene funkcije u jednom tijelu reinterpreтира temeljna ustavna načela i vrijednosti, na prvom mjestu načelo diobe vlasti.<sup>97</sup> S druge strane, pojedini autori smatraju kako se postojanje regulatornih agencija može „opravdati“ člankom 117. stavkom 1. Ustava koji propisuje da se „određeni poslovi državne uprave mogu (se) zakonom povjeriti tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.“<sup>98</sup> Budući da je prema ZZTN-u Agencija pravna osoba s javnim ovlastima, smatramo kako se njezino postojanje ipak može „opravdati“ citiranom odredbom Ustava te da je njezino djelovanje ustavnopravno dopušteno. No, ono što je s gledišta ustavnog načela diobe vlasti dvojbeno je delegacija sudskih ovlasti odnosno ovlast Agencije da izriče novčane kazne na način kako je to propisano važećim ZZTN-om. Tako u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, Agencija započinje i završava postupak, pri čemu, prilikom kažnjavanja, ZZTN-om nisu osigurana adekvatna procesna prava stranaka.<sup>99</sup> Sudsku zaštitu protiv rješenja kojim se određuju novčane kazne pruža Visoki upravni sud RH. Suprotno tomu, ostale agencije u

---

<sup>94</sup> Slično i Groenewegen, John; Kunneke, Rolf W.; Auger, Jean-François, *The governance of network industries: institutions, technology and policy in reregulated infrastructures*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009., 89., cit. u: Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 834.

<sup>95</sup> Pusić, Eugen, *Američka uprava*, Zagreb, 1954., Matica hrvatska.

<sup>96</sup> Barić, Sanja, *Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat*, Hrvatska javna uprava, 2006., str. 199.-202. i 205.

<sup>97</sup> Smerdel, op. cit. (bilj. 82), str. 54.

<sup>98</sup> Tako i Bilić Antun; Petrović, Siniša; Josipović, Tatjana, *Independent regulators in the network industries*, u: *Regulatory agencies in the tension between law and economics*, Bodiroga-Vukobrat, N., Sander, Gerald G. i Barić, S. (ur.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2011., str. 247. te Staničić, Frane, *Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 7, vol 1, 2016., str. 82.

<sup>99</sup> Staničić, cf. ibid. str. 86.

slučajevima koji u njihovim sektorima odgovaraju povredama radi kojih Agencija može izricati novčane kazne moraju podizati optužne prijedloge sukladno Prekršajnom zakonu koje rješavaju prekršajni sudovi, pri čemu su strankama u postupku zajamčena njihova prava. Prema našem mišljenju, moguće je da se ovlast neposrednog izricanja sankcija povjeri i Agenciji, međutim tada je potrebno osigurati da se u takvim postupcima poštuju procesna prava stranaka uz adekvatnu sudsku kontrolu.<sup>100</sup>

Osim ustavnopravne dvojbenosti te pitanja oko položaja Agencije u sustavu vlasti i uprave, treća točka prijedora je neovisnost Agencije odnosno mehanizmi utjecaja na rad Agencije. U pravnoj teoriji koncept neovisnosti temelji se na pravnoj i funkcionalnoj odvojenosti regulatora od tržišnih sudionika i neovisnosti od zakonodavne i izvršne vlasti.<sup>101</sup> Međutim, učinkovita provedba pravila tržišnog natjecanja ne obuhvaća samo istražne ovlasti i instrumente za sankcioniranje dane na raspolaganje nacionalnim tijelima, već im treba biti omogućeno da odluke donose i bez utjecaja sudionika na tržištu, kao i da imaju na raspolaganju dostatne resurse za djelovanje.<sup>102</sup> Prema tome, neovisnost o državnoj upravi odnosno autonomija u odnosu na izvršnu vlast jedan je od ključnih elemenata Agencije kao regulatornog tijela. *Ratio* postojanja Agencije je da ona kao samostalna, specijalizirana i stručna organizacija osigurava postizanje zadataka zbog kojih je osnovana, uz izbjegavanje političkih i drugih pritisaka. Njezina je uloga što autonomnije, neovisno o (političkim) promjenama u državnim tijelima zaštititi tržišno natjecanje. Upravo samostalnost i neovisnost u radu jedno su od najvažnijih obilježja funkcioniranja Agencije.

Kako bi se osigurala autonomija Agencije i smanjio utjecaj na njezin rad, zakonodavac je propisao nekoliko mehanizama. Prvi mehanizam su odredbe kojima se nastoji osigurati politička neovisnost. Tako je, prema članku 26. stavku 10. ZZTN-a, zabranjen svaki oblik utjecaja na rad Agencije te je Agencija u provedbi svojih ovlasti neovisna o političkom i drugom vanjskom utjecaju. Drugi mehanizam je institut nespojive funkcije prema kojem zaposlenik Agencije ne smije biti ni u kakvom poslovnom odnosu ni s jednim drugim gospodarskim subjektom. Osim toga, članovi Vijeća imaju nespojive dužnosti u smislu obavljanja političkih funkcija, odnosno ne smiju biti državni dužnosnici niti osobe koje obnašaju dužnost u tijelima

---

<sup>100</sup> Cf. *ibid.*, str. 84. O ovlasti sankcioniranja vidi više u nastavku rada.

<sup>101</sup> Cseres, *op. cit.* (bilj. 7), str. 746.

<sup>102</sup> Pecotić Kaufman, Jasminka, Direktiva ECN+: prednosti i nedostaci, 22. Croatian Competition Day, 11. lipnja 2019., pristup cjelovitom tekstu rada dostupan na: <https://www.bib.irb.hr/profile/22052>, pristup: 18.5.2021., cit. u: Miličević, *op. cit.* (bilj. 39), str. 745.



političke stranke.<sup>103</sup> Unatoč navedenim rješenjima, postoji nekoliko faktora koji dovode u pitanje političku (ne)ovisnost Agencije. Prvi faktor je način odabira članova Vijeća Agencije koje prema postojećem rješenju imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH. Drugi faktor su nedovoljno detaljna pravila za izbor članova tijela upravljanja Agencije. Odredba članka 27. stavka 4. ZZTN-a samo propisuje da u postupku predlaganja članova Vijeća Vlada RH objavljuje javni poziv za predlaganje kandidata za predsjednika i ostale članove. Međutim, nisu detaljno uređena pravila za izbor. Smatramo kako je potrebna dodatna autonomija u načinu imenovanja tijela upravljanja. Autonomija Agencije mogla bi se ojačati kada bi članove Vijeća birao Hrvatski sabor, ali na temelju javnog natječaja s jasnim pravilima, intervjuima i sl. koji bi provodila stručna služba Hrvatskog sabora.<sup>104</sup>

Financijska neovisnost Agencije nastoji se osigurati odredbom ZZTN-a prema kojoj se sredstva za obavljanje poslova iz djelokruga Agencije osiguravaju u državnom proračunu kao i odredbom da je Agencija neovisna o trošenju dodijeljenih financijskih sredstava, ne dovodeći pri tom u pitanje Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH.<sup>105</sup> Prema članku 26.a stavku 5. ZZTN-a potrebno je, sukladno fiskalnim mogućnostima državnog proračuna RH, osigurati sredstva za dostatan broj kvalificiranih zaposlenika te dostatne financijske, tehničke i tehnološke resurse koji su potrebni za učinkovito obavljanje ovlasti Agencije. S obzirom na općepoznate financijske probleme i ograničene kapacitete s kojima se Agencija susreće,<sup>106</sup> doista je upitno na koji način će se ubuduće proračunskim sredstvima osigurati navedeni resursi.<sup>107</sup>

Jedan od temeljnih elemenata autonomije Agencije je i personalna neovisnost koja se odražava u zapošljavanju visokokvalitetnih stručnjaka sa specijaliziranim znanjima iz područja prava i ekonomije, pri čemu bi njihovo djelovanje trebalo biti utemeljeno i na znanstvenom pristupu. Naime, različita društvena i gospodarska očekivanja od Agencije stavljaju ju u nezavidan položaj, pa je za kredibilitet njezinih odluka značajna uravnotežena stručna (pravna i ekonomska) argumentacija. Kako bi osigurao personalnu neovisnost, zakonodavac je za članove Vijeća Agencije propisao uvjete o radnom stažu u znanstvenom polju prava ili ekonomije. Tako članovi Vijeća, osim određenih stupnjeva obrazovanja, moraju imati i deset

---

<sup>103</sup> Članak 28. stavak 5. ZZTN-a.

<sup>104</sup> Slično i Pecotić Kaufman, op. cit. (bilj. 102), cit. u: cf. ibid., str. 749.

<sup>105</sup> Članak 35. stavci 4. i 6.

<sup>106</sup> Kapural, Mirta, New Kid on the Block-Croatia's Path to Convergence with EU Competition Rules, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2014., str. 216. i Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, op. cit. (bilj. 80), str. 24.

<sup>107</sup> Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 750.-751.

godina rada u struci. Osim toga, pravnici moraju imati položen pravosudni ispit, a ekonomisti specijalistički ispit ili znanstveni stupanj magistra ili doktora znanosti.<sup>108</sup> Iako je stručnost zaposlenika nužan preduvjet učinkovitog djelovanja Agencije, s druge strane postoji opasnost da ekspertno znanje i uska specijalizacije njezina tijela upravljanja dovedu do zarobljavanja (*capture*) od strane gospodarskih subjekata čije bi djelovanje Agencija trebala regulirati i nadzirati i to upravo putem osoblja koje fluktuiraju iz Agencije prema tržištu. Ovaj problem može se ublažiti mehanizmom učinkovite sudske kontrole, o kojoj će više biti riječi u nastavku rada. Drugi faktor koji narušava (personalnu) neovisnost Agencije odnosi se na način zapošljavanja u njezinim stručnim službama. Naime, pri svakom zapošljavanju Agencija traži dopuštenje Ministarstva gospodarstva. Osim toga, Agencija je i obveznik odluke Vlade „dva za jedan“.<sup>109</sup> Smatramo kako je ovakvo rješenje izravno uplitanje izvršne vlasti u rad Agencije te se ova odredba ne bi trebala odnositi na zapošljavanje u Agenciji.<sup>110</sup> Posljednji, ali ne manje važan faktor koji utječe na (personalnu) neovisnost Agencije je općepoznati nedostatak ljudskih i kadrovskih resursa na koji Agencija godinama upozorava u svojim izvješćima o radu. Nedostatak vlastitih eksperata i ljudskih resursa u konačnici može dovesti do potrebe za angažmanom vještaka koji nisu radnici Agencije što će dodatno narušiti neovisnost Agencije.

Zbog svega navedenog možemo zaključiti da je upitna *de facto* neovisnost i samostalnost Agencije. Uz to, na njezinu neovisnost i samostalnost utječe i problem financijske ovisnosti i ograničenosti njezina proračuna koji joj otežava učinkovitost u stvaranju kulture tržišnog natjecanja.

Rad u Agenciji ustrojen je kroz sljedeće organizacijske jedinice:

- Ured Vijeća (čine ga pet članova Vijeća i jedan predstojnik Ureda Vijeća)
- Ured glavnog ekonomista (čine ga jedan glavni ekonomist, jedan samostalni savjetnik ekonomist)
- Sektor za tržišno natjecanje (čine ga pravnici, ekonomisti i informatičari)
- Sektor za zabranu nepoštenih trgovačkih praksi (čine ga pravnici i ekonomisti)
- Sektor za opće poslove.

---

<sup>108</sup> Članak 28. stavak 1. i 2. ZZTN-a.

<sup>109</sup> Odluka Vlade RH o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine, br. 35/22).

<sup>110</sup> Slično i Kristić, op. cit. (bilj. 2), str. 320.

Radom Agencije upravlja Vijeće koje se sastoji od pet članova, od kojih je jedan predsjednik Vijeća. Predsjednik Vijeća zastupa, predstavlja i rukovodi Agencijom. U rukovođenju, predsjednik Vijeća organizira i vodi rad i poslovanje Agencije, vodi stručni rad i odgovara za stručni rad Agencije. Zamjenika predsjednika, na prijedlog predsjednika Vijeća Agencije, bira Vijeće većinom glasova.<sup>111</sup>

Odluke o svim općim i pojedinačnim aktima Agencije Vijeće donosi na svojim sjednicama većinom od najmanje tri glasa. Pri tome, na svakoj sjednici mora biti nazočan predsjednik ili zamjenik predsjednika Vijeća Agencije, a članovi Vijeća ne mogu biti suzdržani.<sup>112</sup>

Nadležnost Agencije određena je dijelom u materijalnopравnim odredbama (u onom dijelu u kojem se određuju oblici zabranjenih djelovanja poduzetnika), a dijelom u postupovnim odredbama kojima su određene ovlasti Agencije kod provođenja postupka. Agencija u provođenju postupaka u okviru svoje nadležnosti ima široke ovlasti koje su joj dane kako bi onemogućila odnosno sankcionirala sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja.<sup>113</sup> Tako Agencija ocjenjuje ima li pojedini sporazum poduzetnika zabranjene učinke, utvrđuje zlouporabu vladajućeg položaja te ocjenjuje koncentracije poduzetnika. Postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja sastoji se od dva dijela. Prvo je potrebno utvrditi ima li uopće poduzetnik vladajući položaj, a potom zlouporabljuje li poduzetnik taj svoj položaj. Ako je takva zlouporaba utvrđena, Agencija ima ovlast odrediti mjere za otklanjanje štetnih učinaka. Prilikom ocjene koncentracija, Agencija utvrđuje različite elemente kao što su struktura tržišta, struktura ponude i potražnje, cijene, rizici, itd. Uz opisane ovlasti Agencije, postoje i određene ovlasti Vijeća koje se ne odnose izravno na ocjenjivanje ponašanja poduzetnika, već se odnose na temeljnu zadaću Agencije a to je promicanje i zaštita tržišnog natjecanja. Tako je npr. u nadležnosti Vijeća kao tijela Agencije i podizanje svijesti o ulozi i važnosti tržišnog natjecanja, promicanje znanja o tržišnom natjecanju, davanje mišljenja o sukladnosti prijedloga zakona i drugih propisa s gledišta tržišnog natjecanja, utvrđivanje mjera za unapređenje prava i politike tržišnog natjecanja itd. U skladu s tim, Agencija nastoji aktivno promicati pravo i politiku tržišnog natjecanja putem edukacija poduzetnika i potrošača te kroz transparentnu i otvorenu komunikaciju javnosti. Sukladno usvojenoj i javno dostupnoj

---

<sup>111</sup> Članak 27. stavci 1., 2., 3. i 5. ZZTN-a.

<sup>112</sup> Članak 31. ZZTN-a.

<sup>113</sup> Od 2017. Agencija je nadležna i za provedbu pravila i mjera za uspostavu, osiguranje i zaštitu poštenih trgovačkih praksi kojima se štite sudionici u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Članak 13. Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom u vezi s člankom 1. navedenog Zakona.

Komunikacijskoj strategiji,<sup>114</sup> Agencija na svojoj mrežnoj stranici objavljuje svoje odluke, mišljenja i godišnja izvješća o radu, kao i stručne članke, priopćenja za javnost i medije o pokrenutim postupcima i donesenim odlukama i praksi Agencije. Osim toga, Agencija izdaje publikacije i edukativne brošure te sudjeluje na seminarima i konferencijama o specifičnim temama iz područja zaštite tržišnog natjecanja.<sup>115</sup>

Budući da je zaštita tržišnog natjecanja u općem, javnom interesu, nužno je svim sudionicima na tržištu osigurati jednake uvjete za ravnopravno tržišno natjecanje. Jednake i ravnopravne uvjete za sve poduzetnike treba osigurati i u onim slučajevima kada država nastupa kao poduzetnik odnosno vlasnik poduzetnika koji djeluje na tržištu. U tom smislu, potrebno je razdvojiti tržišno - poduzetničku ulogu države od njezine izvršno - zakonodavne funkcije. Kako bi se te dvije funkcije razdvojile, potrebno je osigurati pravno - institucionalni okvir koji omogućuje slobodan ulazak novih poduzetnika na tržište i koji jamči neovisnost funkcije zaštite tržišnog natjecanja.<sup>116</sup> Također je potrebno osigurati da Agencija djeluje kao samostalno i neovisno operativno tijelo koje učinkovito provodi pravila tržišnog natjecanja i donosi odluke u skladu s općim interesom. Ona ne smije donositi odluke pod utjecajem interesa državnih izvršnih tijela, medija ili pojedinih političkih grupacija. U suprotnom, kada bi država preko svojih organa mogla utjecati na donošenje odluka Agencije, poduzetnici u kojima država djelujući *iure gestionis* ostvaruje članska prava bili bi u povoljnijem položaju.

S druge strane, ako bi država kao javna vlast (*iure imperii*) utjecala na Agenciju, na taj način mogla bi pogodovati poduzetnicima, što bi u potpunosti narušilo koncepciju zaštite tržišnog natjecanja.<sup>117</sup> To ne znači da državu treba marginalizirati i udaljiti s ekonomske scene, već da joj treba osigurati ulogu proaktivnog partnera u građenju okvira održivog razvoja, jer se njezino povlačenje, osobito u ekonomskim krizama, može pokazati iznimno opasanim.<sup>118</sup> Potrebno je, dakle, osigurati jednake uvjete za slobodno tržišno natjecanje i učinkovitu provedbu prava tržišnog natjecanja kroz jasno oblikovanu politiku konkurencije.

---

<sup>114</sup> Komunikacijska strategija objavljena je i dostupna na mrežnoj stranici Agencije, na poveznici: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/KOMUNIKACIJSKA-STRATEGIJA.pdf>, pristup: 8.6.2022.

<sup>115</sup> Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, op. cit. (bilj. 83), str. 22.

<sup>116</sup> Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 830.

<sup>117</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 52.

<sup>118</sup> Vedriš, Mladen, Politika vidljive ruke države, 16. savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, Ekonomska politika Hrvatske u 2009., Opatija, 12.-14. studenoga 2008., Inženjerski biro, 2008., 251-270., cit.u: Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 830.

## 1.2. Postupak pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja

### 1.2.1. Pravo na pokretanje postupka

Prema članku 38. st. 1. ZZTN-a, postupak utvrđivanja da je sporazum zabranjen odnosno postupak ocjene sporazuma kao i postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja pokreće Agencija po službenoj dužnosti. Položaj stranaka u takvim postupcima imaju samo osobe protiv kojih se vodi postupak. Naime, prijedlog za pokretanje postupka utvrđivanja zabranjenog sporazuma i zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja koji se podnosi Agenciji smatra se samo inicijativom za pokretanje postupka. Inicijativu za pokretanje postupka može podnijeti svaka pravna ili fizička osoba, strukovna ili gospodarska interesna udruga odnosno komora poduzetnika, udruga potrošača, Vlada RH, središnja tijela državne uprave te tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prijedlog se može podnijeti u obliku pisanog zahtjeva, prijedloga, obavijesti, prigovora ili drugog podneska.

Za razliku od prethodna dva postupka, u postupcima ocjene koncentracije, postupak se, u pravilu, pokreće podnošenjem prijave namjere sudionika koncentracije. Pri tome položaj stranke u postupku imaju poduzetnici sudionici koncentracija.<sup>119</sup> Agencija će postupak ocjene koncentracije poduzetnika pokrenuti *ex officio* samo ako je riječ o ocjeni neprijavljene koncentracije, zatim kod ukidanja ili izmjene rješenja o koncentraciji ili u slučaju određivanja mjera nakon provedbe nedopuštene koncentracije.

Iako prema izričitoj zakonskoj odredbi podnositelj inicijative nema položaj stranke u postupku, ne znači da je isključen iz postupka koji je inicirao. Tijekom postupka on ima značajna procesna prava. Neka od njegovih procesnih prava su: (i) može zatražiti pisanim putem od Agencije da mu se dostavi obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku u skraćenom obliku, osim ako je udovoljeno njegovu zahtjevu za zaštitu identiteta, (ii) može zatražiti saslušanje u postupku u svojstvu svjedoka, a Agencija tom zahtjevu mora udovoljiti, (iii) Agencija mora podnositelju inicijative dostaviti rješenje kojim utvrđuje da ne postoji javni interes za pokretanje postupka, rješenje kojim utvrđuje da nema uvjeta za pokretanje postupka u smislu odredaba ZZTN-a, odnosno rješenje kojim utvrđuje da nema uvjeta za pokretanje postupka budući da ne postoji učinak na trgovinu između država članica

---

<sup>119</sup> Članak 38. stavak 2. u vezi s člankom 26. stavkom 1. ZZTN-a.

EU, (iv) Agencija mora dopisom obavijestiti podnositelja inicijative da je donesen zaključak o pokretanju postupka te (v) nakon primitka rješenja o nepostojanju javnog interesa za pokretanje postupka ili rješenja da nema uvjeta za pokretanje postupka, podnositelj inicijative ima pravo uvida u dokumentaciju na kojoj se temelji rješenje Agencije.<sup>120</sup> Ovakvim zakonodavnim rješenjima podnositelju inicijative dana su znatno šira postupovna prava nego što ih imaju podnositelji predstavki u drugim upravnim postupcima, u smislu članka 42. Zakona o općem upravnom postupku.<sup>121</sup> Tako primjerice, podnositelj inicijative mora biti obavješten o zaključku kojim se pokreće postupak, može tijekom postupka biti saslušan kao svjedok te ima pravo uvida u dokumentaciju na temelju kojih je Agencija donijela rješenja. S druge strane, prema općim pravilima upravnog postupka, podnositelja predstavki obavještava se samo u slučaju kad službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti te protiv takve obavijesti podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest.

Osoba koja smatra da se u postupku koji je u nadležnosti Agencije odlučuje o njezinim pravima ili pravnim interesima, a nema položaj stranke u postupku, može Agenciji podnijeti pisani zahtjev za priznavanje istih postupovnih prava koje ima podnositelj inicijative, ako dokaže postojanje tog interesa. Agencija će o tom zahtjevu odlučiti zaključkom u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva. Protiv tog zaključka nije dopuštena žalba, ali je tužbom dopušteno pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>122</sup>

Agencija na temelju podnesene inicijative donosi odluku hoće li istu prihvatiti i postupak pokrenuti po službenoj dužnosti. O pokrenutom postupku Agencija donosi poseban zaključak. Zaključak, između ostalog, mora sadržavati opis činjeničnog stanja, prakse ili okolnosti koje su razlog za pokretanje postupka kao i zahtjeva za dostavu relevantnih podataka i dokumentacije. Protiv zaključka o pokretanju postupka nije dopuštena žalba niti je tužbom dopušteno pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH. Ovo rješenje je razumljivo budući da se radi o procesnoj radnji kojom se pokreće postupak, pa će se ishod

---

<sup>120</sup> Članak 37. stavci 3. i 4., članak 38. stavci 4., 5. i 6., članak 40. stavak 6., članak 47. stavak 5., članak 59. stavak 1. ZZTN-a.

<sup>121</sup> Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), dalje u tekstu: ZUP.

<sup>122</sup> Članak 36. stavci 3. i 4. ZZTN-a. U osnovi, ovo rješenje slično je članku 53. ZUP-a prema kojem osoba tijekom postupka može tražiti da joj se prizna svojstvo stranke u postupku, pri čemu će službena osoba ispitati njezino pravo da kao stranka sudjeluje u postupku. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba koja ne zaustavlja tijek postupka. S druge strane, prema odredbama ZZTN-a, osobi se mogu priznati ista postupovna prava kao i podnositelju inicijative, pri čemu se ta prava u procesnom smislu poklapaju s pravima stranaka. No, za razliku od općih propisa upravnog postupka, u postupcima zaštite tržišnog natjecanja Agencija odlučuje zaključkom protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Više o kritici ove odredbe i stranačkoj sposobnosti vidi u nastavku rada.

postupka moći osporavati pred Visokim upravnim sudom RH. Naime, pokretanjem upravnog spora u okviru tužbe kojom se osporava zakonitost rješenja Agencije, u suštini se pobija i zaključak o pokretanju postupka. Od stranke protiv koje je pokrenut postupak Agencija će zatražiti očitovanje na zaključak o pokretanju postupka i dostavu relevantnih podataka i isprava. Ako u zadanom roku ne postupi po traženju Agencije ili izjavi da to nije u mogućnosti učiniti, Agencija će relevantne činjenice i okolnosti utvrditi na temelju vlastitih saznanja, raspoloživih podataka i dokumentacije.

S druge strane, ako Agencija ne prihvati inicijativu, može postupiti na jedan od sljedeća četiri načina:

- a) ako ocijeni da je riječ o postupanju koje ima neznatan utjecaj na tržišno natjecanje na određenom mjerodavnom tržištu ili ako Agencija ocijeni da sadržaj inicijative nakon njezina razmatranja nije prioritet u provedbi ZZTN-a te članaka 101. i 102. UFEU-a, donijet će rješenje kojim utvrđuje da ne postoji javni interes za pokretanje postupka i takvo rješenje dostavit će podnositelju inicijative,
- b) ako tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrdi da nema uvjeta za pokretanje postupka, dužna je nakon utvrđenja stanja na mjerodavnom tržištu, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana zaprimanja inicijative za pokretanje postupka, o tome donijeti rješenje i isto dostaviti podnositelju inicijative,
- c) ako tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu radi utvrđivanja postojanja dostatnih indicija za pokretanje postupka utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja temeljem članka 101. ili 102. UFEU-a utvrdi da ne postoji učinak na trgovinu između država članica EU, dužna je najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana zaprimanja inicijative za pokretanje postupka donijeti rješenje kojim će utvrditi da nema uvjeta za pokretanje postupka i isto dostaviti podnositelju inicijative,
- d) ako Komisija ili drugo nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja države članice EU vodi postupak u istom predmetu ili kada su Komisija ili nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja države članice EU već donijeli odluku u istom predmetu, Agencija će rješenjem utvrditi da nema uvjeta za pokretanje postupka.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> U razdoblju od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021. (24. travnja 2021.) pa do 31.12.2024. Agencija je donijela 85 rješenja o odbacivanju inicijative zbog nepostojanja uvjeta za pokretanje postupka po

U sva četiri slučaja Agencija mora iznijeti razloge zbog kojih nije pokrenula postupak, a protiv odluke dopušteno je tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>124</sup> Iako mora iznijeti razloge zbog kojih smatra da nema javnog interesa za pokretanje postupka odnosno da nema uvjeta za pokretanje postupka, ne postoji obveza Agencije da ocjenjuje i obrazlaže pojedinačno svaki prijedlog podnositelja inicijative. S tim u vezi, postavlja se pitanje koje pravno sredstvo stoji na raspolaganju podnositelju inicijative u slučaju da Agencija utvrdi kako nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u smislu odredaba ZZTN-a, ali o tome ne donese rješenje, već samo, primjerice, podnositelja inicijative obavijesti o rezultatima istraživanja mjerodavnog tržišta. Naime, dvojbeno je hoće li se u tom slučaju primjenjivati opća pravila upravnog postupka ili se podnositelj inicijative, u cilju zaštite svojih prava može izravno obratiti Visokom upravnom sudu RH. Prema stajalištu sudske prakse, u takvim slučajevima primjenjuje se članak 42. stavak 4. ZUP-a, odnosno podnositelj inicijative ima pravo u roku od osam dana od zaprimanja obavijesti o nepokretanju postupka izjaviti prigovor javnopravnom tijelu. Sukladno članku 122. ZUP-a o prigovoru odlučuje čelnik tijela rješenjem protiv kojeg se može izjaviti žalba odnosno pokrenuti upravni spor. Doslovnim tumačenjem odredbi ZZTN-a potrebno je da javnopravno tijelo donese rješenje kojim utvrđuje kako nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, da bi se protiv tog rješenja mogao pokrenuti upravni spor, neovisno o tome što je podnositelju inicijative prethodno dostavljena obavijest koja u sebi sadrži i razloge za nepokretanje postupka. Međutim, smatramo kako bi oportunistički bilo da se u takvim slučajevima podnositelj inicijative ipak obrati izravno Visokom upravnom sudu sa zahtjevom da se ispita odluka Agencije, neovisno o tome zove li se ona obavijest ili rješenje, i to iz dva razloga. Prvi razlog je taj što je predsjednik Agencije koji odlučuje o prigovoru podnositelja inicijative ujedno i član Vijeća koje je donijelo odluku u prvom stupnju te je iz tog razloga dvojbeno njegova nepristranost u odlučivanju povodom prigovora.<sup>125</sup> Drugo, obavijest o ispitivanju tržišta u sebi sadrži i obrazloženja Agencije o

---

službenoj dužnosti. Međutim, u navedenom razdoblju nije doneseno niti jedno rješenje kojim se inicijativa odbacuje zbog neznatnog utjecaja na tržišno natjecanje, zbog nedostatka javnog interesa odnosno zbog nepostojanja učinka narušavanja tržišnog natjecanja na trgovinu između država članica EU. Također nije doneseno niti jedno rješenje kojim se utvrđuje nedostatak uvjeta za pokretanje postupka zato što je već donesena odluka u istom predmetu od strane Komisije ili nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja države članice EU. Istraživanje autorice korištenjem baze odluka na <https://www.aztn.hr/odluke/odluke/>, datum pristupa: 12.4.2025.

<sup>124</sup> S obzirom na važnost zaštite tržišnog natjecanja za cjelokupno gospodarstvo smatramo da je rješenje prema kojem sud kontrolira odluke Agencije o nepokretanju postupka kvalitetnije u usporedbi s rješenjem iz članka 42. stavka 4. ZUP-a. Naime, prema odredbama navedenog članka, podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od primanja obavijesti. Osim toga, ovakvo rješenje ZZTN-a je razumljivo i iz razloga što o prigovoru podnositelja ne bi mogao odlučivati predsjednik Vijeća Agencije kao čelnik tijela budući da je on ujedno i član Vijeća koji donosi odluke. Vidjeti čl. 27. st. 1. i 2. ZZTN-a u vezi s čl. 122. st. 1. i 3. ZUP-a.

<sup>125</sup> Čl. 27. st. 1. i 2. ZZTN-a u vezi s čl. 122. st. 1. i 3. ZUP-a.



razlozima nepokretanja postupka. Zbog toga smatramo kako je nepotrebno ustrajati na formalizmu i donošenju odluke koja se zove rješenje, a koja u svojoj biti sadržajno odgovara obavijesti koja je podnositelju inicijative dostavljena. Osim toga, teško je za povjerovati da bi predsjednik Agencije u rješenju koje je doneseno povodom prigovora izmijenio odluku<sup>126</sup> te donio rješenje kojim se pokreće postupak iako su u samoj obavijesti sadržani razlozi za njegovo nepokretanje. Prema tome, ekonomičnije je da se, u cilju zaštite svojih prava, podnositelj inicijative obrati izravno Visokom upravnom sudu RH sa zahtjevom da se preispita odluka Agencije, neovisno o tome kako se ona zove te da se na taj način izbjegne nepotrebno dupliciranje sudske zaštite.

### *1.2.2. Nadležnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja*

Ovlasti Agencije sadrže upravne, postupovne ali i kaznene elemente.<sup>127</sup> U nastavku ćemo prikazati postupak Agencije s naglaskom na one dijelove postupka koji se razlikuju od upravnih postupaka koje uobičajeno provode upravna tijela.

Člankom 35. stavkom 1. ZZTN-a određeno je da se u postupcima koji su u nadležnosti Agencije, primjenjuje ZUP.

Analizirajući odredbe ZZTN-a, posebno one iz Glave VII. možemo zaključiti da se postupak pred Agencijom odvija u nekoliko faza:

- a) prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu
- b) donošenje zaključka o pokretanju postupka
- c) prikupljanje podataka i dokaza
- d) donošenje obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama
- e) održavanje usmene rasprave
- f) donošenje rješenja o povredi i novčanoj kazni.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> U predmetu posl. broj UsII-16/17, tužitelj je podnio inicijativu radi otvrđivanja je li postojala obveza prijave koncentracije u slučaju povezivanja poduzetnika BAT Hrvatska d.o.o., British American Tobacco Investments Limited i poduzetnika TDR d.o.o. iz Rovinja. Na tako podnesenu inicijativu tužitelj je odgovor zaprimio dopisom pod nazivom „obavijest o rezultatima istraživanja“ na koju je podnio prigovor temeljem odredbe članka 42. stavka 4. ZUP-a. Agencija je rješenjem odbacila prigovor tužitelja kao nedopušten te j protiv navedenog rješenja tužitelj pokrenuo upravni spor. Visoki upravni sud RH poništio je Agencije te predmet vratio na ponovni postupak uz obrazloženje da se u konkretnom slučaju primjenjuje odredba članka 42. stavka 4. ZUP-a te da je Agencija o prigovoru trebala meritorno odlučiti, a ne odbaciti prigovor kao nedopušten.

<sup>127</sup> Kazneni element odražava se u odvrćajućoj funkciji novčanih kazni koje izriče Agencija ali i ovlasti provođenja nenajavljenih pretraga koje su karakteristične za kazneni postupak.

<sup>128</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 87.

O pokretanju postupka i inicijativi za njegovo pokretanje bilo je riječi u prethodnom poglavlju dok ćemo u nastavku prikazati preostale faze.

Tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, odnosno nakon pokretanja postupka, Agencija može pisanim zahtjevom, u svrhu primjene ZZTN-a i članka 101. ili 102. UFEU-a, zahtijevati od stranke u postupku, kao i od drugih fizičkih ili pravnih osoba, strukovnih ili gospodarskih interesnih udruga odnosno komora poduzetnika, udruga potrošača, tijela državne uprave te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sve potrebne obavijesti u obliku pisanih očitovanja ili usmenih izjava, dokumente, elektroničke poruke, snimke i sve druge predmete koji sadržavaju informacije, bez obzira na oblik u kojem su i medij na kojem su informacije pohranjene te dostavu na uvid potrebnih podataka i dokumentacije. Agencija također može zahtijevati od stranke u postupku da joj omogući neposredan uvid u sve poslovne prostorije, svu nepokretnu i pokretnu imovinu, poslovne knjige, baze podataka i drugu dokumentaciju te može od stranke u postupku zahtijevati i obavljanje drugih radnji koje smatra potrebnima radi utvrđivanja svih relevantnih činjenica. Zahtjev Agencije mora sadržavati pravni temelj, predmet i svrhu zahtjeva, rok za njegovo provođenje te upozorenje da će, u slučaju nepostupanja po zahtjevu, stranci u postupku i drugim fizičkim ili pravnim osobama od kojih se traže podaci odnosno dokumentacija biti izrečena novčana kazna. Pri tome zahtjev mora biti razmjeran i ne smije osobe prisiliti na priznanje povrede ZZTN-a te članaka 101. i 102. UFEU-a. Ako navedene osobe ne postupe po zahtjevu, Agencija će zaključkom pokrenuti postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje novčane kazne ili dnevne novčane kazne, stranci dostaviti obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i poziv za usmenu raspravu nakon čega će rješenjem odlučiti je li povrijeđen ZZTN i u slučaju povrede izreći novčanu kaznu ili dnevnu novčanu kaznu sukladno Zakonu. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba, ali je dopušteno tužbom pokrenuti spor pred Visokim upravnim sudom RH. Kada podaci i dokumentacija sadržavaju poslovnu tajnu, stranka u postupku i druge pravne i fizičke osobe obvezne su označiti Agenciji, uz valjano obrazloženje, što se smatra poslovnom tajnom. Ako stranka u postupku ili druga pravna ili fizička osoba ne dostavi zahtijevane podatke, Agencija će pri utvrđivanju činjenica ocijeniti značenje propuštanja da se dostave podaci i dokumentacija i sukladno tome utvrditi relevantne činjenice.<sup>129</sup>

Izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. godine u nacionalno zakonodavstvo uveden je institut obveznih razgovora koji je do tada bio nepoznat u našem pravnom sustavu. Naime, do

---

<sup>129</sup> Članak 41. ZZTN-a.

donošnja izmjena i dopuna, Agencija je imala ovlast pozivati stranke na sastanke ili ih primati na njihov zahtjev, ali ni ZZTN ni ZUP nisu predviđali mogućnost izricanja novčanih kazni ako se pozvane osobe ne odazovu na razgovor. Prema članku 41.a ZZTN-a, Agencija je, u svrhu primjene ZZTN-a te članaka 101. ili 102. UFEU-a, radi utvrđivanja dostatnih indicija za pokretanje postupka po službenoj dužnosti tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, dakle prije pokretanja postupka u smislu članka 39. ZZTN-a, ali i tijekom postupka, ovlaštena pisanim zahtjevom pozvati radi saslušanja predstavnike poduzetnika ili udruženja poduzetnika, predstavnike drugih pravnih osoba ili fizičku osobu, ako bi te osobe mogle imati informacije značajne za primjenu ZZTN-a ili članaka 101. i 102. UFEU-a. Takav zahtjev mora biti razmjern i ne smije pozvane osobe prisiliti na priznanje povrede pravila tržišnog natjecanja. Pozvane osobe obvezne su odazvati se pozivu Agencije. U protivnom, Agencija je protiv poduzetnika i udruženja poduzetnika ovlaštena pokrenuti postupak zbog primjene odredbi o novčanoj kazni ili dnevnoj novčanoj kazni. Budući da pretpostavke i način vođenja razgovora nisu određeni ECN+ Direktivom, Agencija će na obvezne razgovore u pravilu pozivati zakonske zastupnike poduzetnika ili udruženja poduzetnika ili drugih pravnih osoba, odnosno odgovorne osobe u njima, a fizičke osobe – sadašnje i bivše zaposlenike poduzetnika u pravilu će pozivati u postupku, osobito tijekom nenajavljene pretrage.<sup>130</sup> Prema istraživanju autorice, Agencija u praksi primjenjuje navedeni institut. Tako su obvezni razgovori provedeni u četiri predmeta koje je Agencija vodila odnosno koje vodi te su se sve pozvane osobe i odazvale obveznim razgovorima. S obzirom na navedeno, nije bilo potrebe za izricanjem novčanih kazni s tog osnova. Uzimajući u obzir prosječan godišnji broj predmeta koje Agencija vodi u postupcima zaštite tržišnog natjecanja (njih 40),<sup>131</sup> ovaj institut primjenjivao se u otprilike 10% predmeta. Iako se na prvu čini da se radi o malom postotku, treba uzeti u obzir kako se radi o novom institutu koji se ne primjenjuje samo na stranke u postupku, već i na sadašnje i bivše zaposlenike poduzetnika.<sup>132</sup> U tom smislu, svakako podržavamo odvažnost Agencije u primjeni navedenog instituta.

Posebnost postupka koji provodi Agencija najviše je izražena u provedbi dokaznog postupka. Naime, ZZTN ovlašćuje Agenciju da nakon pribave sudskog naloga obavi pretragu

---

<sup>130</sup> Izvor: <http://www.aztn.hr/usvojen-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja/>, pristup: 13.5.2021., cit. u: Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 740.

<sup>131</sup> Prosječan broj predmeta utvrđen je temeljem javno objavljenih odluka Agencije kao i godišnjih izvješća objavljenih na mrežnim stranicama Agencije. Dostupno na: <https://www.aztn.hr/odluke/odluke/>, pristup: 16.7.2025.

<sup>132</sup> Budući da ne postoje javno dostupni podaci, istraživanje je provedeno temeljem zahtjeva Agenciji za pristup informacijama, u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15, 69/22).

poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, dokumenata, isprava i stvari koje se tamo nalaze. Pretraga će se provesti ako postoji osnovana sumnja da postoji opasnost od uništenja ili skrivanja dokaza, a koji dokazi su nužni za utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja i za koje je razumno pretpostaviti da se nalaze u određenom prostoru ili kod određene osobe. Nalog za provođenje nenajavljene pretrage poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava kao i pečačenje te privremeno oduzimanje predmeta, Agencija će pribaviti od Visokog upravnog suda RH. Sud mora u roku od dva dana od dana zaprimanja zahtjeva Agencije odlučiti o davanju naloga za provedbu nenajavljene pretrage, a nalog o nenajavljenoj pretrazi mora sadržavati oznaku predmeta nenajavljene pretrage, pravni temelj za provedbu nenajavljene pretrage, ovlaštene osobe iz Agencije i druge ovlaštene osobe koje će provesti pretragu i rok za provedbu nenajavljene pretrage.

Navedenim odredbama Agenciji se omogućuje učinkovito osiguranje dokaza u slučajevima kada postoji opasnost da će poduzetnici protiv kojih se vodi postupak kao i druge osobe koje raspolažu dokazima te dokaze uništiti, čim saznaju da je Agencija pokrenula postupak. Time je predviđena mogućnost ulaska u poslovne prostorije poduzetnika i uvid u poslovne knjige i dokumentaciju i protiv volje poduzetnika, uz pomoć djelatnika ministarstva nadležnog za unutarnje poslove ili ovlaštenih osoba tijela za zaštitu tržišnog natjecanja druge države članice. Ako je pri izvođenju nenajavljene pretrage potrebna primjena prinude ili se očekuje fizički otpor provođenju pretrage kao i kada je potrebno provesti određena vještačenja ili pružiti drugu stručnu pomoć, ovlaštene osobe ministarstva nadležnog za unutarnje poslove dužne su ovlaštenim osobama iz Agencije, iz Komisije ili iz nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pružiti pomoć pri provođenju nenajavljene pretrage.

Člankom 42. stavkom 6. ZZTN-a primjerično su navedene radnje koje mogu poduzimati ovlaštene osobe u svrhu postizanja cilja pretrage. Tako one mogu pri nenajavljenoj pretrazi ući i provesti pretragu svih poslovnih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava u sjedištu poduzetnika protiv kojeg se vodi postupak kao i na svakoj drugoj adresi na kojoj taj poduzetnik djeluje, pregledati poslovne knjige i drugu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje poduzetnika, neovisno o mediju na kojem je ta dokumentacija pohranjena te istu oduzeti i zadržati koliko je potrebno za izradu preslike ako to tijekom pretrage nije bilo moguće napraviti. Ovlaštene osobe također mogu zapečatiti prostoriju i/ili poslovnu dokumentaciju za vrijeme trajanja pretrage te obavljati i druge radnje potrebne za postizanje cilja pretrage. Pri tome, prema članku 42. stavku 9. ZZTN-a, zahtjevi ovlaštenih osoba moraju biti razmjerni te ne smiju osobe prisiliti na priznanje povrede ZZTN-a i/ili članaka 101. i 102. UFEU-a.

Zastupnici poduzetnika ili radnici poduzetnika obvezni su surađivati s ovlaštenim osobama, a na zahtjev ovlaštene osobe Agencije osoba koja se koristi računalom ili ima pristup računalu ili drugom uređaju ili nositelju podataka dužna je omogućiti pristup računalu, uređaju ili nositelju podataka te dati sve potrebne obavijesti za nesmetanu uporabu.<sup>133</sup>

U slučaju nenajavljene pretrage u prostorijama poduzetnika protiv kojeg nije pokrenut postupak i u slučajevima pretrage stana ili drugih prostorija koje imaju istu, sličnu ili povezanu namjenu članova uprave i radnika poduzetnika protiv kojeg je pokrenut postupak, pretrazi moraju kao svjedoci nazočiti dvije punoljetne osobe. Pretraga tih prostorija moguća je samo ako postoji osnovana sumnja da se poslovne knjige i/ili druga dokumentacija koja se odnosi na postupak koji se vodi u Agenciji nalazi u tim prostorijama.<sup>134</sup> Ako se radi o povjerljivim podacima, od pretrage se izuzima dokumentacija koja se odnosi na komunikaciju poduzetnika protiv kojeg se vodi postupak s njegovim opunomoćenicima, a ako poduzetnik ili njegov opunomoćenik odbijaju dati na uvid dokumentaciju pozivajući se na povjerljivost informacija, ovlaštena osoba Agencije ipak ima pravo uvida u tu dokumentaciju.<sup>135</sup> Prema istraživanju autorice, u razdoblju od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021. do srpnja 2025. provedeno je ukupno sedam nenajavljenih pretraga. Visoki upravni sud RH nije odbijao zahtjeve Agencije za provođenje pretraga osim jednog kojeg je odbio zbog procesnih razloga. Naime, prema stajalištu Visokog upravnog suda RH, zahtjev je podnesen puno prije nego li se predlagao termin za provođenje pretrage, zbog čega nije bilo moguće osigurati tajnost postupka u dugom periodu. Zahtjev je bio ponovljen sedam dana prije predstojeće pretrage i isti je tada i odobren.<sup>136</sup> Uzimajući u obzir prosječan godišnji broj predmeta koje Agencija vodi u postupcima zaštite tržišnog natjecanja (njih 40),<sup>137</sup> broj pretraga provodi se u otprilike 20% predmeta zbog čega je iznimno važno da ZZTN-om budu osigurana određena procesna prava koja se moraju u takvim postupcima jamčiti, a o čemu će biti više govora u nastavku rada.

ZZTN-om je propisana i obveza Agencije da prije zakazivanja usmene rasprave svim strankama u postupku dostavi posebnu pisanu obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, a u cilju osiguranja mogućnosti da se one izjasne o relevantnim činjenicama i

---

<sup>133</sup> Članak 43. stavak 3. ZZTN-a.

<sup>134</sup> Članak 44. stavak 1. ZZTN-a.

<sup>135</sup> Članak 45. stavak 1. i 2. ZZTN-a.

<sup>136</sup> Budući da ne postoje javno dostupni podaci, istraživanje je provedeno temeljem zahtjeva Agenciji za pristup informacijama, u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15, 69/22).

<sup>137</sup> Prosječan broj predmeta utvrđen je temeljem javno objavljenih odluka Agencije kao i godišnjih izvješća objavljenih na mrežnim stranicama Agencije. Dostupno na: <https://www.aztn.hr/odluke/odluke/>, pristup: 16.7.2025.

okolnostima. Navedenim institutom ostvaruje se načelo saslušanja stranaka i svakome se daje mogućnost da se očituje na prethodno mišljenje nadležnog tijela za provedbu pravila tržišnog natjecanja. Stranka u postupku ima pravo dati pisane primjedbe na činjenice iz obavijesti te predlagati izvođenje dodatnih dokaza ili saslušanja dodatnih svjedoka, u roku od mjesec dana od primitka obavijesti. Podnositelj inicijative može pisanim putem zatražiti od Agencije dostavu obavijesti u skraćenom obliku i može zatražiti saslušanje u svojstvu svjedoka. Agencija nije apsolutno vezana onim što utvrdi u obavijesti, a navedeno proizlazi iz odredbe članka 48. stavka 6. ZZTN-a. Temeljem navedene odredbe Agencija može, ako nakon donošenja obavijesti provede dodatne analize te na taj ili neki drugi način utvrdi nove činjenice ili dokaze kojima se značajno mijenja već utvrđeno činjenično stanje, donijeti odluku koja se razlikuje od stajališta utvrđenog u obavijesti. U tom slučaju Agencija će prije donošenja konačne odluke strankama u postupku dostaviti novu obavijest u kojoj će navesti sve novoutvrđene činjenice, okolnosti i zaključke. Stranke imaju pravo i na tu obavijest dostaviti pisane primjedbe i prijedloge u roku koji odredi Agencija.

Prije dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, stranka može Agenciji predložiti preuzimanje obveze izvršenja određenih mjera i uvjeta te rokove u kojima će to učiniti, a u svrhu otklanjanja negativnih učinaka njezina postupanja ili propuštanja postupanja na tržišno natjecanje. Agencija nije vezana prijedlozima stranke, ali ako ocijeni da su predložene mjere, uvjeti i rokovi dostatni za otklanjanje negativnih učinaka i ponovnu uspostavu tržišnog natjecanja, ona će rješenjem prihvatiti prijedlog stranke koji tada za nju postaje obvezan. Agencija predložene mjere može prihvatiti u slučaju kratkog trajanja povrede, suradnje poduzetnika u postupku i predlaganja mjera i uvjeta u prvih šest mjeseci vođenja postupka, a osobito ako je riječ o postupku koji se vodi protiv više stranaka te u drugim slučajevima kada ocijeni da je prihvaćanje preuzimanja mjera i uvjeta svrsishodno radi bržeg uspostavljanja tržišnog natjecanja na određenom tržištu, bez dugotrajnog vođenja postupka. Namjeru prihvaćanja preuzimanja izvršenja mjera i uvjeta na prijedlog stranke Agencija će objaviti na svojoj internetskoj stranici u obliku skraćenog opisa predmeta i sadržaja mjera i uvjeta uz poziv svim zainteresiranim stranama za dostavljanje pisanih primjedbi, stajališta i mišljenja u roku od dvadeset dana od dana objave poziva. Ako je rješenje doneseno na temelju netočnih ili neistinitih podataka dostavljenih od stranaka i/ili ako su se značajno promijenile okolnosti na kojima se temeljilo rješenje Agencije, Agencija može ponovo pokrenuti postupak. Nakon što prime obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, stranke u postupku imaju pravo na uvid u spis predmeta.

Člankom 51. ZZTN-a Agenciji je, u hitnim slučajevima postojanja dostatnih indicija i postojanja opasnosti od značajne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje, dana mogućnost da donese rješenje o privremenoj mjeri. Tim rješenjem Agencija nalaže poduzetniku ili udruženju poduzetnika obustavu postupanja, ispunjenje posebnih uvjeta ili druge razmjerne mjere potrebne za uklanjanje štetnog učinka narušavanja tržišnog natjecanja. Pri tome trajanje mjera u pravilu ne smije biti dulje od dvanaest mjeseci. Osim rješenja, Agencija može donijeti i obavijest o novčanoj kazni ili dnevnoj novčanoj kazni koja može biti izrečena sukladno ZZTN-u u slučaju nepostupanja po rješenju o privremenoj mjeri. Iznimno, ako utvrdi da je to neophodno potrebno, Agencija može produljivati trajanje mjera. Protiv rješenja o privremenoj mjeri nije dopuštena žalba ali je dopušteno tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>138</sup>

Nakon isteka roka za dostavu pisane obrane stranke na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku Agencija će stranci dostaviti poziv za usmenu raspravu na kojoj će joj se dati mogućnost iznošenja obrane, odnosno na kojoj će se izvoditi dokazi radi utvrđivanja povrede ZZTN-a i članka 101. ili 102. UFEU-a te utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje novčane kazne ili dnevne novčane kazne odnosno olakotnih i otegotnih okolnosti kao kriterija za određivanje visine novčane kazne propisane ZZTN-om. Naime, propisana obvezna usmena rasprava, zbog zaštite stranaka u postupku, u pravilu je tajna. Ako bilo koja od pozvanih stranaka odnosno njihovih opunomoćenika ne dođe na prvu usmenu raspravu zakazanu u postupku, Agencija može odgoditi usmenu raspravu i zakazati novu. U slučaju da navedene osobe ne dođu ni na novu zakazanu raspravu, Agencija će provesti raspravu s prisutnim strankama i u postupku odlučiti na temelju vlastitih saznanja, raspoloživih podataka i dokumentacije.<sup>139</sup>

Što se tiče poslovne tajne, ZZTN-om su utvrđeni jasni kriteriji na temelju kojih će Agencija procjenjivati predstavlja li neka informacija poslovnu tajnu. Također je propisano što ne predstavlja poslovnu tajnu kao i obveze poduzetnika da argumentirano obrazlože što smatraju poslovnom tajnom.<sup>140</sup> U izvanrednim okolnostima (npr. epidemija, elementarna

---

<sup>138</sup> Iako u razdoblju od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021. pa do srpnja 2025. nisu izrečene privremene mjere u smislu članka 51. ZZTN-a te stoga nisu niti izricane novčane kazne u smislu istoga članka, smatrano kako je, zbog važnosti zaštite tržišnog natjecanja, oportuno da ZZTN predviđa mogućnost izricanja navedenih mjera. Istraživanje autorice provedeno je temeljem zahtjeva za pristup informacijama koji je autorica podnijela Agenciji, u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15, 69/22).

<sup>139</sup> Članak 50. stavci 1. do 3. ZZTN-a.

<sup>140</sup> Članak 53. ZZTN-a. Tako se primjerice, prema članku 53. stavku 5. ZZTN-a, poslovnom tajnom ne smatraju informacije koje su javno dostupne, povijesne informacije, godišnja financijska i statistička izvješća te podaci i dokumentacija na kojoj se temelji odluka Agencije.

nepogoda), usmena rasprava može se, osim u službenim prostorijama Agencije, održati i sredstvima elektroničke komunikacije. Po dovršetku usmene rasprave Vijeće Agencije, na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, odlučuje je li povrijeđen ZZTN te članci 101. i/ili 102. UFEU-a. Ako utvrdi povredu, Vijeće će odlučiti i o postojanju uvjeta za izricanje novčane kazne ili dnevne novčane kazne, odrediti njezinu visinu, kao i rokove i način njezina izvršenja. Pri tome se, u slučaju utvrđene povrede i postojanja uvjeta za izricanje (dnevne) novčane kazne donosi jedinstveno rješenje.<sup>141</sup>

#### *1.2.2.1. Izricanje novčane kazne*

Kako bi se ostvario učinkovit sustav zaštite tržišnog natjecanja, Agenciji je dana mogućnost izravnog kažnjavanja, odnosno ovlast izricanja novčanih kazni.<sup>142</sup> Njima se, osim sankcioniranja poduzetnika koji su učinili povredu, odvrćaju svi ostali sudionici od budućih kršenja. Sukladno članku 60. ZZTN-a, novčane kazne imaju za cilj osiguranje učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanje počinitelja povreda ZZTN-a i članka 101. ili 102. UFEU-a, otklanjanje štetnih posljedica takvih povreda i odvrćanje drugih poduzetnika od kršenja tih propisa. Unatoč tomu što im je cilj kazniti počinitelja i odvratiti sve ostale od budućih povreda, sudska praksa, pravna doktrina i Agencija ne smatraju ih prekršajnim ni kaznenim sankcijama, već se one tretiraju kao sankcije *sui generis*.<sup>143</sup>

Ovisno o vrstama povrede, novčane kazne mogu se podijeliti u tri skupine:

- novčane kazne za teške povrede propisa o tržišnom natjecanju
- novčane kazne za lakše povrede propisa o tržišnom natjecanju
- novčane kazne za ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju.

Teškim povredama ZZTN-a smatraju se oni zabranjeni postupci koji imaju izrazito teške i negativne učinke na slobodno tržišno natjecanje. ZZTN-om su teške povrede navedene taksativno te se neko drugo protutržišno ponašanje, izvan navedenih djela, ne bi moglo smatrati

---

<sup>141</sup> Članak 52. ZZTN-a.

<sup>142</sup> Sve do izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021., za ovaj se institut upotrebljavao termin upravno-kaznene mjere. Budući da su upravno-kaznene mjere u realnosti bile novčane kazne, novi termin više odgovara sadržaju koji obuhvaća. Osim toga, ovaj naziv više odgovara i cilju koji se njima nastoji ostvariti, a to je, uz osiguravanje učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanje počinitelja povreda i odvrćanje drugih poduzetnika od kršenja odredaba ZZTN-a (vidjeti čl. 60. ZZTN-a).

<sup>143</sup> Razlog tomu je što, unatoč kaznenoj prirodi postupka u kojima se izriču novčane kazne, ovlast vođenja postupka i izricanja tih kazni ima Agencija kao regulatorno tijelo. Derenčinović, Davor, Upravno-kaznene mjere zbog zlouporabe tržišta, Informator, br. 6316-6317 od 20.9.2014., str. 1-2. Vidi i odluku Visokog upravnog suda RH posl. br. UsH-60/2013-8., cit. u: Akšamović; Vlaović, op. cit. (bilj. 33), str. 49.



teškom povredom. Tako su, prema članku 61. ZZTN-a, teške povrede propisa o tržišnom natjecanju: (i) sklapanje zabranjenog sporazuma iz članka 8. ZZTN-a i članka 101. UFEU-a, (ii) zloraba vladajućeg položaja na način opisan člankom 13. ZZTN-a i člankom 102. UFEU-a, (iii) sudjelovanje u provedbi zabranjene koncentracije u smislu članka 16. ZZTN-a te (iv) nepostupanje prema rješenju Agencije kojim se određuju mjere za uspostavu tržišnog natjecanja ili privremene mjere u smislu odredbe članka 58. stavka 1. točke 1. do 10. ZZTN-a. Da bi Agencija mogla poduzetniku izreći novčanu kaznu, potrebno je da on s namjerom ili nepažnjom učini povredu. Pri tome će se navedeni pojmovi tumačiti u skladu s praksom Suda EU u primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a, a ne u skladu sa značenjem tih pojmova u postupcima koje provode tijela kaznenog progona u vezi s kaznenim stvarima.<sup>144</sup> Najviša novčana kazna koja se može izreći u slučajevima teških povreda je kazna u iznosu od 10% vrijednosti ukupnog prihoda poduzetnika ostvarenog na svjetskoj razini u godini za koju postoje zadnja zaključena financijska izvješća.

Lakše novčane kazne također su taksativno navedene. Tako se, prema članku 62. ZZTN-a, one izriču kada poduzetnik ne prijavi namjeru koncentracije, kada ne postupi u skladu sa zahtjevom Agencije za dostavom određenih podataka, kada daje netočne podatke ili na drugi način ne postupi po zahtjevu Agencije. One se mogu izreći u iznosu od najviše 1% vrijednosti ukupnog prihoda poduzetnika ostvarenog u godini za koju postoje zadnja zaključena financijska izvješća.

I konačno, novčane kazne mogu se izreći i za ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju. Ova vrsta sankcije predviđena je za poduzetnike koji nemaju položaj stranke u postupku, ali koji mogu Agenciji pružiti uvid u podatke važne za konkretan postupak. Pri tome im se mogu izreći novčane kazne u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna.<sup>145</sup> Svrha ove vrste novčane kazne je osigurati Agenciji potreban autoritet i legitimitet da prikupi podatke o kojima nerijetko ovisi pokretanje postupka protiv konkretnih poduzetnika ili utvrđivanje povrede. Ovakva vrsta sankcije Agenciji daje ovlast da na neki način ipak „prisili“ navedene osobe na suradnju pod prijetnjom sankcije.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Zbog potrebe usklađivanja s ECN+ Direktivom standardi namjere i nepažnje uvedeni su izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. Sve do tada oni nisu bili poznati u upravnim postupcima, već su se isključivo primjenjivali u kaznenim, a ponekad i u građanskim postupcima.

<sup>145</sup> Članak 63. ZZTN-a. U trenutku pisanja rada iznosi novčanih kazni još uvijek su izraženi u kunama iako je od 1.1.2023. euro službena valuta u RH.

<sup>146</sup> Akšamović; Vlaović, op. cit. (bilj. 33), str. 51.

Izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. uveden je novi pravni institut - „dnevne novčane kazne“, koje se mogu izreći poduzetniku ili udruženju poduzetnika za povrede propisane člankom 63.a ZZTN-a. Radi se o povredama zbog nepostupanja po zahtjevu Agencije, zbog neodazivanja na obvezne razgovore ili zbog ometanja provedbe nenajavljene pretrage. One se također mogu izreći i zbog nepostupanja po određenim rješenjima Agencije i to u dijelu naloga o izvršenju mjera. Agencija će izreći dnevnu novčanu kaznu kada ocijeni da je kazna razmjerna težini i trajanju povrede, posljedicama te povrede za druge poduzetnike na tržištu i za potrošače, odnosno kada je riječ o kratkom trajanju povrede pa je stoga izricanje dnevne novčane kazne svrsishodno i ima odvratajući učinak. U tom slučaju dnevna novčana kazna zamjenjuje novčanu kaznu utvrđenu ZZTN-om za istu povredu. Najviša dnevna novčana kazna ne može biti viša od 5% vrijednosti prosječnog dnevnog prihoda u prethodnoj poslovnoj godini za svaki dan nepostupanja prema rješenju Agencije, izračunatog od dana navedenog u rješenju.

Prema istraživanju autorice, u razdoblju od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021. do srpnja 2025. nisu izrečene novčane kazne za ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju u smislu članka 63. ZZTN-a, kao ni dnevne novčane kazne.<sup>147</sup> S obzirom na navedene rezultate, možemo zaključiti kako je u slučajevima pružanja uvida Agenciji u podatke važne za konkretan postupak, odnosno u slučaju povreda propisanih člankom 63.a ZZTN-a ispunjena preventivna svrha kažnjavanja.

Kriteriji za izricanje novčanih kazni propisani su člankom 64. ZZTN-a, a detaljnije su razrađeni Uredbom Vlade RH o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere.<sup>148</sup> Tako, prema članku 64. stavku 1. ZZTN-a, najviši iznos novčane kazne koja se može izreći na temelju ZZTN-a ne može ni u kojem slučaju premašiti iznos od 10% vrijednosti ukupnog prihoda koji je poduzetnik ostvario u posljednjoj godini za koju postoje zaključena godišnja financijska izvješća. Izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. posebno je uređeno izricanje novčane kazne kada je povredu počinilo udruženje poduzetnika. Ako se povreda koju je počinilo udruženje poduzetnika odnosi na aktivnosti njegovih članova, najviši iznos koji se može izreći udruženju poduzetnika ne može ni u kojem slučaju biti veći od 10% zbroja ukupnog prihoda ostvarenog

---

<sup>147</sup> Budući da ne postoje javno dostupni podaci, istraživanje je provedeno temeljem zahtjeva Agenciji za pristup informacijama, u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15, 69/22).

<sup>148</sup> Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, br. 129/10, 23/15, 96/17). Zbog potrebe usklađivanja s ECN+ Direktivom, odnosno ZZTN-om, potrebno je izmijeniti navedenu Uredbu na način da se termin upravno-kaznene mjere zamijeni terminom novčane kazne te da Uredba sadržajno odgovara postojećem tekstu ZZTN-a.

na svjetskoj razini svakog člana udruženja koji je djelovao na tržištu na kojemu je nastupila povreda od strane udruženja poduzetnika.

Agencija će prilikom izricanja novčane kazne udruženju poduzetnika uzeti u obzir prihod njegovih članova ili može uzeti u obzir prihod udruženja poduzetnika. Ako Agencija utvrdi da udruženje poduzetnika nije solventno, udruženje je obvezno od svojih članova zatražiti plaćanje i/ili dodatne uplate zbog podmirenja novčane kazne. Pri tome financijska obveza svakog člana udruženja koja se odnosi na plaćanje novčane kazne za tu povredu ne može biti veća od 10% njegova ukupnog prihoda ostvarenog na svjetskoj razini u godini za koju postoje zaključena financijska izvješća. Ako izrečena novčana kazna nije u cijelosti uplaćena u roku koji je odredila Agencija, zatražit će se plaćanje novčane kazne ili njezina preostalog iznosa izravno od bilo kojeg poduzetnika čiji su predstavnici bili članovi tijela nadležnih za donošenje odluka tog udruženja. Međutim, poduzetnik se može osloboditi te obveze udruženja, ako dokaže da nije proveo odluku udruženja poduzetnika koja predstavlja povredu i ako nije znao da takva odluka postoji ili se od takve odluke aktivno ogradio prije početka postupka.

Pri izricanju novčane kazne, Agencija primjenjuje metodu izračuna u dva stupa. Prvo utvrđuje osnovni iznos kazne koji se zatim povećava ili smanjuje ovisno o otegotnim ili olakotnim okolnostima koje je utvrdila u pojedinom slučaju. Olakotne okolnosti primjerično su navedene u članku 64. stavku 4. i članku 8. Uredbe Vlade RH o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere. Kao olakotne okolnosti smatraju se primjerice dostava dokaza o prekidu protupravnog ponašanja poduzetnika te dostava dokaza o neprimjeni sklopljenog zabranjenog sporazuma.

Otegotne okolnosti koje se uzimaju u obzir pri izračunu novčane kazne propisane su člankom 64. stavkom 5. ZZTN-a i člankom 9. Uredbe Vlade RH o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere. Njima se smatraju npr. odbijanje suradnje poduzetnika ili ometanje Agencije tijekom provedbe postupka, nastavak protupravnog postupanja poduzetnika ili ponavljanje istog ili sličnog postupanja kojima se krše odredbe ZZTN-a nakon dostave rješenja Agencije kojim je utvrđeno da je takvim ponašanjem narušeno tržišno natjecanje. Koje će okolnosti Agencija prihvatiti kao olakotne, odnosno kao otegotne, utvrđuje se u svakom pojedinom slučaju.

Nakon što se novčana kazna odmjeri primjenom gore navedenih elemenata, može se dodatno modificirati uzimajući u obzir posebne okolnosti. Tako Agencija može poduzetniku

oduzeti imovinsku korist koju je on ostvario povredom pravila tržišnog natjecanja pod uvjetom da je istu moguće procijeniti. S druge strane, Agencija može izreći simboličnu novčanu kaznu. Takva kazna može se izreći ako bi izricanje novčane kazne u iznosu kako je to propisano ZZTN-om nepovratno ugrozilo njegovu ekonomsku održivost i dovelo do potpunog gubitka vrijednosti njegove imovine. O ispunjavanju uvjeta za izricanje simbolične novčane kazne poduzetnik mora Agenciji podnijeti relevantne dokaze. Takva novčana kazna može se izreći i u drugim slučajevima, u kojima je utvrđeno da narušavanje tržišnog natjecanja nije bilo značajno odnosno da nije imalo negativan učinak na tržištu.<sup>149</sup>

#### 1.2.2.2. Oslobođenje ili umanjeње novčane kazne

Kako bi se osigurala učinkovita primjena zaštite tržišnog natjecanja, jedan od važnih elemenata za ostvarivanje tog cilja je zakonska uspostava instituta smanjenja ili oslobođenja od sankcije. Riječ je o tzv. *leniency programu*, odnosno pokajničkom programu ili programu zviždača. Ovaj institut osmišljen je, prije svega, zbog lakšeg otkrivanja kartela. Karteli su u pravilu tajni sporazumi konkurenata te ih je u praksi gotovo nemoguće otkriti bez suradnje nekog od članova takvih sporazuma. Budući da članstvo u kartelu donosi njegovim sudionicima znatnu dobit, ali i opasnost od visokih novčanih kazni, sudionici kartela djeluju jedinstveno, nadziru se međusobno te paze da do tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne dođu bilo kakve relevantne informacije.<sup>150</sup> Upravo iz tog razloga Agencija može na tzv. pokajnike, tj. sudionike

---

<sup>149</sup> Članak 64. stavci 14. do 16. ZZTN-a. Prvu takvu kaznu Agencija je izrekla u predmetu „Osječki pekari“. U navedenom predmetu, Agencija je za sporazum pekara u Osječko-baranjskoj županiji izrekla simboličnu novčanu kaznu jer je utvrdila da su Obrtnička komora Osječko-baranjske županije, Udruženje obrtnika Osijek te 17 obrtnika, točnije pekara, narušili tržišno natjecanje u razdoblju od 16. veljače 2011. godine do 14. lipnja 2012. godine. Na sastanku Sekcije pekara Udruženja obrtnika Osijek održanom 16. veljače 2011. godine oni su sklopili zabranjeni sporazum jer su utvrdili orijentacijsku cijenu bijelog kruha u iznosu od 8,00 kuna. Prema ZZTN-u, upravo takvi sporazumi koji za cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja među izravnim konkurentima predstavljaju najtežu povredu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Tako je Udruženju obrtnika Osijek izrekla simboličnu kaznu u iznosu od 50.000,00 kuna, poduzetnicima koji su zaista povišili cijenu kaznu u iznosu od 1.500,00 kuna, a za pekare koji su bili sudionici dogovora, ali nakon sastanka nisu podigli cijenu simboličnu novčanu kaznu u iznosu od 500,00 kuna (Rješenje Agencije, klasa: UP/I 030-02/11-01/039 (Narodne novine, broj 102/2012). No, s druge strane, u pojedinim slučajevima Agencija je izrekla novčane kazne koje se, po svojoj visini ipak ne mogu smatrati „simboličnim“. V., primjerice, rješenje Agencije klasa: UP/I 034-03/13-01/047 urbroj: 580-09/74-2015 164 od 17. ožujka 2015. kojim je, t. V., izrečena simbolična upravno-kaznena mjera Hrvatskoj gospodarskoj komori u iznosu od 100.000,00 kuna (NN 58/15), rješenje Agencije klasa: UP/I 034-03/2013-01/018, urbroj: 580-09/64-2014-039 od 23. listopada 2014. kojim je Carlsberg Croatia d.o.o. izrečena simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 500.000,00 kuna (NN 142/14), rješenje Agencije klasa: UP/I 034-03/2013-01/015, urbroj: 580-04/64-2014-033 od 30. srpnja 2014. kojim je Dukat d.d. izrečena simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 800.000,00 kuna (t. III.), a Konzum d.d. (t. IV.) izrečena simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 600.000,00 kuna (NN 106/14).

<sup>150</sup> Cerovac, Mladen, Zabrana sporazuma o cijenama u pravu tržišnog natjecanja, Osamnaesti forum poslovanja nekretninama, HGK – sektor za trgovinu, (preuzeto s: <http://www.agenti.hr/sadrzaj/info-agent/strukovni->

koji joj otkriju kartel i ponude ključne dokaze u zamjenu za to smanjiti visinu kazne ili sudionika potpuno osloboditi. Hoće li ga potpuno osloboditi kazne ili ju smanjiti ovisi o tome je li informacija o postojanju kartela dostavljena prije ili nakon pokretanja postupka te o važnosti informacije, tj. o tome u kojoj je mjeri informacija bila važna za donošenje odluke Agencije.

Tako se, zbog otkrivanja najtežih povreda ZZTN-a, može osloboditi od plaćanja novčane kazne onog sudionika zabranjenog horizontalnog sporazuma (kartela) ili tajnog kartela koji prvi obavijesti Agenciju o zabranjenom horizontalnom sporazumu (kartelu) ili tajnom kartelu i dostavi podatke, činjenice i dokaze koji Agenciji omogućuju pokretanje postupka i provedbu ciljane nenajavljene pretrage povezane s tajnim kartelom.<sup>151</sup> Oslobođenje od kazne moguće je pod uvjetom da Agencija još ne raspolaže dostatnim dokazima za pokretanje postupka i provedbu ciljane nenajavljene pretrage ili još nije provela takvu pretragu ili koji su, prema njezinu mišljenju, dostatni kako bi mogla utvrditi povredu obuhvaćenu pokajničkim programom, pod uvjetom da još ne raspolaže dostatnim dokazima kojima bi se ta povreda mogla utvrditi i nijedan drugi poduzetnik nije prethodno ispunio uvjete za odobrenje oslobođenja od novčanih kazni u vezi s tim tajnim kartelom. Poduzetnik takvu prijavu može podnijeti kao punu ili skraćenu. Skraćeni zahtjevi uređeni su Uredbom o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere. Pri tome se, prema članku 65. stavku 3. ZZTN-a, oslobođenje od plaćanja novčane kazne ne može primijeniti na poduzetnika koji je svojim djelovanjem prisilio druge poduzetnike da se pridruže (tajnom) kartelu ili da u njemu ostanu.

Ako nisu ispunjeni uvjeti za oslobođenje od novčane kazne, postoji mogućnost njezina smanjenja i to onim sudionicima kartela koji su Agenciji dostavili dodatne valjane dokaze koji predstavljaju znatnu dodanu vrijednost za dokazivanje povrede obuhvaćene pokajničkim programom, u odnosu na dokaze kojima Agencija već raspolaže u vrijeme podnošenja prijave.<sup>152</sup>

Zbog implementacije ECN+ Direktive, izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. odredbama članka 65.a po prvi put je zakonski uređen odnos upravnog i kaznenog postupka.

---

forumi/forum-18/18-forum-Zabrana-sporazuma-o-cijenama-u-pravu-trzisnog-natjecanja.pdf), str. 5–6., cit. u: Akšamović; Vlaović, op. cit. (bilj. 33), str. 56.

<sup>151</sup> Sve do izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021. sudionik koji je prvi prijavio kartel nije mogao biti oslobođen novčane kazne (tada upravno-kaznene mjere), ako je on bio inicijator ili poticatelj sklapanja kartela. Ova odredba brisana je zbog potrebe usklađivanja sa zahtjevima ECN+ Direktive.

<sup>152</sup> Članak 65. stavak 4. ZZTN-a.

Tako se, prema navedenom članku, sadašnjim i bivšim direktorima, rukovoditeljima i drugim zaposlenicima poduzetnika koji su Agenciji podnijeli prijavu za oslobođenje od novčane kazne u okviru pokajničkog programa neće izreći novčana kazna u upravnom postupku i upravnom sporu, u vezi s njihovim sudjelovanjem u kartelu ili tajnom kartelu na koji se odnosi prijava za oslobođenje od novčane kazne, ako su ispunjeni sljedeći uvjeti: (i) prijava za oslobođenje od novčane kazne poduzetnika ispunjava kriterije iz propisa kojim se uređuju kriteriji za oslobođenje ili umanjene novčanih kazni, (ii) sadašnji i bivši direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici aktivno surađuju s Agencijom i (iii) prijava je podnesena prije nego što su te osobe od nadležnih tijela saznali za postupak koji je doveo do izricanja novčanih kazni. Odluku o pokretanju kaznenog postupka protiv tih osoba donosi državni odvjetnik, s time da on može odlučiti da postupak neće pokrenuti ili može nadležnom sudu predložiti ublažavanje sankcije koja bi se trebala izreći u kaznenom postupku, ako procijeni da doprinos osoba u otkrivanju kartela nadilazi interes kaznenog progona i/ili sankcioniranja tih osoba.

Iako je Agenciji dana mogućnost izravnog kažnjavanja, odnosno ovlast izricanja novčanih kazni koje imaju i odvratajuću funkciju, odnos upravnog i kaznenog postupka uređen je samo prethodno spomenutim odredbama članka 65.a ZZTN-a. I dok ostale agencije u slučajevima povreda moraju podizati optužne prijedoge sukladno Prekršajnom zakonu koje rješavaju prekršajni sudovi, prilikom izricanja novčanih kazni zbog povrede prava tržišnog natjecanja, Agencija samostalno započinje i završava postupak kažnjavanja. Ovakvo supstituiranje djelovanja prekršajnih sudova zahtijeva da su prilikom kažnjavanja počiniteljima osigurana određena procesna prava koja se moraju, u takvim postupcima jamčiti. Nažalost ona nisu osigurana ZZTN-om, čime je takvo uređenje nesukladno s Ustavom RH.<sup>153</sup> Istaknuti nedostaci mogu se ukloniti na dva načina. Jedan je da se u postupcima kažnjavanja ponovno podredno primjenjuje Prekršajni zakon odnosno da se na oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijekom glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi na odgovarajući način primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona.<sup>154</sup> Drugo moguće rješenje je da Agencija prilikom kažnjavanja vodi prekršajni postupak u prvom stupnju,

---

<sup>153</sup> Tako su poduzetniku koji je u postupku kažnjavanja zapravo osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik uskraćena brojna Ustavom zajamčena prava kao što je pravo na branitelja, pravo da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o prirodi i razlozima optužbe, pravo na odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, itd. Procesna prava nisu zajamčena ni prilikom provedbe nenajavljenih pretraga poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava.

Osim izostanka spomenutih procesnih garancija, ZZTN-om nije dopuštena mogućnost provedbe akuzatornog modela postupka.

<sup>154</sup> Podredna primjena Prekršajnog zakona izbačena je novelom ZZTN-a iz 2013., dok je primjena Prekršajnog zakona na „oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijekom glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi ukinuta novelom ZZTN-a iz 2021. godine.

a da protiv njene odluke bude dopuštena žalba višem prekršajnom sudu.<sup>155</sup> Pri tom se viši prekršajni sud prilikom odlučivanja ne bi trebao upuštati u pitanja valjane primjene materijalnopravnih pravila ZZTN-a, jer bi takvo postupanje bilo korak unazad u učinkovitosti sankcioniranja i odvrćanja.

#### *1.2.2.3. Izvršenje novčane kazne*

Nakon utvrđivanja svih činjenica i okolnosti kao i utvrđivanja visine (dnevne) novčane kazne (ili oslobađanja od iste), postupak se okončava donošenjem jedinstvenog rješenja u kojem se utvrđuje narušavanje tržišnog natjecanja i određuje visina novčane kazne. Uz visinu, rješenje mora sadržavati rok i način uplate, a novčane kazne se, po pravomoćnosti rješenja Agencije, uplaćuju u korist državnog proračuna RH. Ako poduzetnik u roku ne plati (dnevnu) novčanu kaznu, Agencija će obavijestiti Ministarstvo financija, Poreznu upravu radi naplate (dnevne) novčane kazne prisilnim putem prema propisima o prisilnoj naplati poreza.<sup>156</sup>

#### *1.2.3. Nagodbe u postupcima utvrđivanja (tajnih) kartela*

Pojam nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela poseban je institut u pravu tržišnog natjecanja u kojem stranka u postupku, dobrovoljno i u cijelosti, priznaje Agenciji da je sudjelovala u (tajnom) kartelu i time počinila povredu članka 8. ZZTN-a i/ili članka 101. UFEU-a te izjavljuje da neće osporavati odluku Agencije. U slučaju prihvata prijedloga za nagodbu, stranci se određuje novčana kazna u umanjenom iznosu. Dakle, nagodbe u pravu tržišnog natjecanja poseban su institut prava tržišnog natjecanja te nisu istovjetne nagodbama iz ZUP-a. U tom smislu, potrebno ih je primjenjivati i tumačiti u skladu s njihovim specifičnim karakteristikama.

Sukladno članku 57. stavku 1. ZUP-a, nagodba se može sklopiti kada u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, pri čemu službena osoba nastoji tijekom cijelog postupka postići nagodbu stranaka u cijelosti ili o pojedinim spornim pitanjima. Dakle, nagodbu sklapaju same stranke u postupku i to pred nadležnim tijelom. U slučaju postignute nagodbe između stranaka, nadležno tijelo obustavlja postupak.

---

<sup>155</sup> Staničić, op. cit. (bilj. 98), str. 86.

<sup>156</sup> Članak 70. stavci 1., 2. i 4. ZZTN-a.

S druge strane, nagodbe u pravu tržišnog natjecanja karakteriziraju određene specifičnosti. Tako se one ne sklapaju se između stranaka u postupku, već između Agencije kao nadležnog tijela i stranaka koje su podnijele prijedlog za nagodbu (sve stranke u postupku ili samo neke od njih). Druga je specifičnost da temeljem nagodbe između stranke i Agencije stranka (sudionik kartela) zbog svog doprinosa učinkovitijem okončanju postupka dobiva smanjenje kazne u rasponu od 10% do 20%. Treća razlika u odnosu na nagodbu iz ZUP-a je da stranka Agenciji priznaje povredu u cijelosti, odnosno svoje sudjelovanje u kartelu, i odustaje od osporavanja rješenja Agencije kojim se utvrđuje povreda. Agencija postupak okončava rješenjem kojim se utvrđuje povreda članka 8. i/ili članka 101. UFEU-a i izriče novčana kazna za tu povredu.

Svrha nagodbi je ubrzati postupak utvrđivanja kartela i izricanja novčanih kazni, doprinijeti ekonomičnosti postupka te bržem ostvarivanju specijalne i generalne prevencije, odnosno odvraćanju stranaka i drugih poduzetnika od sklapanja kartela. No, analizom članka 52.a ZZTN-a koji uređuje nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela možemo utvrditi određene postupovne nedostatke zbog kojih je dovedena u pitanje praktična učinkovitost ovog instituta. Tako je s procesnog aspekta posebno problematično što odredbom članka 52.a nije dovoljno precizno utvrđen obvezni sadržaj prijedloga za nagodbu što otvara važno pitanje. Naime, zbog istaknutog nedostatka dvojbeno je priznaje li stranka, unatoč dobrovoljnom i potpunom priznavanju povrede članka 8. ZZTN-a i/ili članka 101. UFEU-a, istovremeno i novčanu kaznu koju će joj izreći Agencija za tu povredu, premda podnosi izjavu da neće osporavati rješenje Agencije kojim se utvrđuje ta povreda. Osim toga, pisana izjava stranke da neće osporavati rješenje Agencije odnosno da protiv rješenja neće podnijeti tužbu otvara pitanje jedinstvene primjene članka 101. UFEU-a, budući da se odluke o nagodbi koje donosi Komisija u okviru svoje nadležnosti mogu osporavati pred nadležnim Općim sudom ili Sudom u drugom stupnju, jednako kao što se mogu osporavati i odluke Komisije donesene u redovnom postupku.<sup>157</sup> Istaknute nedostatke prijeko je potrebno ukloniti kako bi se ubrzao postupak sklapanja nagodbi te ostvario cilj koji je postavljen njihovim uvođenjem. U tom smislu, potrebno je da prijedlog za nagodbu sadrži potvrdu stranke da je upoznata s najvišim iznosom kazne koju joj Agencija može izreći i koji bi stranka prihvatila u okviru nagodbe da je dostatno obaviještena o povredi koja joj se stavlja na teret te da je mogla iznijeti Agenciji svoja stajališta. Osim toga, potrebno

---

<sup>157</sup> Slično Patrlj, Vesna, Nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela, str. 638-639., dostupno na: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads//2023/03/Patrlj-V.-2022-NAGODBE-U-POSTUPCIMA-UTVRDIVANJA-KARTELA-LIBER-AMICORUM-ZORAN-PARAC.-Pravni-fakultet-u-Sveucilista-u-Zagrebu-Zagreb-2022.pdf>, pristup: 25.8.2024.



je da prijedlog za nagodbu ne sadrži izjavu stranke da neće osporavati rješenje odnosno da neće podnijeti tužbu protiv rješenja Agencije. Iako su stranke u praksi svjesne da zbog priznanja povrede i priznanja najvišeg iznosa novčane kazne ne bi mogle uspjeti u sporu, nije nemoguće da Agencija pogriješi u obračunu prilikom određivanja visine novčane kazne, zbog čega je strankama potrebno osigurati pravo na obranu, jedno od temeljnih procesnih prava.<sup>158</sup>

### *1.3. Sudska kontrola odluka Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja*

Sudska kontrola mjerilo je zdrave uprave u određenoj jurisdikciji<sup>159</sup> i jedan od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem upravnih tijela. S gledišta pravne teorije, upravo sudski nadzor predstavlja najsavršeniji oblik nadzora zakonitosti akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.<sup>160</sup> Iako je sudski nadzor u prvom redu usmjeren na zaštitu prava građana, prema *Woehrlingu*, on ima vrlo snažne učinke i na gospodarstvo svake države, s obzirom na to da trgovina, ali i ulaganja općenito, velikim dijelom ovise upravo o odlukama upravnih tijela.<sup>161</sup> Konačno, *Galić* i *Derđa* ističu da učinkovit rad upravnih sudova znatno pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važan segment u borbi protiv korupcije te je osnovna poluga u ustroju zakonite, učinkovite i moderne javne uprave.<sup>162</sup>

U hrvatskom pravnom sustavu upravni postupak u pravilu je dvostupanjski budući da, prema članku 105. stavku 1. ZUP-a, stranka protiv prvostupanjskog rješenja ima pravo izjaviti žalbu. Međutim, ZZTN-om je isključena mogućnost podnošenja žalbe<sup>163</sup> protiv rješenja

---

<sup>158</sup> Tako je primjerice u europskoj praksi jedna stranka podnijela tužbu protiv odluke o nagodbi budući da je Komisija pogrešno obračunala vrijednost prodaje proizvoda od koje je stranci izračunavala osnovni iznos kazne. Tužba je kasnije povučena jer je Komisija sama izmijenila svoju odluku u dijelu kazne. Vidi predmet *Société Générale v. Commission*, T-98-14, ECLI:EU:T:2016:131.

<sup>159</sup> Forsyth, Christopher, (ed.) *Effective Judicial Review: A Cornerstone of Good Governance*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010., str. 3., cit. u: Akšamović, Dubravka, *Judicial Review in Competition Cases in Croatia: Winning and Losing Arguments before the High Administrative Court of the Republic of Croatia*, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 22, 2020., str. 9.

<sup>160</sup> Borković, Ivo, *Upravno pravo*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

<sup>161</sup> Woehrling, Jean-Marie, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model*, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, br. 3, 2006., str. 36., cit. u: Derđa, Dario; Galić, Ante, *Žalba u upravnom sporu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, br. 2, 2014., str. 340.

<sup>162</sup> Derđa; Galić, *ibid.*

<sup>163</sup> Prema čl. 18. Ustava RH, jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. O ustavnom pravu na žalbu opširnije vidi Uzelac, Alan, *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili reliktnost prošlosti?*, *Liber amicorum Mihajlo Dika*, Uzelac, Alan; Garašić, Jasnica; Maganić, Aleksandra (ur.), *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 2013., str. 219-243. i Maganić, Aleksandra, *Žalba u upravnom sporu i parničnom*

Agencije, ali se u roku od 30 dana tužbom može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>164</sup> Dakle, za kontrolu zakonitosti rada Agencije nadležan je Visoki upravni sud RH, kako u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje kršenja ZZTN-a, tako i u dijelu utvrđivanja novčane kazne i njene visine. Ovakvim posebnim zakonskim uređenjem kojim je isključeno pravo na žalbu protiv odluka Agencije skraćen je upravnosudski put.

Kao što je *supra* navedeno, sudsku kontrolu u predmetima zaštite tržišnog natjecanja u RH provodi Visoki upravni sud RH. Naime, unatoč načelnoj dvostupnjevitosti upravnosudskog rješavanja, u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja prvostupanjsko rješavanje upravnih sporova povjereno je izravno Visokom upravnom sudu RH kao isključivo nadležnom sudu.<sup>165</sup> Time se upravni spor u tom području u prvom i posljednjem stupnju vodi pred najvišim specijaliziranim sudom u državi, slijedom čega nije moguće podnijeti žalbu na sudske odluke donesene u takvim sporovima. Protiv takve odluke nezadovoljna stranka može samo putem Državnog odvjetništva RH (dalje u tekstu: DORH) podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, o kojem odlučuje Vrhovni sud RH.<sup>166</sup> Na ovaj način i kod upravnosudske zaštite dolazi do transformacije dvostupanjskog modela pravne zaštite u jednostupanjski, odnosno umjesto dvostupanjske pravne zaštite pruža se samo jednostupanjska pravna zaštita pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>167</sup> Ovakvo znatno skraćivanje

---

postupku – sličnosti i razlike, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante, (ur.), Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2021., str. 1-24.

<sup>164</sup> Članak 67. stavak 1. ZZTN-a.

<sup>165</sup> Prema obrazloženju zakonodavca, razlog zbog kojeg se nadležnost u sporovima protiv odluka Agencije stavlja isključivo pred Visoki upravni sud RH je „malen broj odluka Agencije“ te „nemogućnost i neekonomičnost sustavne edukacije sudaca na sva četiri upravna suda“. Obrazloženje je dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54807>, datum pristupa: 6. svibnja 2025. S druge strane, u postupcima u kojima je Agencija nadležna utvrđivati nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, zakonodavac je prepustio prvostupanjskoj razini upravnog sudovanja da rješava po tužbama protiv njezinih odluka. Tako o zakonitosti odluke Agencije u tim postupcima odlučuju nadležni upravni sudovi u prvom stupnju, a u drugom Visoki upravni sud Republike Hrvatske. No, iz obrazloženja Prijedloga Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom nije vidljivo zašto se zakonodavac odlučio za drugačije rješenje, iako je u tim postupcima nadležno isto tijelo kao u postupcima zaštite tržišnog natjecanja i iako su ovlasti Agencije slične onima iz ZZTN-a.

Dostupno

na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/05%20svibanj/36%20sjednica%20VRH//36%20-%201.pdf>, datum pristupa: 6. svibnja 2025.

<sup>166</sup> O izvanrednom preispitivanju zakonitosti pravomoćne presude vidi više u: Maganić, Aleksandra; Orlić Zaninović, Senka, Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2022., vol. 43, br. 3, str. 581-609.

<sup>167</sup> Slično skraćivanje upravnog puta provedeno je primjerice i Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15, 69/22) za tužbe protiv odluka povjerenika za informiranje povodom žalbi, Zakonom o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, br. 76/22), za tužbe protiv odluka HAKOM-a u stvarima sporova operatera međusobno, Zakonom 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, 144/20) za tužbe protiv odluka Vlade o imenovanju povjerenika i protiv odluka Vlade o raspuštanju predstavničkog tijela te Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16, 144/22), dalje u tekstu: ZJN.

upravnog pravozaštitnog puta, pravna doktrina opravdava razlozima brzine odlučivanja<sup>168</sup> te procjenom zakonodavca da su predmeti tržišnog natjecanja posebno kompleksni kao i da je na njihovu rješavanju potrebno angažirati najstručnije i najiskusnije suce upravnih sudova, a to su upravo suci Visokog upravnog suda RH. Ujedno se ističe kako se u tom specifičnom upravnom području, zbog brzorastućeg i vrlo dinamičnog tržišta, ne bi mogli ostvariti propisani ciljevi i svrha kada bi pravomoćne sudske presude stizale prekasno te da se upravo rješavanjem tih predmeta pred samo jednim sudom osigurava „djelotvorna sudska kontrola i učinkovit postupak“, čime se priječi nastup „nepovratnih i nepopravljivih posljedica za tržište“.<sup>169</sup> Osim toga, ovakvim rješenjem šalje se i politička poruka da je riječ o materiji koja je od iznimne važnosti za učinkovito funkcioniranje tržišta i izgradnju tržišne ekonomije.<sup>170</sup> No, unatoč ovako značajnom skraćivanju upravnog pravozaštitnog puta, moraju se poštovati najviši standardi upravnosudske zaštite te nipošto ne bi smjelo doći do pada njezine kvalitete.<sup>171</sup>

### *1.3.1. Temeljna obilježja sudske kontrole u sporovima za zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj*

Sudska kontrola i prava stranaka u predmetima zaštite tržišnog natjecanja proizlaze iz dva zakona: ZZTN-a i Zakona o upravnim sporovima.<sup>172</sup> U tim se postupcima kao *lex specialis* primjenjuje ZZTN. Za razliku od većine upravnosudskih postupaka koji se temelje na dvostupanjskom modelu sudovanja<sup>173</sup> i uz primjenu ZUS-a u znatnoj mjeri, ZZTN ne ostavlja

---

Međutim, za razliku od ostalih zakona, Visoki upravni sud RH bio je mišljenja da su ograničenja članaka 434. i 435. ZJN-a prekomjerna te je podnio zahtjev za ocjenu njihove ustavnosti. Osnovni argumenti obuhvaćali su (ne)ustavnost rješenja u svezi s nemogućnošću stranaka na izjavljivanje žalbe protiv odluka Državne komisije, dužnost Visokog upravnog suda RH da sam riješi stvar te rok od 30 dana u kojem je Visoki upravni sud RH dužan donijeti odluku povodom podnesene tužbe. Ustavni sud RH odbio je zahtjev i u svojoj odluci broj. U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. istaknuo da se ne radi o instruktivnom roku te da se unatoč kogentnoj odredbi čl. 434. st. 4. ZJN-a Visoki upravni sud RH može pozvati na čl. 58. st. 1. Zakona o upravnim sporovima koji propisuje da u slučaju kada utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, sud svojom presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili jer je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

<sup>168</sup> Maganić, Aleksandra, Nadležnost – građanski ili upravni put, u Galić, Ante (ur.) Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2020., str. 114.

<sup>169</sup> Usp. Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, PZE br. 198., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=5275> te Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s konačnim prijedlogom Zakona, PZE br. 384., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54801>, pristup: 11.1.2021.

<sup>170</sup> Akšamović, Dubravka, Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, Zagreb, 2017., str. 407.

<sup>171</sup> Maganić, op. cit. (bilj. 168), str. 114.

<sup>172</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), dalje u tekstu: ZUS.

<sup>173</sup> Donošenjem Zakona o upravnim sporovima 2010. godine i njegovim stupanjem na snagu 2012. godine došlo je do značajne promjene u ustrojstvu upravnog sudovanja. Navedenom reformom napušten je koncept prema

previše prostora za njegovu primjenu te u samo dva članka, članku 67. i 68., regulira sva ključna pitanja sudske zaštite. Tako su, primjerice, navedenim člancima regulirani razlozi za podnošenje tužbe, ovlaštenici na njezino podnošenje, opseg sudskog preispitivanja odluka Agencije i druga pitanja. Ako određeno pravno pitanje nije uređeno ZZTN-om, kao *lex generalis* primjenjuje se ZUS. Na taj način ZUS, kao opći zakon, detaljnije uređuje postupak pred sudom i precizira sadržaj tužbe.

Postupak protiv odluka Agencije počinje podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu RH. Naime, člankom 67. stavkom 1. ZZTN-a određeno je da protiv rješenja Agencije nije dopuštena žalba, ali se u roku od 30 dana može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH. Dakle, za razliku od dvostupanjskog modela upravnosudske zaštite koji se primjenjuje kod većine upravnosudskih postupaka, ZZTN-om je takvo rješenje izrijekom isključeno. Tužba se može podnijeti zbog (i) povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju, (ii) bitne povrede odredaba o postupku, (iii) pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i (iv) pogrešne odluke o novčanoj kazni i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija. Tužba ne zadržava izvršenje, osim u dijelu rješenja koji se odnosi na izrečenu novčanu kaznu. O tužbi odlučuje vijeće sastavljeno od tri suca.

Iako Agencija u postupku može donijeti dvije vrste odluka, zaključak i rješenje, člankom 67. stavkom 3. ZZTN-a isključena je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv zaključaka te se on može pobijati tužbom kojom se pokreće upravni spor protiv rješenja. Iz navedene odredbe proizlazi da se zaključak Agencije može pobijati samo tužbom kojom se pobija rješenje kojim je Agencija odlučila o upravnoj stvari.<sup>174</sup> Kada nezadovoljna stranka tužbom pokrene upravni spor protiv rješenja, u okviru tužbe kojom osporava zakonitost rješenja Agencije, stranka može pobijati i zaključke Agencije.<sup>175</sup> Dakle, mogućnost osporavanja zakonitosti postupovnih odluka Agencije dopuštena je posredno, pobijanjem zaključka tužbom kojom se pobija rješenje kojim je Agencija odlučila o upravnoj stvari.

---

kojem o upravnom sporu odlučuje samo Upravni sud RH te su ustanovljena četiri (prvostupanjska) upravna suda u Osijeku, Zagrebu, Rijeci i Splitu, a Upravni sud RH postao je Visoki upravni sud RH. Prihvaćanjem dvostupanjskog upravnog sudovanja došlo je i do proširenja nadležnosti upravnih sudova s obzirom na predmet upravnog spora s ocjene zakonitosti pojedinačne odluke i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela.

<sup>174</sup> Budući da je donošenje zaključka o pokretanju postupka procesna radnja, navedeno rješenje u skladu je s općim postupovnim pravilima u upravnim sporovima. Naime, prema članku 4. stavku 3. ZUS-a, protiv postupovne odluke javnopravnog tijela ne može se voditi upravni spor, već se takva odluka može pobijati tužbom protiv odluke o glavnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano.

<sup>175</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 409.

Budući da se zaključkom Agencije odlučuje u brojnim važnim procesnim pravima stranaka, primjerice o pokretanju postupka,<sup>176</sup> o spajanju postupka,<sup>177</sup> o provođenju nenajavljene pretrage<sup>178</sup> i drugima, u pravnoj doktrini postavilo se pitanje opravdanosti izloženog rješenja kao i pitanje nije li možda trebalo usvojiti neko manje restriktivno rješenje te time dopustiti pravo na tužbu protiv barem nekih odluka Agencije. Tako *Akšamović* postojeće zakonsko rješenje ocjenjuje prihvatljivim te daje prednost načelu učinkovitosti postupka. Prema navedenoj autorici, prihvaćanje rješenja koje dopušta pravo na žalbu protiv zaključka kojim se odlučuje o postupkovnim pravima stranaka znatno bi se ojačao njihov položaj u postupku pred Agencijom, međutim to bi, s druge strane, vrlo lako moglo dovesti do odugovlačenja postupka i zlouporabe prava od strane poduzetnika protiv kojih se vodi postupak.<sup>179</sup> Smatramo da je postojeće zakonsko rješenje opravdano budući da se njime posredno osigurava pravo stranaka na sudsku zaštitu, tužbom protiv rješenja Agencije u okviru koje je dopušteno pobijati i njezine zaključke.<sup>180</sup> Međutim, s druge strane, zaštita prava i pravnih interesa stranaka u upravnom sporu povrijeđenih postupovnom radnjom Visokog upravnog suda RH nije osigurana s obzirom da je taj sud prva i posljednja instanca upravnog sudovanja. Ovakvo rješenje posebno je problematično i sporno u slučajevima kada Visoki upravni sud RH kao jedina instanca sudovanja u postupcima zaštite tržišnog natjecanja odbaci tužbu iz razloga što ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.<sup>181</sup>

### *1.3.2. Ovlaštenici na podnošenje tužbe*

Iako je pitanje aktivne legitimacije na podnošenje tužbe regulirano ZUS-om, ono se ne primjenjuje u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja. Naime, ono je precizno regulirano odredbama ZZTN-a, pri čemu je stranačka sposobnost znatno restriktivnije određena nego što je to predviđeno odredbama ZUS-a.

Prema članku 18. ZUS-a tužitelj u upravnom sporu može biti: (i) fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem

---

<sup>176</sup> Članak 39. ZZTN-a.

<sup>177</sup> Članak 58. stavak 2. točka 3. ZZTN-a.

<sup>178</sup> Članak 58. stavak 2. točka 4. ZZTN-a.

<sup>179</sup> *Akšamović*, op. cit. (bilj. 170), str. 409.-410. Slično stajalište zauzimaju i *Galić* i *Derda*. Prema navedenim autorima, razlog isključivanja izravnog pobijanja postupovne odluke žalbom ima, u pravilu, za cilj onemogućiti stranke da tim sredstvom neopravdano opstruivaju vođenje spora, te na taj način, zloupotrebljavajući pravo na žalbu, usporavaju ostvarivanje pravde. *Derda*; *Galić*, op. cit. (bilj. 161), str. 345.

<sup>180</sup> Tako i *Akšamović*, *ibid.*

<sup>181</sup> Člankom 46. ZUS-a izričito su propisane pretpostavke za vođenje spora.

javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora, (ii) osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi, (iii) javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, (iv) državno tijelo ovlašteno zakonom. Položaj stranke u upravnom sporu također ima i zainteresirana osoba.<sup>182</sup> Člankom 20. stavcima 1. i 2. ZUS-a kao zainteresirana osoba definirana je: (i) svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnoga tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes te (ii) javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona. Prema stavcima 3. i 4. istog članka, do uključenja zainteresirane osobe u spor može doći: (i) odlukom suda, na inicijativu tužitelja sadržanu u tužbi ili iznesenu kasnije tijekom spora; (ii) odlukom suda, na inicijativu tuženika sadržanu u odgovoru na tužbu ili kasnije tijekom spora; (iv) odlukom suda donesenom po službenoj dužnosti; (v) odlukom same zainteresirane osobe, koja obavješćuje sud o svom uključenju u spor. Sud, dakle, na postojanje zainteresirane osobe u sporu pazi po službenoj dužnosti, prije svega u okviru inicijalne analize tužbe i odgovora na tužbu, ali i na temelju činjenica koje mu postanu dostupne tijekom spora.<sup>183</sup>

S druge strane, prema članku 36. ZZTN-a, položaj stranke u postupku imaju poduzetnici protiv kojih Agencija vodi postupak te poduzetnici sudionici koncentracije. Za razliku od ZUS-a, prema ZZTN-u ni podnositelj inicijative a ni zainteresirana osoba nemaju položaj stranke. Međutim, osoba koja smatra da se u postupku koji je u nadležnosti Agencije odlučuje o njezinim pravima i pravnim interesima, a nema položaj stranke u postupku, može podnijeti pisani zahtjev Agenciji za priznavanje istih postupovnih prava koja ima podnositelj inicijative, ako dokaže postojanje tog interesa. Agencija je o tom zahtjevu dužna odlučiti u roku od 30 dana. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba, ali je dopušteno pokrenuti spor pred Visokim upravnim sudom RH.

---

<sup>182</sup> Rajko, Alen, Odgovori na pitanja koja se javljaju u praksi upravnog spora – 2. dio, str. 1., dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.

<sup>183</sup> Ibid. O zainteresiranoj osobi vidi i Rajko, Alen, Vrste zainteresiranih osoba u upravnom sporu, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.

Kada govorimo o ovlaštenicima na podnošenje tužbe, važno je istaknuti kako ZZTN razlikuje ovlaštenike ovisno o vrsti odluke koju je donijela Agencija. Tako, prema članku 67. stavku 5. ZZTN-a, tužbu protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje povreda odredbi ZZTN-a i izriču (dnevne) novčane kazne mogu podnijeti samo stranke u postupku, tj, poduzetnici protiv kojih Agencija vodi postupak te poduzetnici sudionici koncentracije. Dakle, pravo na podnošenje navedenih tužbi imaju isključivo poduzetnici protiv kojih je Agencija donijela odluku o povredi ZZTN-a.

S druge strane, tužbu protiv rješenja Agencije kojim se obustavlja postupak, osim stranke u postupku, mogu podnijeti podnositelj inicijative i osoba kojoj su zaključkom Agencije utvrđena ista procesna prava kao i podnositelju inicijative.<sup>184</sup>

Odredbom članka 67. stavka 5. ZZTN-a nisu izričito određeni ovlaštenici na podnošenje tužbe protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje da ne postoji javni interes za pokretanje postupka odnosno protiv rješenja da nema uvjeta za pokretanje postupka u smislu odredaba ZZTN-a. Budući da su protiv odluke o obustavi postupka tužbu ovlašteni podnijeti podnositelj inicijative i osoba kojoj su utvrđena ista procesna prava kao i podnositelju inicijative, smatramo da bi iste te osobe bili ovlaštenici u slučaju donošenja rješenja kojim se utvrđuje nepostojanje javnog interesa odnosno kojim se utvrđuje nepostojanje uvjeta za pokretanje postupka. Ovakav zaključak možemo *argumentum a contrario* izvesti iz odredbe članka 38. stavka 4. odnosno stavka 5. ZZTN-a u vezi s odredbom članka 38. stavka 8. ZZTN-a. Naime, sukladno navedenim odredbama, Agencija je dužna podnositelju inicijative dostaviti rješenje kojim utvrđuje da ne postoji javni interes. Protiv navedenog rješenja nije dopuštena žalba, ali je dopušteno tužbom pokrenuti spor pred Visokim upravnim sudom RH. Smatramo da bi se takvo rješenje trebalo dostaviti ne samo podnositelju inicijative nego i osobama kojima su, temeljem članka 36. stavka 3. ZZTN-a, priznata ista postupovna prava koja ima podnositelj inicijative te da su i navedene osobe također ovlaštenici na podnošenje tužbe. U suprotnom, one bi bile onemogućene u ostvarivanju svojih procesnih prava zajamčenih ZZTN-om, kao i u ostvarivanju prava na pristup sudu koje je jedno od temeljnih ljudskih prava.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Članak 67. stavak 5. ZZTN-a.

<sup>185</sup> Slično stajalište zauzeo je i Ustavni sud RH u svojoj odluci broj U-III/2301/2017 od 11. listopada 2018. U postupku pred Ustavnim sudom RH podnositelj je podnio ustavnu tužbu protiv rješenja Visokog upravnog suda RH broj UsII-5/17-4 od 29. ožujka 2017. Osporenim rješenjem odbačena je tužba protiv obavijesti Agencije klasa: 034-08/2016-01/076, ur. broj: 580-11/103-2016-004 od 14. prosinca 2016. kojom je podnositelj obaviješten o rezultatima istraživanja oblika vlasničkog povezivanja poduzetnika BAT Investments Ltd., Velika Britanija i Sjeverna Irska i TDR d.o.o. Rovinj, a nakon prijave/inicijative podnositelja. Naime, u konkretnom predmetu, Agencija nije donijela rješenje kojim utvrđuje da nema uvjeta za pokretanja postupka propisano člankom 38.

Osobe koje imaju pravo pobijati rješenja (stranke u postupku, podnositelji inicijative i osobe kojima su dana ista postupovna prava kao i podnositeljima inicijative) mogu u okviru tužbe pobijati i zaključke, premda to ZZTN izrijeком ne predviđa. To proizlazi iz članka 67. stavka 3. ZZTN-a prema kojem se zaključak Agencije ne može pobijati samostalnom tužbom, nego samo tužbom protiv rješenja kojim je Agencija odlučila o glavnoj stvari.<sup>186</sup>

Nejasno je zašto se zakonodavac odlučio za restriktivno određenje stranačke sposobnosti koje je značajno uže od onog određenog ZUS-om. U praktičnom smislu procesni položaj podnositelja inicijative i osobe kojoj su u postupku rješenjem priznata procesna prava u suštini je izjednačen s položajem stranaka u drugim vrstama upravnih sporova. Naime, navedenim osobama ZZTN-om su dana postupovna prava sadržajno jednaka pravima stranaka, kao što je primjerice zaprimanje rješenja o tome da nema uvjeta za pokretanje postupka i podnošenja tužbe protiv njega Visokom upravnom sudu. Pri tomu priznata procesna prava podnositelj inicijative ima i bez dokazivanja pravnog interesa. Osim toga, restriktivno ograničenje stranačke sposobnosti u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, u praksi je dovelo do proizvoljnosti postupanja Agencije i Visokog upravnog suda RH, što je posljedično rezultiralo preuzimanjem uloge Visokog upravnog suda RH od strane Ustavnog suda RH.<sup>187</sup>

---

stavkom 5. ZZTN-a i dostavila ga podnositelju. Agencija je podnositelju samo dostavila obavijest da u smislu odredaba ZZTN-a nema uvjeta za pokretanje postupka ocjene dopuštenosti predmetne koncentracije poduzetnika. Iako je podnositelj inicijative protiv takve obavijesti Agencije podnio tužbu Visokom upravnom sudu RH, sud je tužbu odbacio pozivajući se na odredbu članka 36. stavka 2. ZZTN-a, kojom je propisano da podnositelj inicijative za pokretanje postupka nema položaj stranke u postupku te da radi toga nije legitimiran niti za podnošenje tužbe, zbog čega ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Ustavni sud RH svojom odlukom ukinuo je navedeno rješenje Visokog upravnog suda RH smatrajući, u točki 6.2. svoje odluke, da je taj sud zanemario navedene odredbe ZZTN-a kojima su podnositelju inicijative za pokretanje postupka ocjene dopuštenosti koncentracije poduzetnika, neovisno o svojstvu stranke u postupku, dana određena postupovna prava (zaprimanje rješenja o tome da nema uvjeta za pokretanje postupka i podnošenja tužbe protiv njega Visokom upravnom sudu RH).

Navedeno je, prema mišljenju Ustavnog suda RH, vidljivo i iz odredbe članka 36. stavka 3. ZZTN-a kojom je propisano da osoba koja smatra da se u postupku koji je u nadležnosti Agencije odlučuje o njezinim pravima ili pravnim interesima, a nema položaj stranke u postupku, može podnijeti pisani zahtjev Agenciji za priznavanje istih postupovnih prava koje ima podnositelj inicijative iz članka 37. ZZTN-a, ako dokaže postojanje tog interesa. Drugim riječima, prema stajalištu Ustavnog suda RH, podnositelj takve inicijative ima ta prava i bez dokazivanja takvog interesa.

Konačno, Ustavni sud RH utvrdio je da je podnositelju osporenim rješenjem Visokog upravnog suda RH, zbog proizvoljnosti njegovog postupanja, povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava RH, što se očituje u povredi prava na pristup sudu.

<sup>186</sup> Tako i Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 411.

<sup>187</sup> Vidi npr. odluku Ustavnog suda RH broj U-III/2301/2017 od 11. listopada 2018. U predmetnoj odluci Ustavni sud RH ukinuo je rješenje Visokog upravnog suda RH broj UsII-5/17-4 od 29. ožujka 2017. i predmet vratio Visokom upravnom sudu RH na ponovni postupak, interpretirajući pri tom odredbe ZZTN-a o procesnim ovlaštenjima podnositelja inicijative, što je zapravo uloga Visokog upravnog suda RH. Prilikom tumačenja i primjene prava na konkretne slučajeve, Ustavni sud RH u načelu ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojim, sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitrarnost, a dostatno su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsku praksu (t. 6.1. presude). Detaljnije naznake predmetnog slučaja vidi u bilješci 185.



Zbog svega navedenog, smatramo kako bi *de lege ferenda* navedene odredbe trebalo ukinuti u ZZTN-u te podredno primijeniti odredbe ZUS-a.

Osim dvojbene ustavnosti odredbe članka 36. ZZTN-a, postojeća zakonska rješenja nisu u skladu sa zahtjevima ECN+ Direktive. Naime, iako ECN+ Direktiva ne razrađuje ulogu nacionalnih sudova i sudske kontrole, njome je regulirana uloga tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pred nacionalnim sudovima u slučaju provedbe njihovih ovlasti iz poglavlja IV. te članaka 13. i 16. navedene Direktive.<sup>188</sup> Tako, prema članku 30. stavcima 2. i 3. ECN+ Direktive, ako nacionalni sudovi djeluju u postupcima pokrenutim protiv odluka koja su donijela nacionalna tijela za tržišno natjecanje u provedbi navedenih ovlasti, uključujući i izvršenje novčanih kazni i periodičnih penala, nacionalna upravna tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja trebala bi u potpunosti biti ovlaštena sudjelovati kao tužitelj ili tuženik u tim postupcima te bi trebala uživati jednaka prava koja te javne stranke imaju u tim postupcima. U tom smislu, nacionalno upravno tijelo za tržišno natjecanje trebalo bi biti ovlašteno podnositi žalbe protiv odluka nacionalnih sudova u pogledu odluka koja su donijela tijela za tržišno natjecanje u vezi provedbe navedenih ovlasti uključujući i ovlast izvršenja novčanih kazni i odbijanja nacionalnog pravosudnog tijela da izda nalog ili odobrenje za provedbu nenajavljene pretrage. Preslikano na hrvatski pravni sustav to bi značilo da položaj tužitelja u postupku može imati i Agencija i to u slučajevima u kojima bi Visoki upravni sud RH izmijenio odluku Agencije o visini novčane kazne. Također, u slučajevima u kojima Visoki upravni sud RH odlučuje u postupcima protiv odluka koje je donijela Agencija u provedbi njezinih ovlasti za primjenu članka 101. ili 102. UFEU-a, trebala bi biti dopuštena žalba koju mogu podnijeti poduzetnici na koje se odluka odnosi, ali i Agencija. I konačno, protiv odluke Visokog upravnog suda RH kojim se odbija prijedlog za provedbu nenajavljene pretrage odnosno protiv naloga za provedbu nenajavljene pretrage također bi trebala biti dopuštena žalba.<sup>189</sup> Budući da je Visoki upravni sud RH i nakon implementacije ECN+ Direktive u postupcima zaštite prava tržišnog natjecanja ostao prva i posljednja instanca sudovanja, ZZTN-om nisu implementirane odredbe koje se odnose na ulogu nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pred nacionalnim sudovima. Unatoč tomu, navedene odredbe značajno utječu na domaći pravni sustav budući da se, u slučaju propuštanja implementacije direktive, država članica ne može

---

<sup>188</sup> Poglavlje IV. ECN+ Direktive obuhvaća ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja poput ovlasti provedbe nenajavljene pretrage, provedbu razgovora, izricanje privremenih mjera, određivanje mjera praćenja i poslovanja te postupak preuzimanja obveza izvršenja određenih mjera i uvjeta. Člankom 13. iste Direktive regulirane su novčane kazne, a člankom 16. periodični penali.

<sup>189</sup> Prema članku 67. stavku 6. ZZTN-a protiv naloga za provedbu nenajavljene pretrage nije dopuštena žalba.

pozvati na propuštanje, pa tako negirati njezin obvezujući učinak nakon proteka roka za implementaciju.<sup>190</sup> U tom smislu, smatramo kako je *de lege ferenda* potrebno uvesti dvostupanjski model sudske zaštite u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja.

### 1.3.3. Sadržaj tužbenog zahtjeva i odlučivanje suda po tužbi

Tužbeni zahtjev glavni je i obligatorni sastojak tužbe u upravnom sporu. Budući da ZZTN ne regulira sadržaj i formulaciju tužbenog zahtjeva, zaključak o tome može se izvesti analizom odredaba ZZTN-a i podrednom primjenom ZUS-a.

Tipologija tužbenih zahtjeva normirana je odredbama članka 38. stavka 2. do 4. ZUS-a koje odredbe čine komplementarnu cjelinu s normama o predmetu upravnog spora.<sup>191</sup> Tako se tužbenim zahtjevom koji se odnosi na glavnu stvar u upravnom sporu može zahtijevati (i) poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, (ii) donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, (iii) postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti, (iv) oglašivanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.<sup>192</sup> Osim toga, u slučaju propisanom stavkom 2. točkom 1. i 2. članka 38. ZUS-a, tužbom se može zahtijevati i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.<sup>193</sup> Radi se o proširenom tužbenom zahtjevu u kojem tužitelj, zahtijevajući poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne upravne odluke, od suda ujedno traži i da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari koja je riješena pojedinačnom odlukom.<sup>194</sup> Tužitelj može, pored toga, proširiti tužbeni zahtjev i nakon supstanciranja tužbe, tijekom upravnog spora, do zaključenja rasprave, a kada se rasprava ne vodi, do donošenja odluke.<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> Sansović, Koraljka, Koncepti izravne primjene i izravnog učinka u pravu Europske unije, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave br. 2, 2020., str. 375., cit. u: Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 756.

<sup>191</sup> Rajko, Alen, Kako formulirati tužbeni zahtjev u upravnom sporu (uz ogledne primjere), dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 14.1.2021. Prema navedenom autoru sadržaj tužbenog zahtjeva ovisi o tome osporava li tužitelj: (i) negativni upravni akt, tj. rješenje kojim je odbijen zahtjev tužitelja, najčešće za priznavanje nekog prava; (ii) onerozni upravni akt, tj. rješenje kojim je tužitelju nametnuta neka obveza ili zabrana te (iii) favorabilni upravni akt, tj. rješenje kojim je drugoj stranci u višestranačkom upravnom postupku priznato neko pravo, čemu se tužitelj protivi (stranka u korist koje je donesen osporavani upravni akt u takvom upravnom sporu ima položaj zainteresirane osobe).

<sup>192</sup> Članak 38. stavak 2. ZUS-a.

<sup>193</sup> Članak 38. stavak 3. ZUS-a.

<sup>194</sup> Maganić, Aleksandra; Dika, Mihajlo, Primjena odredaba parničnog postupka u upravnom sporu, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Šunjara, Ana (ur.), Organizator, Zagreb, 2016., str. 119.

<sup>195</sup> Članak 99. stavak 1. ZUS-a.

Zbog same prirode zaštite tržišnog natjecanja u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju glavnim zahtjevom može se od suda tražiti: (i) da poništi ili oglasi ništavom pojedinačnu odluku; (ii) da donese pojedinačnu odluku koja nije donesena u propisanom roku te da (iii) sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Sve do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima u srpnju 2024., tužitelj je mogao birati doseg sudske zaštite tj. hoće li sud samo staviti odluku izvan snage poništavanjem odnosno oglašivanjem ništavom ili će sam u sporu pune jurisdikcije<sup>196</sup> presudom riješiti upravnu stvar.<sup>197</sup> Međutim, sukladno odredbama članka 47. stavka 2. ZUS-a iz 2024., sud sada samostalno može presudom riješiti upravnu stvar i kada to tužitelj nije izrijekom tražio. Ovom zakonskom odredbom otklonjene su dugogodišnje dvojbe u sudskoj praksi i pravnoj znanosti te je „ojačana“ intencija zakonodavca iz 2010. godine da se upravna stvar rješava u sporu pune jurisdikcije.<sup>198</sup>

Uz glavni zahtjev tužitelj bi mogao istaknuti i zahtjev za povratom neke stvari ili naknadu štete koju je počinio tuženik. Riječ je o sporednim (akcesornim, uzgrednim) tužbenim zahtjevima koji se mogu, ali i ne moraju istaknuti. Svrha koja se može ostvariti postavljanjem zahtjeva za naknadu štete je ekonomičnost postupanja i postizanje određenog stupnja pravne sigurnosti. Međutim, da bi sud mogao odlučivati o tim zahtjevima, potrebno je da su oni u uzročnoj vezi s osporavanom odlukom, odnosno nužno je da je sud prethodno utvrdio da

---

<sup>196</sup> Prerastanje upravnih sudova u sudove pune jurisdikcije koji odlučuju na temelju usmene rasprave jedna je od ključnih reformi upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj izvršena Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine. Navedenom reformom upravni spor u Hrvatskoj ustanovljen je kao dvostupanjski, otvorena je mogućnost da upravni sudovi u pravilu samostalno utvrđuju činjenično stanje te da sami rješavaju upravne stvari u sporovima pune jurisdikcije. Pri tom, pojam upravnog spora pune jurisdikcije nije zakonski termin već izvorno teorijski izraz koji se ne koristi uvijek u istom sadržaju. Ponekad se pod tim pojmom misli na ishod konkretnog upravnog spora okončanog donošenjem reformacijske/meritorne presude, katkad generalno na vrstu upravnog sudovanja, uz razne varijante. U tom smislu, *Rajko* spor pune jurisdikcije definira kao „generalni pojam koji označava vrstu upravnih sporova u kojoj su upravni sudovi načelno ovlašteni sami riješiti stvar, tj. reformacijskom/meritornom presudom odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Na svojstvo pojedinog spora kao spora pune jurisdikcije ne utječe okolnost je li konkretni spor doista i dovršen na taj način, ili je, primjerice, tužbeni zahtjev odbijen. U oba slučaja postoji ovlast suda da sam riješi stvar, tj. njegova puna jurisdikcija, a je li tu ovlast potrebno i primijeniti, ovisi o činjeničnim i pravnim pitanjima odlučnima za rješavanje odnosnog spora“. Rajko, Alen, Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 14.1.2021.

<sup>197</sup> Đerđa, Dario; Šikić, Marko; Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 158.

<sup>198</sup> Budući da ZUS iz 2012. nije predviđao ovakvo rješenje, zbog odredaba članka 31. stavka 1. u vezi s odredbama članka 58. stavka 1. tog Zakona, u teoriji i praksi javljale su se određene nedoumice. Konkretno, bilo je dvojbeno je li vezanost suda o granicama tužbenog zahtjeva apsolutna ili upravni sud može zanemariti sadržaj tužbe te spor o zakonitosti pretvarati u spor pune jurisdikcije. I dok je s jedne strane sudska praksa smatrala da sud to ne može samostalno činiti (v. presudu Upravnog suda u Rijeci, posl. br. UsI-1732/13 od 30. siječnja 2015.), u pravnoj doktrini nije postojao jedinstven pristup ovoj problematici. Više o tome vidi u Maganić, Aleksandra, Upravni spor i parnični postupak – razlike i sličnosti, Upravno sudovanje u Hrvatskoj, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb, 2018., str. 203. Međutim, prema Staničiću i dr., rješenje presuda u smislu povoljnog za spor pune jurisdikcije trebalo bi biti utemeljeno na razmatranju prikladnosti, odnosno na mogućim koristima koje bi se mogle očekivati u smislu dobrog sudovanja, imajući na umu specifičnost takvih sporova. Staničić Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 113.

osporavanu pojedinačnu odluku treba poništiti odnosno oglasiti ništavom.<sup>199</sup> U skladu s tim, prema sudskoj praksi, osnovanost zahtjeva za naknadu štete uvjetovana je nezakonitošću osporenog akta.<sup>200</sup> Zahtjev za povratom stvari ili naknadu štete moraju biti postavljeni samo u tužbi i ne postoji naknadna mogućnost njihova postavljanja tijekom upravnog spora. U tužbi bi trebala biti naznačena i visina pretrpljene štete.<sup>201</sup> Prema tome, u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju tužbeni zahtjev u tužbi protiv rješenja Agencije može biti da sud poništi ili oglasi ništavom pojedinačnu odluku Agencije, da donese pojedinačnu odluku koja nije donesena u propisanom roku odnosno da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Uz taj glavni zahtjev, tužitelj bi mogao istaknuti i zahtjev za naknadu štete koju je počinila Agencija, pri čemu je potrebno naznačiti i visinu pretrpljene štete.

Prilikom odlučivanja o tužbi Visoki upravni sud RH može donijeti jednu od sljedećih odluka: (i) odbaciti tužbu, (ii) odbiti tužbeni zahtjev ili (iii) usvojiti tužbeni zahtjev. Prema članku 46. stavku 1. ZUS-a sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da ne postoje pretpostavke za vođenje spora.<sup>202</sup> Ako utvrdi da je tužbeni zahtjev neosnovan, sud će ga odbiti.<sup>203</sup> I konačno, ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan sud će ga usvojiti, pri čemu ima sljedeće mogućnosti: (i) može utvrditi da je odluka Agencije nezakonita i vratiti stvar na ponovno odlučivanje Agencije uz nalaganje pojedinih radnji koje je potrebno provesti (tzv. kasatorna odluka) ili može sam riješiti stvar, pri čemu njegova odluka zamjenjuje odluku Agencije (tzv. reformacijska odluka). U nastavku rada detaljnije ćemo analizirati opseg i intenzitet sudske kontrole odluka Agencije. Pri tom ćemo odgovoriti na ključno pitanje koje se odnosi na sudsku kontrolu i granice odlučivanja Visokog upravnog suda RH odnosno pitanje treba li taj sud provesti potpunu kontrolu pobijane odluke, uključujući opsežnu ocjenu svih činjenica i dokaza konkretnog slučaja, kao i novih dokaza, ili bi se opseg njegove kontrole trebao ograničiti samo na ocjenu zakonitosti pobijane odluke.

---

<sup>199</sup> Cf. *ibid.*, str. 159.

<sup>200</sup> Presuda Visokog upravnog suda RH broj Usz-514/15 od 7. listopada 2015. u: Zbornik odluka Visokog upravnog suda RH 1977.-2017., str. 57.-58., cit.u: Maganić, Aleksandra, Upravni spor i parnični postupak – razlike i sličnosti, Upravno sudovanje u Hrvatskoj, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb, 2018., str. 218.

<sup>201</sup> Rajko, op. cit. (bilj. 191).

<sup>202</sup> Člankom 46. stavkom 1. ZUS-a taksativno su propisane pretpostavke za vođenje spora. Tako će, primjerice, sud odbaciti tužbu ako utvrdi da je tužba podnesena nepravovremeno odnosno da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari.

<sup>203</sup> Članak 116. ZUS-a.

### 1.3.3.1. Granice odlučivanja suda u upravnom sporu

Granice odlučivanja u upravnom sporu određene su člankom 47. stavkom 1. ZUS-a prema kojem sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe. To znači da, ako se stranka u tužbi poziva na neke razloge nezakonitosti odluke Agencije, Visoki upravni sud RH može utvrditi da je odluka nezakonita iz nekih drugih razloga, a ne onih koje je stranka navela u tužbi. Pri tome, kod rješavanja tužbenog zahtjeva u upravnom sporu, a radi osiguranja zakonitosti i sudske zaštite prava i pravnih interesa stranaka, sud nije vezan doslovnim sadržajem tužbenog zahtjeva.<sup>204</sup> Iako, u pravilu, sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, prema članku 47. stavku 3. ZUS-a na razloge ništavosti pojedinačne odluke pazi po službenoj dužnosti. S obzirom na to da se radi se o teškim povredama zakonitosti koje nemaju nikakav pravni učinak, ovi su razlozi smatraju pravno nevažećima od trenutka njihova donošenja i ne mogu konvalidirati. Stoga ne preostaje drugo nego da ih nadležni sud, stavi izvan snage presudom u upravnom sporu.<sup>205</sup>

Iako je stupanjem na snagu novog ZUS-a „ojačana“ intencija zakonodavca da se upravna stvar riješi u sporu pune jurisdikcije, još uvijek postoji mogućnost suda da u upravnom sporu ne donese meritornu odluku.

Naime, jednako kao ZUS iz 2012., i novi ZUS propisuje da će sud, ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, *osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni*. Sud će samostalno riješiti stvar i ako utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti. U tom slučaju sud će presudom usvojiti tužbeni zahtjev i upravnu stvar riješiti sa svim ovlastima kojima raspolaže i tuženo javnopravno tijelo. Međutim, kada sud to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, tada će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.<sup>206</sup> Prema stajalištu pravne

---

<sup>204</sup> Prema praksi Visokog upravnog suda RH odredbu članka 47. stavka 1. ZUS-a (tadašnjeg članka 31. stavka 1. ZUS-a) ne treba tumačiti kao obvezu suda da izrekom presude odlučuje o svakom od postavljenih tužbenih zahtjeva, nego kao obvezu da, u granicama tužbenog zahtjeva i ovisno o rezultatima postupka, donese odluku kojom će osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava stranke povrijeđenog pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela, vodeći brigu da neznanje i neukost stranke ne budu na štetu njenog prava. U konkretnom predmetu prvostupanjski je sud temeljem odredbe čl. 58. st. 1. ZUS-a ocijenio nezakonitim osporeno rješenje te imajući u vidu prirodu stvari vratio predmet, prema odredbama sada važećeg postupovnog zakona, prvi put tuženiku na ponovni postupak. Protiv takve presude žalba nije dopuštena. Presuda Visokog upravnog suda RH broj Usž-2011/15 od 11. studenoga 2015., Zbornik odluka Visokog upravnog suda RH 1977.-2017., str. 48.

<sup>205</sup> Đerđa; Šikić, op. cit. (bilj. 197), str. 196.

<sup>206</sup> Članak 117. stavak 3. ZUS-a.

doktrine, pojam „priroda stvari“ sadržan u citiranim odredbama ima dvojako značenje. Prvo, kao priroda konkretne vrste upravnog spora. To su predmeti kod kojih je mogućnost donošenja reformacijske presude praktički isključena, poput, primjerice kompleksnih upravnih akata s bitnim elementima za koje je potrebno odgovarajuće tehničko ili drugo nepravno znanje. Drugo, kao okolnost koja u odnosnom slučaju zbiljski onemogućuje donošenje reformacijske presude. Pri tom, pojedini autori ističu da postoji vrlo mali krug slučajeva u kojima bi sud mogao ustvrditi da neće meritorno riješiti upravnu stvar jer mu to priroda stvari ne dopušta.<sup>207</sup> U praksi, uglavnom je riječ o tome da stanje spisa spora ne omogućuje reformacijsko presuđenje, iako daje podlogu za poništenje osporavanoga upravnog akta, ili za nalažanje donošenja rješenja u primjerenom roku (kod šutnje uprave). Najčešći razlog tome je izostanak dokazne inicijative od strane tužitelja, ili nespремnost na predujmljivanje troškova izvođenja predloženih dokaza. Sud u takvim slučajevima ima valjanu osnovu za poništenje osporavanog rješenja (npr. jer je utvrdio bitne nedostatke u postupku njegova donošenja), ali ne i dovoljnu činjeničnu (dokaznu) osnovu za definitivno rješavanje predmeta. Ni u tom slučaju, zbog prirode stvari, sud ne može sam riješiti stvar.<sup>208</sup>

S obzirom na specifičnost sporova iz područja tržišnog natjecanja u kojima se odluka Agencije uglavnom temelji na složenim ekonomskim analizama koje uz pravno zahtijevaju i znanje ekonomske struke, postavlja se pitanje može li Visoki upravni sud RH u pojedinom predmetu izbjeći donošenje reformacijske odluke uz obrazloženje da zbog prirode stvari to ne može učiniti (članak 117. stavak 1. ZUS-a). Analizirajući članak 117. stavak 1. ZUS-a, možemo zaključiti kako ne postoji apsolutna obveza Visokog upravnog suda RH da riješi upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Međutim, izbjegavanje sudske kontrole uz obrazloženje da „zbog prirode stvari sud ne može sam riješiti upravnu stvar“ u konačnici dovodi do toga da sudske kontrole zapravo ni nema te do toga da je Agencija ujedno tužitelj i sudac u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Krug situacija u kojima bi sud utvrdio da „zbog prirode stvari“ ne može sam riješiti upravnu stvar mora biti iznimno uzak te nipošto ne smije biti alibi za nedovoljno znanje sudaca u području zaštite tržišnog natjecanja. S obzirom na složene ekonomske analize odluka Agencije kao i na to da je pravo tržišnog natjecanja specifična i visokozahitjevna tema, prvi korak ka učinkovitijoj provedbi sudske zaštite svakako je specijalizacija sudaca na području zaštite tržišnog natjecanja. Pri tom je sadržajna specijalizacija u ovom području

---

<sup>207</sup> U krug takvih upravnih stvari ulazila bi primjerice pitanja povezana s vanjskom politikom, autonomije sveučilišta, itd. Staničić et. al., op. cit. (bilj. 198), str. 193-194.

<sup>208</sup> Rajko, Alen, Što je obuhvaćeno pojmom prirode stvari iz članka 58. Zakona o upravnim sporovima?, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/42404>, pristup: 24.6.2022.

posebno važna budući da je Visoki upravni sud RH prva i posljednja instanca upravnog sudovanja. Iz tog razloga, nužno je da taj sud razumije nova kretanja kao i stanje na tržištu te da predmet spora razmatra u širem kontekstu razvoja prava i društva. Eventualne pogreške uzrokovane nerazumijevanjem materije mogu imati teške posljedice za stranke u postupku, i za društvo u cjelini. Zbog toga je potrebno svaku specijalizaciju osmisлити i provoditi vrlo promišljeno. Smatramo da bi to u konačnici rezultiralo i većom kvalitetom sudskih odluka.

Posebnost sudskih ovlasti u upravnim sporovima zbog povrede ZZTN-a proizlazi i iz značajnog ograničenja raspravnog i istražnog načela u usporedbi s ostalim upravnosudskim postupcima. Naime, prema članku 51. stavku 1. ZUS-a kojim je impostirano raspravno načelo, stranke su dužne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje. S druge strane, odredbom članka 68. ZZTN-a propisano je da vijeće Visokog upravnog suda RH raspravlja i odlučuje na temelju činjenica koje su iznesene u postupku. Dalje se u stavku 2. istog članka određuje da „tužitelj u tužbi ne može iznositi nove činjenice, ali može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku“. Iznimno, nove se činjenice „mogu iznositi samo ako tužitelj dokaže da za odnosne činjenice nije znao niti mogao znati tijekom postupka“.

Prema tome, za razliku od ostalih upravnih sporova, u upravnim sporovima zbog povrede propisa ZZTN-a tužitelj u tužbi u pravilu ne može iznositi nove činjenice. Iznimno, tužitelj u postupku pred Visokim upravnim sudom RH može iznositi nove činjenice, samo ako dokaže da za odnosne činjenice nije znao tijekom postupka. Teret dokaza da o određenim činjenicama nije imao saznanja leži na tužitelju. Osim toga, u ovim postupcima ograničene su istražne ovlasti Visokog upravnog suda RH budući da je prilikom donošenja odluke taj sud u pravilu vezan samo onim činjenicama koje su iznesene u prethodnom (upravnom) postupku te ne može samostalno utvrđivati činjenice.<sup>209</sup> Ovo zakonsko rješenje kojim je značajno sužen opseg i intenzitet sudske kontrole pred Visokim upravnim sudom RH pravna doktrina ocijenila je kao hibridni model sudske kontrole koji je još uvijek uvelike sličan modelu ocjene zakonitosti odluka Agencije, a koji model bi od 2012. godine trebao biti iznimka u upravnim sporovima, a ne pravilo.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Prema članku 49. ZUS-a upravni sud ovlašten je samostalno utvrđivati činjenice i izvoditi dokaze. To zapravo znači da sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke u povodu inicijative stranaka, svakako ako ocijeni da su bitne, kao i činjenice koje je sam utvrdio (članak 49. stavak 2. ZUS-a). Isto tako, stranke mogu predlagati koje činjenice sud treba utvrditi te koje dokaze treba izvesti, ali sud nije vezan ni tim prijedlozima (članak 49. stavak 3. ZUS-a). Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (članak 49. stavak 1. ZUS-a).

<sup>210</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 159), str. 16. – 17.

S obzirom na zakonsku formulaciju prema kojoj „tužitelj u tužbi ne može iznositi nove činjenice, ali može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku“, dvojbeno je može li sud izvoditi dokaze koje stranke nisu predložile a koji se odnose na činjenice iznesene u prethodnom postupku. U pravnoj doktrini ne postoji jedinstven pristup oko problema primjene istražnih ovlasti suda u upravnom sporu. Tako *Horvat* smatra da sud samo slobodno odlučuje koje će dokazne prijedloge stranaka prihvatiti, a ne i da sud može izvođenje pojedinih dokaza odrediti po službenoj dužnosti. Prema njemu, regulacija upravnog spora isključivo stavlja naglasak na dokaznu inicijativu stranaka, gdje sud ima dopunjujuću i korektivnu ulogu. U prilog tome ističe i činjenicu da ZUS ne propisuje izrijekom da stranke mogu predlagati izvođenje dokaza i nakon podnošenja tužbe i odgovora na tužbu u kasnijim stadijima upravnog spora i podnescima.<sup>211</sup> Nasuprot tome, *Derđa i Šikić* ističu da neovisno o tome što u upravnom sporu raspravno načelo ima velik značaj, presudno značenje ima inkvizitorno načelo koje sudu daje pravo samostalno odlučiti koje će dokaze izvesti i koje činjenice uzeti utvrđenima, pri čemu se ne izjašnjavaju o tome bi li sud mogao izvoditi dokaze koje stranke nisu predložile.<sup>212</sup> *Rajko* smatra da u izvođenju dokaza u upravnom sporu, upravni sudovi imaju oficijozne ovlasti radi utvrđivanja relevantnih činjenica, neovisno o dokaznim prijedlozima stranaka, ali po službenoj dužnosti u upravnom sporu ne određuju provedbu dokaza čije bi izvođenje podrazumijevalo troškove na teret suda. Prema tom autoru, dakle, upravni sud slobodno odlučuje koje će dokazne prijedloge stranaka prihvatiti, a izvođenje pojedinih dokaza može odrediti i po službenoj dužnosti.<sup>213</sup>

Zakonskim ograničenjem raspravnog i istražnog načela u sporovima zbog povrede ZZTN-a dovodi se u pitanje učinkovitost postojećeg modela upravnosudske zaštite u tim postupcima. Nemogućnost Visokog upravnog suda RH da samostalno utvrđuje činjenice ili izvodi dokaze u suštini dovodi do toga da se Agencija pojavljuje u svojstvu „istražitelja, tužitelja i konačno i u ulozi suca“<sup>214</sup> odnosno da Agencija odlučuje u prvom i posljednjem stupnju. Zbog toga se ovaj postupak ne može poistovjetiti s redovitim sudskim prvostupanjskim postupkom u kojem bi strankama bila zajamčena nepristrana ocjena svih iznesenih dokaza i činjenica. U cilju unapjeđenja postojeće razine upravnosudske zaštite, Visoki upravni sud RH bi, sukladno općim pravilima ZUP-a, trebao moći samostalno izvoditi dokaze i utvrditi

---

<sup>211</sup> Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., str. 232.-234.

<sup>212</sup> Derđa; Šikić, op. cit. (bilj. 197), str. 205.

<sup>213</sup> Rajko, Alen, Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, Pravo i porezi, br. 6, 2015., str. 29., cit.u: Maganić, op. cit. (bilj. 194), str. 204.

<sup>214</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 413.



činjenično stanje, odnosno preispitati činjenice utvrđene u prethodnom postupku koji je vodila Agencija.<sup>215</sup>

#### *1.3.4. Sudska praksa pred Visokim upravnim sudom RH*

Iako je prvi ZZTN donesen prije gotovo 30 godina, sve do 2017. nije provedeno istraživanje rada Visokog upravnog suda RH u predmetima zaštite tržišnog natjecanja u RH. Prvo takvo istraživanje proveo je *Staničić* za razdoblje od 1997. do 2015.<sup>216</sup> Drugo istraživanje provela je 2020. *Akšamović*, pri čemu je analizirala tužbe protiv odluka Agencije u petogodišnjem razdoblju od 2014. do 1. siječnja 2020.<sup>217</sup> te pružila detaljniji uvid u rad Visokog upravnog suda RH i izvela pojedine zaključke o općim trendovima i učinkovitosti sudske kontrole odluka Agencije.<sup>218</sup> Na temelju podataka objavljenih na internetskoj stranici Agencije,<sup>219</sup> autorica je u svom istraživanju nastojala odgovoriti na sljedeća pitanja: (i) koliko je prosječni omjer tužbi protiv odluka Agencije, (ii) koliki je prosječni broj uspješnih i neuspješnih tužbi, (iii) koje su najčešće vrste odluka Agencije protiv kojih je podnesena tužba i (iv) koji su najuspješniji i najneuspješniji (tužbeni) argumenti pred Visokim upravnim sudom RH. U nastavku rada prikazat ćemo rezultate navedenog istraživanja, proširiti analizu na razdoblje do 1. siječnja 2024. kako bismo utvrdili je li došlo do kakvih promjena u pogledu sudske aktivnosti u predmetima tržišnog natjecanja te ćemo iznijeti osobne stavove i promišljanja o učinkovitosti sudske kontrole u tim predmetima.

---

<sup>215</sup> Suprotno Popović, Nikola; Maričić, Domahoj, Postupci pred nezavisnim regulatornim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima, Hrvatska pravna revija, br. 6/2010., str. 66. Navedeni autori protive se pravu upravnih sudova da utvrđuju činjenice u sporu ili da izvodi dokaze, pravdajući to nepostojanjem značajne razine specijalizacije suda u stručnim pravnim, ekonomskim i tehničkim područjima kojima se bave regulatorna tijela.

<sup>216</sup> Rezultati provedenog istraživanja pokazali su da su u razdoblju od 1997. do 2015. okončana 274 upravna spora u kojima je Agencija bila tuženik. Od tih 274 spora tužitelj je uspio u njih 39, što znači da je uspješnost Agencije u upravnim sporovima 86 posto, a da tužitelji uspijevaju u 14 posto sporova. Cit. u: *Staničić, Frane, Kontrola rada regulatornih agencija u Hrvatskoj, Forum za javnu upravu - Javne agencije - u potrazi za reformom, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Zagreb, 2018. str. 69.*

<sup>217</sup> Predmet analize su samo postupci koji se odnose na karte, zabranjene sporazume, zlouporabu vladajućeg položaja i koncentracije. Istraživanje ne obuhvaća stručna mišljenja koja Agencija daje na zahtjev Hrvatskog sabora, Vlade RH ili drugih središnjih tijela uprave kao ni mišljenja i odluke koje se odnose na nepošteno trgovačke prakse.

<sup>218</sup> Istraživanje je objavljeno u srpnju 2020. godine u znanstvenom članku *Akšamović*, op. cit. (bilj. 159). Ranija verzija istraživanja predstavljena je na Šestoj konferenciji o pravu i politici tržišnog natjecanja u spomen na dr. sc. Vedrana Šoljana koja je održana u Zagrebu 12. i 13. prosinca 2019.

<sup>219</sup> Od 1995. i donošenja prvog ZZTN-a, odluke Agencije i Upravnog suda objavljuju se u Narodnim novinama. Od donošenja ZZTN-a iz 2003., odluke Visokog upravnog suda RH objavljuju se i na internetskoj stranici Agencije. Na taj način osigurana je transparentnost rada Agencije kao i transparentnost sudske kontrole odluka Agencije. Također je značajno olakšano istraživanje prošlih i sadašnjih trendova sudske kontrole u predmetima tržišnog natjecanja u Hrvatskoj. Tako i *Akšamović*, op. cit. (bilj. 159).

U desetogodišnjem razdoblju od 2014. do siječnja 2024. Agencija je donijela ukupno 485 odluka u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja. Od toga je, protiv navedenih odluka, podneseno ukupno 107 tužbi tj. 22%. U tablici 1. prikazan je broj odluka Agencije i ukupan broj tužbi protiv tih odluka na godišnjoj razini.

Tablica 1. Broj odluka Agencije i prosječni omjer tužbi (2014. – 2024.)

| Godina | Odluke Agencije po godinama | Broj tužbi po godini | Postotak tužbi |
|--------|-----------------------------|----------------------|----------------|
| 2014   | 52                          | 13                   | 25%            |
| 2015   | 86                          | 39                   | 45.3%          |
| 2016   | 67                          | 15                   | 22.3%          |
| 2017   | 41                          | 6                    | 14.6%          |
| 2018   | 32                          | 4                    | 12.5%          |
| 2019   | 46                          | 6                    | 13%            |
| 2020   | 43                          | 5                    | 11.6%          |
| 2021   | 25                          | 5                    | 20%            |
| 2022   | 52                          | 9                    | 17.3%          |
| 2023   | 41                          | 5                    | 12.1%          |
| UKUPNO | 485                         | 107                  | 22%            |

Iz navedenog tabličnog prikaza vidljivo je kako je Agencija u 2020. godini donijela gotovo jednak broj odluka kao i 2019. godine. Također, u usporednom razdoblju, podnesen je gotovo jednak broj tužbi. Međutim, u 2021. godini značajno je opao broj donesenih odluka Agencije što je razumljivo s obzirom na globalnu krizu izazvanu pandemijom bolesti COVID-19, teškom gospodarskom situacijom, karantenom i zatvaranjem granica. No, unatoč tomu, broj odluka protiv kojih su podnesene tužbe u 2021. godini gotovo je jednak kao i prethodne dvije godine što je u konačnici dovelo do skoro dvostrukog povećanja postotka tužbi pred Visokim upravnim sudom RH u odnosu na 2020. godinu. U 2022. i 2023. broj odluka Agencije porastao je te je na razini godina prije globalne krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19.

Tablica 2. prikazuje broj uspješnih i neuspješnih tužbi podnesenih Visokom upravnom sudu RH. Od spomenutih 107 tužbi, usvojeno je 14 tužbenih zahtjeva, dok je preostalih 87

zahtjeva odbijeno. U ostalih 6 odluka Visoki upravni sud RH odbacio je tužbu kao nepotpunu ili zbog nedostatka nadležnosti, odnosno obustavio postupak zbog povlačenja tužbe.

Tablica 2. Broj (ne)uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH

| Godina          | Broj tužbi po godini | Broj usvojenih tužbenih zahtjeva po godini | Broj odbijenih tužbenih zahtjeva po godini | Ostalo        |
|-----------------|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| 2014            | 13                   | 4                                          | 9                                          | 0             |
| 2015            | 39                   | 4                                          | 31                                         | 4             |
| 2016            | 15                   | 3                                          | 12                                         | 0             |
| 2017            | 6                    | 0                                          | 6                                          | 0             |
| 2018            | 4                    | 3                                          | 0                                          | 1             |
| 2019            | 6                    | 0                                          | 6                                          | 0             |
| 2020            | 5                    | 0                                          | 5                                          | 0             |
| 2021            | 5                    | 0                                          | 5                                          | 0             |
| 2022            | 9                    | 0                                          | 9                                          | 0             |
| 2023            | 5                    | 0                                          | 4                                          | 1             |
| UKUPNO          | 107                  | 14                                         | 87                                         | 6             |
| UKUPAN POSTOTAK |                      | 13% uspješnih tužbi                        | 81,3% neuspješnih tužbi                    | Ostale odluke |

13% usvojenih tužbi u usporedbi sa 81,3% odbijenih pokazatelj je prilično niske uspješnosti u sporu pred Visokim upravnim sudom RH u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja. Iz tabličnog prikaza vidljivo je da se trend neuspješnosti u sporu nastavlja i posljednje dvije godine. Ovako niska stopa uspješnosti može ukazivati na učinkovitost sudske kontrole u pojedinim aspektima. Prema *Akšamović*, teško je otkriti njezine razloge, pri čemu autorica pretpostavlja da oni uključuju neosnovanost tužbe te slabe ili nedovoljne dokaze. Navedena autorica mišljenja je da je potrebno detaljnije analizirati svaku pojedinu odluku kako bi se otkrili uzroci problema.<sup>220</sup> Smatramo kako bi jedan od mogućih razloga niskog postotka uspjeha u sporu mogao biti i značajno sužen opseg istražnih ovlasti Visokog upravnog suda RH u smislu članka 68. ZZTN-a<sup>221</sup> te nedovoljna specijaliziranost sudaca u ovom području.

<sup>220</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 159), str. 19. i 24.

<sup>221</sup> Slično i Akšamović, cf. *ibid.*, str. 85.

U tablici 3. i 4. prikazane su vrste odluka Agencije protiv kojih su najčešće podnesene tužbe i postotak njihove uspješnosti. Iz tablice 3. vidljivo je da postoji šest najčešćih vrsta odluka protiv kojih su tužbe podnesene. To su odluke o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka, odluke o obustavi postupka, o zabranjenim sporazumima ili kartelima, zlouporabi vladajućeg položaja, kažnjavanju zbog neprijavljivanja koncentracije te odluke o odbijanju zahtjeva za ponovno pokretanje postupka.

Od 87 tužbi, njih 45 odnosilo se na odluku Agencije o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka pri čemu se najveći broj predmeta odnosio na slučajeve u kojima je tužitelj od Agencije tražio pokretanje postupka po službenoj dužnosti zbog navodne zlouporabe vladajućeg položaja prema određenom poduzetniku, a Agencija je takav zahtjev odbila.

Druge najčešće vrste odluka protiv kojih su podnesene tužbe su one koje se odnose na utvrđivanje postojanja zabranjenog sporazuma ili kartela. Naime, od ukupno ~~93 tužbe~~, 87 tužbi njih ~~48~~ 21 podneseno je protiv odluka Agencije kojima je utvrđeno da je sklapanjem zabranjenog sporazuma ili kartela narušeno tržišno natjecanje.

Treće vrste odluka odnose se na odbijanje zahtjeva za ponovno pokretanje postupka. Međutim, svih 12 tužbi u 2015. godini podnio je isti tužitelj te navedene podatke ne smatramo relevantnima.

Konačno, ono što je, uz nisku stopu uspješnosti pred Visokim upravnim sudom RH, signifikantno je to što se samo dvije tužbe odnose na odluke Agencije o zlouporabi vladajućeg položaja. Konkretnije, to znači da su se u desetogodišnjem razdoblju vodila samo dva postupka protiv odluka Agencije u postupcima utvrđivanja zabrane zlouporabe vladajućeg položaja.<sup>222</sup> Prema *Akšamović*, ovakvi rezultati istraživanja dovode do jednog od sljedeća dva zaključka: ili u RH zlouporaba vladajućeg položaja nije raširena praksa ili Agencija nije dovoljno istraživala, a samim time i otkrivala ovo ponašanje. Budući da je teško vjerovati da se hrvatski poduzetnici suzdržavaju od zlouporabe vladajućeg položaja, autorica zaključuje da je vjerojatnije da Agencija nedovoljno istražuje ovaj oblik narušavanja tržišnog natjecanja.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Usporedbe radi, u razdoblju od 2002. do 2013. vodilo se ukupno 14 takvih postupaka.

<sup>223</sup> *Akšamović*, op. cit. (bilj. 159), str. 85.

Tablica 3. Vrste (ne)uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH

| Godina      | Odluke o odbacivanju inicijative | Odluke o obustavi postupka | Odluke o zabranjenim sporazumima – kartelima | Odluke o zlouporabi vladajućeg položaja | Odluke o kažnjavanju zbog neprijave koncentracije | Odluke o odbijanju zahtjeva za ponovno pokretanje postupka |
|-------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 2014        | 7                                | 1                          | 2                                            | 1                                       | 2                                                 | 0                                                          |
| 2015        | 11                               | 2                          | 3                                            | 1                                       | 0                                                 | 12                                                         |
| 2016        | 3                                | 0                          | 10                                           | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2017        | 2                                | 0                          | 1                                            | 0                                       | 0                                                 | 1                                                          |
| 2018        | 1                                | 0                          | 1                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2019        | 5                                | 0                          | 0                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2020        | 4                                | 0                          | 0                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2021        | 2                                | 0                          | 1                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2022        | 6                                | 0                          | 3                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 2023        | 4                                | 1                          | 0                                            | 0                                       | 0                                                 | 0                                                          |
| 87<br>tužbi | 45                               | 4                          | 21                                           | 2                                       | 2                                                 | 13                                                         |

Podaci u tablici 4. pokazuju postotak usvojenih tužbenih zahtjeva ovisno o vrsti tužbi podnesenih Visokom upravnom sudu RH. Iz tabličnog prikaza vidljivo je da najveći postotak uspješnosti u sporu imaju tužbe podnesene protiv odluka o obustavi postupka, odluka o zlouporabi vladajućeg položaja te odluka o kažnjavanju zbog neprijave koncentracije. Međutim, zbog premalog statističkog uzorka ove rezultate ne smatramo relevantnima.

Najrelevantnijim podatkom istraživanja *Akšamović* ističe visok postotak usvojenih tužbenih zahtjeva koji se odnose na odluke Agencije o narušavanju tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenih sporazuma ili kartela. Naime, od ukupno 18 tužbi koji se odnose na navedeni predmet spora, usvojeno je 6 tužbenih zahtjeva, što čini postotak uspješnosti od 33.3%.<sup>224</sup> Navedena autorica smatra da postotak uspješnosti od 33.3% daje tužiteljima razloga za zadovoljstvo te zaključuje da ove brojke pokazuju kako Visoki upravni sud RH ulaže vrijeme

<sup>224</sup> U 2022. povećao se broj tužbi protiv odluka o zabranjenim sporazumima (s 18 na 21). Budući da su sva tri tužbena zahtjeva odbijena, smanjio se postotak uspješnosti na 28.5%.

i trud u rješavanje ovih pitanja i napreduje.<sup>225</sup> Smatramo kako se ovakav zaključak ne može izvesti temeljem prikazanih statističkih podataka te da je potrebno detaljnije analizirati svaku pojedinu odluku, budući da iz podataka nisu vidljivi razlozi usvajanja tužbenih zahtjeva koji ne moraju nužno biti materijalnopravne naravi.

Tablica 4. Postotak uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH

| Vrsta tužbe                          | Odluke o odbacivanju inicijative | Odluke o obustavi postupka | Odluke o zabranjenim sporazumima - kartelima | Odluke o zlouporabi vladajućeg položaja | Odluke o kažnjavanj u zbog neprijave koncentracije | Odluke o odbijanju zahtjeva za ponovno pokretanje postupka |
|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Ukupan broj tužbi                    | 45                               | 4                          | 21                                           | 2                                       | 2                                                  | 13                                                         |
| Usvojen tužbeni zahtjev              | 2                                | 4                          | 6                                            | 1                                       | 1                                                  | 0                                                          |
| Odbijen tužbeni zahtjev              | 43                               | 0                          | 15                                           | 1                                       | 1                                                  | 13                                                         |
| Postotak usvojenih tužbenih zahtjeva | 4.4.%                            | 100%                       | 28.5%                                        | 50%                                     | 50%                                                | 0%                                                         |

Tijekom analize prikazanog istraživanja i praćenja trendova sudske kontrole u predmetima zaštite tržišnog natjecanja, uočeno je kako je u prikazanom desetogodišnjem razdoblju Visoki upravni sud RH donio (pre)mali broj reformacijskih odluka i samostalno odlučivao o meritumu predmeta. Naime, prema dostupnim podacima, od ukupno 14 usvojenih

<sup>225</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 159), str. 22. i 24.

tužbenih zahtjeva,<sup>226</sup> Visoki upravni sud RH je samostalno riješio stvar u dva predmeta.<sup>227</sup> U svim ostalim postupcima sud bi usvojio tužbeni zahtjev, prihvatio navode tužitelja u tužbi i poništio odluku Agencije te predmet vratio Agenciji na ponovno razmatranje. Dakle, udio reformacijskih presuda u usvajajućim presudama u razdoblju od 2014. do 1.1.2022. 2024. je 14.2%.

Unatoč obvezi Visokog upravnog suda RH da odluči o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke u svakom slučaju kad utvrdi da je pojedinačna odluka nezakonita, reformacijske odluke Visokog upravnog suda RH u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja nisu česte.<sup>228</sup> Omjer kasacijskih i reformacijskih odluka u tim postupcima jedan je od pokazatelja nedovoljnog stupnja sudske zaštite, posebno u pogledu prava na pravilan postupak i pošteno suđenje. Naime, propuštanje meritornog odlučivanja te vraćanje predmeta ima bitan utjecaj na trajanje postupka. Upravo u kontekstu upravnih predmeta, Europski sud za ljudska prava ocijenio je mogućnost (višekratnog) ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje nedostatkom hrvatskog pravnog sustava koji sam po sebi dovodi do povrede prava na djelotvoran sudski postupak.<sup>229</sup> Osim toga, veliki broj kasacijskih odluka može biti jedan od pokazatelja nedovoljne sposobnosti Visokog upravnog suda RH da ospori odluke Agencije na temelju racionalnih i opravdanih argumenata kao i njegove nedovoljne neovisnosti u osiguranju učinkovite zaštite sudionicima tržišnog natjecanja. Smatramo kako je samo dublje razmatranje merituma predmeta u sporu pune jurisdikcije jedini pravi način kojim Visoki upravni sud RH može provoditi punu kontrolu nad radom Agencije.

---

<sup>226</sup> Prema stavu hrvatske pravne doktrine reformacijske presude podvrsta su usvajajuće presude. Naime, prema *Rajku*, analiziranje udjela reformacijskih presuda u ukupnom broju presuda bilo bi metodološki pogrešno, jer se, po ishodu spora, presude na prvoj razini usporedbe dijele na usvajajuće i odbijajuće. Odbijajuće presude ne mogu biti reformacijske, pa nije relevantna usporedba broja reformacijskih presuda s ukupnim brojem presuda, u kojem većinu čine odbijajuće presude. Rajko, Alen, Upravni spor: treba li filter za žalbu učiniti još „protočnijim“? Članak objavljen 22.10.2020., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43330>, pristup: 8.7.2022.

<sup>227</sup> Vidi presudu Visokog upravnog suda RH poslovni broj UsII-22/16-11 od 8. srpnja 2016. i presudu Visokog upravnog suda RH poslovni broj UsII-70/14-6 od 5. ožujka 2015.

<sup>228</sup> Prema stajalištu hrvatske pravne doktrine Visoki upravni sud RH obavezan je donositi reformacijske, a ne kasatorne presude. Također se ističe da se, kod odlučivanja o tužbenom zahtjevu u upravnom sporu, sudu određuje obveza vođenja spora pune jurisdikcije (uz određene iznimke), što implicira utvrđivanje činjenica i odlučivanje o upravnoj stvari, a ne samo zadržavanje na razini ocjene zakonitosti osporavane odluke. Derđa; Šikić, op. cit. (bilj. 197), str. 252. i 257. i Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 488.

<sup>229</sup> Vidi presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Božić protiv Hrvatske*, 22457/02 od 29. lipnja 2006., t. 36 i presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Vajagić protiv Hrvatske*, 30431/03 od 20. srpnja 2007., t. 44.

#### 1.4. Naknada štete zbog nezakonitog rada Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja

Budući da je člankom 26. ZZTN-a određen pravni položaj Agencije kao samostalne i neovisne pravne osobe s javnim ovlastima, postavlja se pitanje postoji li mogućnost ostvarivanja zahtjeva za naknadu štete zbog njezinog nezakonitog ili nepravilnog rada.<sup>230</sup> Navedenim Zakonom nije uređena odgovornost Agencije u tim slučajevima te se kao *lex generali* primjenjuju Zakon o sustavu državne uprave<sup>231</sup> i opći propisi kojima se uređuje upravni spor. Pri tome, prema članku 3. ZSDU, poslove državne uprave čine provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Posao državne uprave čini i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast. Osim toga, naknada štete može se zahtijevati i u okviru upravnog spora. Tako ZUS u članku 38. stavku 4. predviđa mogućnost da tužitelj u upravnom sporu traži povrat stvari ili naknadu štete. Glavni zahtjevi određeni su stavkom 2. istog članka taksativno te se naknada štete može zahtijevati samo ako je u ovisnosti s predmetom upravnog spora, tj. s glavnim zahtjevom. Prema tome, spor o naknadi štete ima značenje akcesornog spora.<sup>232</sup>

S tim u vezi, postavlja se pitanje pasivne legitimacije, odnosno tko je tuženik u postupcima naknade štete zbog nezakonitog odnosno nepravilnog rada Agencije. U hrvatskom pravu pitanje odgovornosti za štetu učinjenu u obavljanju poslova državne uprave regulirano je ZSDU. Tako je člankom 14. ZSDU izričito propisano da je za štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave odgovorna RH.<sup>233</sup> ZSDU ne predviđa mogućnost da oštećenik izravno potražuje naknadu štete od samog štetnika odnosno od zaposlenika Agencije koji je neposredno obavljao poslove državne uprave, čak ni u situaciji kada bi taj zaposlenik štetu namjerno počinio. Odgovorna osoba ne može biti ni sama Agencija, već je u isključivo odgovorna RH.<sup>234</sup> Također, nema mogućnosti solidarne

---

<sup>230</sup> Prema pravnoj teoriji, nezakonit rad definira kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje postupanja u skladu sa zakonom i drugim propisom ili općim aktom, a nepravilan rad kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti. Pri tome, nezakonit i nepravilan rad javnopravnih tijela može proizaći iz izvršavanja pojedinačne odluke, postupanja javnopravnih tijela, sklapanja, raskida i izvršavanja upravnog ugovora te propuštanja donošenja odluke u zakonom propisanom roku. Jug, Jadranko; Vezmar Barlek Inga, Naknada štete u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 2, 2013., str. 444.-448.

<sup>231</sup> Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 66/19, 155/23 (dalje u tekstu: ZSDU)

<sup>232</sup> Đerđa; Šikić, op. cit. (bilj. 197), str. 252. i 257

<sup>233</sup> No, u slučaju da se radi o štetnoj radnji izvan obavljanja poslova državne uprave, *argumentum a contrario* možemo zaključiti da tada nije odgovorna RH, nego Agencija.

<sup>234</sup> Ovakvo stajalište je u skladu sa sudskom praksom. Tako je u VSRH u odluci posl. broj Rev-149/13 od 16. siječnja 2018. odbio reviziju tužitelja i prihvatio da Hrvatski fond za privatizaciju, odnosno njegov sljednik



odgovornosti prema kojoj bi uz RH odgovarala Agencija ili zaposlenik Agencije koji je obavljao poslove državne uprave kao štetnik. Ako bi se dogodilo da određena osoba pokrene parnični postupak protiv Agencije ili njezina zaposlenika, a ne protiv RH, smatrajući ih neposredno odgovornima za nezakonito ili nepravilno obavljanje poslova državne uprave, takva tužba bi bila neosnovana i radilo bi se o promašenoj pasivnoj legitimaciji upravo obzirom na odredbu čl. 14. ZSDU. Prema tome, u parničnim postupcima zbog naknade štete nastale nezakonitim odnosno nepravilnim radom Agencije, pasivno legitimirana je isključivo RH, pod uvjetom da je Agencija štetnu radnju počinila u obavljanju poslova državne uprave. No, u slučaju da se naknada štete potražuje u upravnom sporu kao akcesorni zahtjev, tada je, po prirodi stvari, pasivno legitimirana Agencija, prema kojoj je zahtjev postavljen. Naime, člankom 118. ZUS-a propisano je da će sud u okviru tužbenog zahtjeva odlučiti o naknadi štete i o povratu stvari. S obzirom da ZUS propisuje kako tuženik može biti samo javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora,<sup>235</sup> proizlazi da je u ovom slučaju uvijek pasivno legitimiran tuženik jer, kao što je naprijed navedeno, radi se o sporednom potraživanju koje se po prirodi stvari zahtijeva od istog subjekta protiv kojega je usmjeren i tužbeni zahtjev.<sup>236</sup> Dakle, pitanje pasivne legitimacije ovisi o tome je li štetna radnja počinjena u obavljanju poslova državne uprave ili izvan njih te o tome potražuje li oštećenik naknadu štete u okviru upravnog spora ili u posebnom parničnom postupku.

Da bi se moglo raditi o odgovornosti za štetu, moraju kumulativno biti ispunjene opće i posebne pretpostavke. Opće pretpostavke su su štetna radnja štetnika, šteta, uzročna veza, protupravnost te postojanje subjekata obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su oštećenik, štetnik i odgovorna osoba. Posebne pretpostavke su da je štetna radnja nastala nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave, odnosno da je, u slučajevima u kojima se naknada štete potražuje u okviru upravnog spora, Visoki upravni sud RH usvojio glavni zahtjev.<sup>237</sup> Kod utvrđivanja pretpostavki za odgovornost za štetu, najviše prijepora u

---

Agencija za upravljanje državnom imovinom, nije pasivno legitimiran radi naknade štete zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja povjerenih poslova državne uprave, već RH.

<sup>235</sup> Članak 19. ZUS-a.

<sup>236</sup> Tako i Jug; Vezmar Barlek, op. cit. (bilj. 230), str. 445.-446. i 442.

<sup>237</sup> Jug; Vezmar Barlek, op. cit. (bilj. 230), str. 444. i 454. *Derđa* i *Šikić* navode kako uz pretpostavku da je sud usvojio tužbeni zahtjev, o zahtjevu za naknadu štete može odlučiti samo ako postoje svi dokazi da je šteta nastupila i ako je moguće utvrditi njezinu visinu. Ako to sud ne može učiniti, trebalo bi tužitelja uputiti da taj imovinskopravni zahtjev ostvari u građanskoj parnici, jer ovdje je primarno riječ o građanskopravnom zahtjevu. U slučaju da Visoki upravni sud RH meritorno odluči o zahtjevu za naknadu štete, tada takav zahtjev više ne bi bilo moguće ostvariti u parnici pred redovnim sudom. *Derđa*; *Šikić*, op. cit. (bilj. 197), str. 259.

Suprotno tomu, sudska praksa nije jedinstvena u pitanju ostvarivanja imovinskopravnog zahtjeva koji proizlazi iz postupanja javnopravnih tijela. Tako je Ustavni sud RH u svoje dvije odluke utvrdio da rješavanje

praksi predstavljalo je pitanje nezakonitog odnosno nepravilnog rada. U starijoj sudskoj praksi koja je razmatrala to pitanje u obavljanju poslova državne uprave, zauzimalo se stajalište da u slučaju nezakonitog i nepravilnog rada mora postojati i volja ili pristanak da se takvim postupanjem oštete prava ili interesi stranke.<sup>238</sup> Međutim, u obrazloženju svojih odluka iz 2007. i 2008. godine,<sup>239</sup> Ustavni sud RH zauzeo je drukčije stajalište te je jasno naveo da za javnopravnu odgovornost RH za štetu nije bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Ustavni sud RH zauzeo je stajalište da se prema tadašnjem čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave<sup>240</sup> odgovara po načelu uzročnosti (*causa*), a ne po načelu krivnje (*culpa*). Takvo stajalište Ustavni sud RH obrazlaže činjenicom da je ova primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH.<sup>241</sup> Dakle, nakon navedenih odluka, sudska praksa je u cijelosti promijenila svoja pravna shvaćanja te prihvatila da se u slučaju odgovornosti RH radi o objektivnoj vrsti odgovornosti, odnosno da kod nezakonitog i nepravilnog rada u obavljanju poslova državne uprave nije potrebno postojanje volje ili pristanka da se takvim postupanjem oštete prava ili interesi stranke. Tako Vrhovni sud RH u svojim odlukama nakon 2007. godine jasno navodi da su osnovne pretpostavke za odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU postojanje nezakonitog ili nepravilnog rada, da je fizičkoj ili pravnoj osobi time počinjena šteta

---

imovinskopravnih zahtjeva koji proizlaze iz postupanja javnopravnih tijela mora biti riješeno u upravnom postupku, budući da je za njihovo rješavanje nadležno isključivo javnopravno tijelo (Odluka Ustavnog suda RH broj U-IV-4021/2019 od 5. studenoga 2019., dostupno na: [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12584AC00347AD2/\\$FILE/U-IV-4021-2019.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12584AC00347AD2/$FILE/U-IV-4021-2019.pdf), pristup: 15.2.2021. i odluka Ustavnog suda RH broj U-IV-7939/2014 od 20. listopada 2015., dostupno na:

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1257EE5002E19C8>, pristup: 15.2.2021.). S druge strane, Visoki trgovački sud RH i Visoki upravni sud RH istaknuli su da se o imovinskopravnim zahtjevima kao građanskopravnim stvarima (sporovima) odlučuje u parničnom postupku pred općinskim ili trgovačkim sudovima. Ovakva različita stajališta sudova nedvojbeno unose pravnu nesigurnost (Odluka Visokog trgovačkog suda RH broj Pž 8260/2014 od 22. ožujka 2016., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VTSRH2014PzB8260A3>, pristup: 15.2.2021. i Odluka Visokog upravnog suda RH broj Us-5008/2011 od 2. travnja 2014., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2011UsB5008A4>, pristup: 15.2.2021.).

<sup>238</sup> V. npr. odluke Vrhovnog suda RH posl. broj Rev-2320/97 od 26. siječnja 2000., posl. broj Rev-186/04 od 10. siječnja 2006., posl. broj Rev-713/98 od 13. rujna 2000., posl. broj Rev-204/97 od 17. prosinca 1997. i posl. broj Rev-683/06 od 5. prosinca 2006.

<sup>239</sup> V. odluku Ustavnog suda RH, posl. broj: U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007. i posl. broj U-III-822/05 od 13. veljače 2008. Navedena stajališta Ustavni sud RH potvrdio je i u svojim kasnijim odlukama kao npr. u odluci posl. br. U-III/6236/2013 od 15. siječnja 2015. i odluci posl. br. U-III/3335/2012 od 1. srpnja 2015.

<sup>240</sup> Zakon o sustavu državne uprave, (Narodne novine, broj 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03 i 199/03) dalje u tekstu: ZSDU/93.

<sup>241</sup> V. čl. 3. Ustava RH.

te da postoji uzročna veza između štetne radnje (nezakonitog ili nepravilnog rada) i štete.<sup>242</sup> Prema pravnoj teoriji, takvo stajalište sudske prakse može se primijeniti i u odnosu na akcesorno potraživanje naknade štete u okviru upravnog spora te se i u tim slučajevima radi o objektivnoj odgovornosti javnopravnog tijela, bez obzira na krivnju.<sup>243</sup>

Osim pitanja vrste odgovornosti za štetu, postavlja se i pitanje utvrđenja postojanja nezakonitog ili nepravilnog rada koji se sastoji u pogrešnom pravnom stajalištu ili pravnom mišljenju unutar obavljanja poslova državne uprave. S obzirom da se u praksi često događa da upravna tijela prilikom vođenja upravnog postupka zauzimaju određena pravna stajališta i donose na temelju njih odluke koje kasnije u upravnom sporu budu poništene od strane nadležnog suda, dvojbeno je postoji li u tim slučajevima odgovornost za štetu. Prema stajalištu pravne doktrine, odgovornost treba tumačiti u pravcu da u takvim slučajevima država odnosno javnopravno tijelo odgovara za štetu fizičkoj ili pravnoj osobi. Tako *Jug* i *Vezmar Barlek* ističu kako je neprihvatljivo da stranka koja je nasuprot državnog tijela na svoj teret snosi eventualnu štetu ukoliko bi se radilo o pogrešnom pravnom stajalištu i ukoliko bi došlo do kasnijeg poništenja određene odluke, budući da tijela koja obavljaju poslove državne uprave nastupaju vrlo često s javno-pravnog aspekta protiv jedne stranke, odnosno kao *iure imperii*.<sup>244</sup> S druge strane, sudska praksa je u takvim slučajevima utvrdila da se ne radi o nezakonitom radu tijela državne uprave u slučaju pogrešne primjene materijalnog prava ili pogrešnog pravnog stajališta, odnosno pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja.<sup>245</sup> Prema našem mišljenju radi se o faktičnom pitanju u svakom konkretnom slučaju, zavisnom od vrste postupanja ili postupka odnosno o specifičnim okolnostima svakog pojedinog slučaja te iz tog razloga na ovo pitanje ipak nije moguće dati jednoznačan odgovor.

---

<sup>242</sup> V. npr. odluke VSRH broj Rev-704/13 od 3. studenog 2016., broj Rev-1478/10 od 27. kolovoza 2014. i broj Rev-2989/15 od 19. rujna 2018.

<sup>243</sup> *Jug*; *Vezmar Barlek*, op. cit. (bilj. 230), str. 445.-446. Prema navedenim autorima, to proizlazi iz same prirode potraživanja naknade štete u upravnom sporu. Razlozi za oslobađanje od odgovornosti iz članka 118. stavka 3. ZUS-a također govore u prilog zaključku da se radi o objektivnoj odgovornosti, jer se kao jedini razlog oslobađanja od odgovornosti javnopravnog tijela navodi postupanje samog tužitelja, odnosno da je isti sam, u cijelosti ili djelomično, prouzročio štetu.

<sup>244</sup> Cf. *ibid.* str. 449.

<sup>245</sup> Presuda Vrhovnog suda RH posl. broj: Rev-x 274/12-2 od 3. siječnja 2013. U konkretnom slučaju Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske donijelo je rješenje o prestanku prava na obavljanje privatne prakse tužiteljice u njenoj ljekarni iz razloga što su od strane Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje utvrđene nepravilnosti iz čl. 135. st. 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti odnosno čl. 22. toč. 6. Pravilnika o uvjetima u pogledu prostora, djelatnika i medicinsko-tehničke opreme. Presudom Upravnog suda Republike Hrvatske navedeno rješenje je poništeno te je tužiteljica pred nadležnim parničnim sudom podnijela tužbu za naknadu štete zbog nezakonitog rada tužene. Prvostupanjski sud djelomično je usvojio tužbeni zahtjev tužiteljice, a drugostupanjski sud potvrdio je prvostupanjsku presudu. Međutim, odlučujući u povodu revizije tužene, Vrhovni sud RH preinačio je prvostupanjsku i drugostupanjsku presudu u dijelu u kojem je prihvaćen tužbeni zahtjev tužiteljice te u cijelosti odbio njezin tužbeni zahtjev uz obrazloženje da, u konkretnom slučaju, nije riječ o nezakonitom ili nepravilnom radu upravnih tijela tužene, slijedom čega nedostaje osnovna pretpostavka za odgovornost tužene na temelju tadašnjeg članka 13. Zakona o sustavu države uprave.

### *1.5. Pravni lijekovi protiv odluka Visokog upravnog suda RH*

Presuda Visokog upravnog suda RH je konačna i protiv nje se ne može izjaviti žalba kao redoviti pravni lijek. Prema tome, nezadovoljnoj stranci na raspolaganju stoje izvanredni pravni lijekovi normirani odredbama ZUS-a. Jedan od njih je obnova spora, a drugi zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke.

#### *1.5.1. Obnova spora*

Obnova spora izvanredan je pravni lijek kojim je omogućeno osporavanje pravomoćnih upravnih presuda u cilju njihova stavljanja izvan snage te ponavljanje ranije okončanog upravnog spora u kojem su one donesene zbog zakonom taksativno normiranih razloga. Pri tome postupak obnove nije nastavak ranijeg upravnog spora, niti novi upravni spor, već zasebni postupak vezan uz izvanredni pravni lijek, koji se ne pokreće tužbom.<sup>246</sup> Glavne značajke zakonskog uređenja ovog pravnog lijeka su sljedeće: (i) obnova se ne može provesti po službenoj dužnosti već samo na prijedlog stranke, (ii) obnova je dopuštena u odnosu na sporove dovršene presudom i rješenjem,<sup>247</sup> (iii) obnova je dopuštena samo ako je upravni spor okončan odnosno nije dopuštena ako upravni spor još traje te (iv) o prijedlogu za obnovu spora u postupcima zaštite tržišnog natjecanja odlučuje Visoki upravni sud RH.

Za dopustivost obnove moraju biti ispunjene zakonom propisane pretpostavke. Razlozi su alternativno i strogo normirani te nema mogućnosti na pozivanje nekog drugog razloga izvan ondje navedenih, a suprotno bi rezultiralo nedopuštenošću prijedloga i posljedično tomu njegovog odbacivanja.<sup>248</sup> Tako se, prema članku 137. stavku 1. ZUS-a spor može obnoviti (i) ako je konačnom odlukom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od odluke suda i ako je postupak pred Europskim sudom za ljudska prava okončan prijateljskim rješenjem spora u skladu s člankom 39. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda odnosno jednostranim priznanjem

---

<sup>246</sup> Rajko, Alen, Obnova spora – izvanredni pravni lijek u upravnosudskom postupku, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obnova-spora-izvanredni-pravni-lijek-u-upravnosudskom-postupku>, pristup: 5. srpnja 2024.

<sup>247</sup> Sve do stupanja na snagu novog ZUS-a bila je dvojbena dopustivost obnove spora koji je okončan rješenjem. Prema stajalištu pravne doktrine, i u tim slučajevima trebalo je dopustiti obnovu spora, dok je sudska praksa zauzimala suprotno stajalište. Više o tome vidi u Staničić et. al., op. cit. (bilj. 198), str. 255.-256. Novim ZUS-om otklonjene su navedene dvojbe te je obnova spora dopuštena kada je spor okončan „odlukom suda“ što ne obuhvaća samo presudu, već i rješenje kojim je spor okončan (npr. rješenje o odbacivanju tužbe, rješenje o obustavi spora). Vidjeti čl. 137. st. 1. ZUS-a.

<sup>248</sup> Čl. 138. st. 1. ZUS-a.

povrede u skladu s člankom 62.a Poslovnika Europskog suda za ljudska prava, (ii) ako se presuda temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili drugo javnopravno tijelo o tom je pitanju poslije odlučilo u bitnim točkama drukčije, (iii) ako je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda, (iv) ako se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj, ili ako se odluka suda temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke, (v) ako je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je morao biti izuzet, (vi) ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem sudskom postupku, (vii) ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu, (viii) ako odluka u oglednom postupku na temelju koje su riješeni ogledni sporovi bude poništena.

S obzirom na hibridni model sudske kontrole u postupcima zaštite tržišnog natjecanja postavlja se zanimljivo pravno pitanje mogu li se nove činjenice koristiti kao razlog za obnovu upravnog spora ili je, zbog ograničenih istražnih ovlasti Visokog upravnog suda RH, isključena i mogućnost obnove spora zbog navedenog razloga. Budući da u postupcima zaštite tržišnog natjecanja Visoki upravni sud RH odlučuje prema stanju stvari u vrijeme donošenja odluke Agencije, smatramo da bi stranka obnovu upravnog spora mogla tražiti samo u odnosu na činjenice koje su postojale još u fazi upravnog postupka (naravno, pod uvjetom da za njih nije znala tijekom postupka). Dakako, nije dovoljno da se radi o bilo kakvim novim činjenicama, već je potrebno da se radi o takvim činjenicama koji bi mogli dovesti do donošenja povoljnije odluke za predlagatelja obnove spora.<sup>249</sup> Iznošenje činjenica koje nisu postojale za vrijeme trajanja upravnog postupka koji je prethodio upravnom sporu, kao i onih činjenica koje su se pojavile tek u upravnom sporu, ne čini vjerojatnim postojanje zakonske osnove za obnovu. Posljedično tomu, Visoki upravni sud RH trebao bi odbaciti prijedlog za obnovu, sukladno odredbi članka 138. stavka 1. ZUS-a.

### *1.5.2. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke*

Drugi izvanredni pravni lijek kojim se osigurava uklanjanje nezakonitosti u upravnom sporu je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke (dalje u tekstu:

---

<sup>249</sup> Vidi primjerice rješenje Upravnog suda u Osijeku, posl. broj UsI-1020/15 od 17. studenoga 2016. ili rješenje Upravnog suda u Osijeku, posl. broj UsI-25/12 od 20. studenoga 2014.

zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti).<sup>250</sup> Ovo izvanredno pravno sredstvo uvedeno je u upravni spor nakon provedene reforme upravnog sudovanja 2010. i donošenja tadašnjeg ZUS-a. Međutim, tek stupanjem na snagu ZUS-a iz 2024., naziv ovog pravnog lijeka usklađen je s njegovim bitnim obilježjima. Naime, sve do tada ovaj pravni lijek bio je naslovljen kao zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, iako je bio usmjeren na preispitivanje zakonitosti ne samo pravomoćnih presuda, već i rješenja.<sup>251</sup>

Prema članku 139. stavku 1. ZUS-a, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može se podnijeti protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda RH zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.<sup>252</sup> Takav zahtjev može podnijeti samo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (dalje u tekstu: DORH), na prijedlog stranaka u upravnom sporu ili po službenoj dužnosti, i to u roku od 6 mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. DORH je dužan o svojoj odluci o prijedlogu stranke obavijestiti stranku što je prije moguće, a najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga. Usto, ako DORH odluči da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, takva negativna obavijest stranci mora biti obrazložena. O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud RH u vijeću od pet sudaca, uz mogućnost odlučivanja u proširenom vijeću od trinaest sudaca tog suda ako peteročlano vijeće ocijeni da bi svojom odlukom odstupilo od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća, ili da praksa Vrhovnog suda RH u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena.<sup>253</sup> Ako Vrhovni sud RH utvrdi osobito tešku povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev i osporavanu odluku ukinuti i vratiti

---

<sup>250</sup> Prema Šikiću, ovaj pravni lijek nastao je kao svojevrsna kombinacija zahtjeva za zaštitu zakonitosti (jer ga je podnosio nadležni državni odvjetnik) i zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke. Navedenom institutu prethodila su dva instituta koja su mu vrlo slična – zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke (koji je postojao u socijalističkoj Jugoslaviji) i zahtjev za zaštitu zakonitosti (koji je postojao u socijalističkoj Jugoslaviji, ali i u samostalnoj Republici Hrvatskoj do 2012. godine). Šikić, Marko, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 54, br. 1, 2017., str. 179.

<sup>251</sup> Čl. 78. st. 1. ZUS-10.

<sup>252</sup> Prema ZUS-10 zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude mogao se podnijeti zbog „povrede zakona“ (čl. 78. st. 1. ZUS-14), odnosno bilo kojeg slučaja nezakonitosti koji se eventualno dogodio pri donošenju sporne presude ili rješenja. Ovakva nedovoljna zakonska preciznost o razlozima za izjavljivanje zahtjeva dovela je do dvojbi u pravnoj teoriji. Više o tome vidi u Maganić; Orlić Zaninović, op. cit. (bilj. 166), str. 591.-592.

<sup>253</sup> Čl. 142. st. 2. ZUS-a.

predmet na ponovno rješavanje ili je preinačiti. S druge strane, ako utvrdi da je zahtjev neosnovan, Vrhovni sud RH odbit će zahtjev.<sup>254</sup>

Kako bi ovaj izvanredni lijek učinio dostupnijim strankama, zakonodavac je novim ZUS-om propisao da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti protivna stranka može podnijeti izravno, bez DORH-a u sljedećim slučajevima: (i) ako je DORH bio stranka u upravnom sporu ili (ii) ako je DORH zastupao tuženika u sporu ili (iii) ako DORH u propisanom roku ne dostavi predlagatelju zahtjeva obavijest o svojoj odluci, odnosno ako DORH predlagatelju ne dostavi obrazloženu negativnu obavijest o odluci povodom prijedloga za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, pri čemu ovu ovlast nemaju javnopravna tijela kao stranke u sporu.<sup>255</sup> Analizirajući navedene odredbe možemo zaključiti da u postupcima zaštite tržišnog natjecanja u praksi gotovo da i neće doći do povećanja dostupnosti ovog pravnog lijeka strankama odnosno do poboljšanja njihova položaja u sporu. Naime, prema ZZTN-u, DORH nije stranka u postupku. Osim toga, do sada nije zabilježen niti jedan primjer zastupanja Agencije u sporu po DORH-u. Ovaj put izravnog podnošenja zahtjeva Agencija može stranci zatvoriti na način da odluči da ga u postupcima neće zastupati DORH. Konačno, teško je za očekivati da će DORH prekoračivati rok za dostavu predlagatelju obavijesti o svojoj odluci, odnosno da ju neće obrazložiti. Prema našem mišljenju, dovoljno je da u obrazloženju DORH općenito prihvati razloge iznesene u osporavanoj upravnosudskoj odluci, da bismo mogli govoriti o obrazloženom prijedlogu, budući da su u tom slučaju razlozi već poznati podnositelju prijedloga.<sup>256</sup>

Dakle, u postupcima zaštite tržišnog natjecanja korištenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti praktično je u rukama je DORH-a, dok je Vrhovni sud RH tek sekundarno u mogućnosti ocijeniti je li pitanje na koje upozorava DORH doista važno za ostvarenje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana. Ako DORH odbije prijedlog stranaka, Vrhovni sud RH ne može ni na koji način provesti sudsku kontrolu. Takvu kontrolu ne može provesti niti bilo koje drugo tijelo, budući da protiv odluke DORH-a ne postoji nikakvo pravno sredstvo.

---

<sup>254</sup> Čl. 143. st. 5. i 6. ZUS.

<sup>255</sup> Čl. 141. st. 2.-4. ZUS-a.

<sup>256</sup> Slično Rajko, A., Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 6. epizoda (izvanredni pravni lijekovi), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-6-epizoda-izvanredni-pravni-lijekovi-59980>, datum pristupa: 29.8.2024.

Iako je zakonodavac novim ZUS-om učinio korak naprijed u cilju jačanja postupovnih prava stranaka, smatramo da bi *de lege ferenda* podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti trebalo omogućiti svim strankama iz upravnog spora, bez ograničenja. U analizi ove problematike potrebno je krenuti od cilja koji se ostvaruje u upravnom sporu i procesnih prava stranaka koja u tom postupku moraju biti ostvarena. Naime, cilj upravnog spora nije isključivo ostvarivanje javnog interesa, jer upravni sudovi odlučuju i o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava. Samim time što su stranke u postupku, strankama moraju biti osigurana procesna prava te ona ne smiju ovisiti o nekim izvanjskim kriterijima. Prema tome, jednakost stranaka u postupku i potpuna zaštita njihovih prava može se osigurati samo ako se normira mogućnost da sve stranke iz upravnog spora samostalno mogu podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti izravno Vrhovnom sudu RH. DORH ne može biti povlašten u tom smislu, neovisno o tome je li bio stranka u upravnom sporu ili nije. Propisivanje dodatnih kriterija i ovisnost stranaka o diskreciji DORH-a nipošto ne doprinose osiguravanju jedinstvene primjene prava i djelotvornosti zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti.<sup>257</sup>

S obzirom na jednostupanjski model sudske zaštite i ograničeno pravo na žalbu u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, postavlja se zanimljivo pravno pitanje može li zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti kompenzirati ograničavanje prava na žalbu. Smatramo da ovaj izvanredni pravni lijek strankama samo posredno omogućuje zaštitu njihovih prava i pravnih interesa, budući da stranke u pravilu nemaju mogućnost same inicirati postupak, već to ovisi o diskreciji DORH-a. Osim toga, kao izvanredni pravni lijek, ovo pravno sredstvo ima ograničen domet pobijanja sudskih odluka. Naime, budući da je usmjeren na osiguranje ustavne zadaće Vrhovnog suda RH, odnosno na jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih, ovaj pravni lijek može se izjaviti samo iz onih razloga koji su važni za osiguranje tih ciljeva. Prema tome, on uopće nije usmjeren na preispitivanje činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom sporu. Konačno, stranke u upravnom sporu nemaju mogućnost podnošenja redovitog pravnog lijeka u slučaju da Visoki upravni sud RH bitno povrijedi pravila postupka, nepotpuno ili pogrešno utvrdi činjenično stanje ili povrijedi materijalno pravo.<sup>258</sup> Zbog svega toga, smatramo da zahtjev

---

<sup>257</sup> Slično i Maganić; Orlić Zaninović, op. cit. (bilj. 166), str. 586. i 607.

<sup>258</sup> Medvedović, Dragan, Potpuna reforma upravnog sudovanja, Zbornik 49. susreta pravnika: Opatija, 11.-13. svibnja 2011., Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2011., str. 285., cit. u: Đerđa; Galić, op. cit. (bilj. 161), str. 356.



za izvanredno preispitivanje zakonitosti ipak ne može kompenzirati ograničene mogućnosti prava na izjavljivanje žalbe protiv odluka donesenih u upravnom sporu.<sup>259</sup>

## **2. Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj**

### *2.1. Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj*

Priznavanje prava implicira i priznavanje prava na njihovu zaštitu. Mogućnost zaštite prava nužna je pretpostavka za njihovu egzistenciju. Pravno organizirani pravosudni državni aparat treba u konkretnim situacijama ostvariti opću garanciju pravnog poretka da će prava biti na adekvatan način zaštićena. Pružajući pravnu zaštitu, pravosudni organi ostvaruju pravnu normu, primjenjuju apstraktno pravno pravilo na konkretan slučaj.<sup>260</sup>

Budući da je pravo na traženje pravne zaštite jedno od osobnih sloboda i prava čovjeka i građanina, učinkovita provedba zaštite tržišnoga natjecanja jednako je važna kao i samo pravo na pošteno tržišno natjecanje. Kada ne bi postojale odgovarajuće mjere za sprječavanje povrede i nastanka (daljnje) štete, takva zaštita bila bi neučinkovita i beskorisna. Zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja ne služi samo interesima konkurenata, nego i potrošača, ali i javnopravnom interesu i društvenoj zajednici u cjelini. U nastavku ćemo govoriti o građanskim mjerama zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja.

Postupci zbog povrede prava tržišnoga natjecanja pretežno se vode pred Agencijom, međutim, stranke se mogu obratiti i sudu. Nedostatak javnopravne zaštite koja se ostvaruje primjenom pravila tržišnoga natjecanja od strane nadležnih tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja je da ona djeluje samo *pro futuro*. Naime, unatoč tome što zabrana i sankcioniranje nezakonitog postupanja obustavljaju moguće daljnje štetne radnje i rast štete, postupkom pred nadležnim tijelom ni na koji način ne može se sanirati šteta koja je već nastala zbog protupravnog postupanja.<sup>261</sup> Drugi njezin nedostatak leži u tome što se pojedinci štite samo posredno budući da je njezin jedini cilj spriječiti i sankcionirati nezakonito postupanje na tržištu.<sup>262</sup> Uz to, od

---

<sup>259</sup> Tako i Đerđa; Galić, *ibid.* Slične argumente iznosi i Akšamović, *op. cit.* (bilj. 170), str. 414.-415.

<sup>260</sup> Triva, Siniša; Dika Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 4.

<sup>261</sup> Butorac Malnar et. al., *op. cit.* (bilj. 3), str. 109.

<sup>262</sup> *Ibid.*

trenutka postupanja protivno pravilima tržišnog natjecanja pa do donošenja odluke nadležnog tijela postoji određeno vremensko razdoblje koje je iznimno važno u kontekstu određivanja visine pretrpljene štete<sup>263</sup> te je u tom smislu značajno s privatnopravnog stajališta.

## *2.2. Sudska nadležnost*

Prema članku 34.b točki 9. Zakona o parničnom postupku,<sup>264</sup> u sporovima u povodu djela nelojalne tržišne utakmice, monopolističkih sporazuma i narušavanja ravnopravnosti na jedinstvenom tržištu RH u parničnom postupku u prvom stupnju sude trgovački sudovi. Izrazi korišteni u navedenom članku neprecizni su i nisu usklađeni s terminologijom ZZTN-a. Usprkos tomu, može se nedvojbeno zaključiti da izraz “monopolistički sporazumi” smisleno odgovara izrazu “zabranjenih sporazuma poduzetnika” iz članka 9. ZZTN-a, a “narušavanje ravnopravnosti na jedinstvenom tržištu RH” obuhvaća pojam “zlouporebe vladajućeg položaja” iz čl. 16. ZZTN-a, budući da se upravo zlouporabom vladajućeg položaja narušava ravnopravnost na mjerodavnom tržištu.<sup>265</sup> Iz opće stvarne nadležnosti proizlazi i odredba članka 69.a stavka 1. ZZTN-a kojom je izričito propisano da u postupcima naknade štete zbog povrede ZZTN-a ili članka 101. ili 102. UFEU-a odlučuju nadležni trgovački sudovi.

ZZTN-om nije određena mjesna nadležnost sudova te se u tom smislu primjenjuje ZPP kao opći propis. Tako se na pitanje mjesne nadležnosti primjenjuju pravila ZPP-a o općoj i posebnoj mjesnoj nadležnosti. Prema članku 46. stavku 1. ZPP-a, ako zakonom nije određena isključiva mjesna nadležnost kojeg drugog suda, za suđenje je nadležan sud koji je općemjesno nadležan za tuženika. U tom slučaju nadležan je sud na čijem području tuženik ima prebivalište, odnosno ako nema prebivalište mjesno je nadležan sud na kojem tuženik ima boravište. Prema članku 48. stavku 1. istog Zakona, za suđenje u sporovima protiv pravnih osoba općemjesno je nadležan sud na čijem se području nalazi njihovo registrirano sjedište. Za suđenje u sporovima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu, osim suda općemjesne nadležnosti, nadležan je i sud na čijem području je štetna radnja počinjena ili sud na čijem je području štetna posljedica nastupila.

---

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Zakon o parničnom postupku, pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22), dalje u tekstu: ZPP.

<sup>265</sup> Rodin, Mirella, Privatnopravna provedba pravila tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, Hrvatska pravna revija 12 (2009.), str. 20.

Sporove u kojima se zahtijeva zaštita zbog narušavanja tržišnog natjecanja uvijek u prvom stupnju sudi sudac pojedinac, jer ZZTN-om to nije na drukčiji način određeno.<sup>266</sup>

Ni ZZTN ni ZPP ne predviđaju hitnost postupka koji se pred nadležnim trgovačkim sudom vodi zbog povrede pravila o tržišnom natjecanju.<sup>267</sup> S obzirom da od trenutka povrede pa do pravomoćne presude može proći mnogo vremena, to može utjecati na visinu štete koja može nastajati za cijelo vrijeme trajanja postupka. Zbog toga smatramo da bi *de lege ferenda* trebalo u naše zakonodavstvo uvesti i izrijekom propisati hitnost u postupcima u povodu povrede propisa o tržišnom natjecanju koji se vode pred trgovačkim sudovima.

### 2.3. Procesnopravna legitimacija

Povredom pravila tržišnog natjecanja pogođeni su poduzetnici, ali i potrošači koji su sudionici na tržištu. Posljedica narušenog tržišnog natjecanja je poslovanje pojedinih poduzetnika na tržištu pod znatno nepovoljnijim uvjetima od onih koji bi postojali da je tržište bilo konkurentno te su oni prisiljeni izaći s određenog tržišta ili im je onemogućen ulazak na tržište.<sup>268</sup> Osim njih, štetu trpe i potrošači budući da se takvim postupcima u konačnici smanjuje kvaliteta proizvoda i usluga i izostaju inovacije.<sup>269</sup> Budući da na tržištu sudjeluju i poduzetnici i potrošači, smatramo da je potrebno posvetiti pozornost pravilnom definiranju navedenih pojmova, a u svrhu učinkovite provedbe pravila tržišnog natjecanja. U suprotnom, pojedine osobe koje sudjeluju u razmjeni roba i/ili usluga na tržištu i obavljaju neki oblik gospodarske aktivnosti ostale bi neobuhvaćene tim pojmom. U nastavku ćemo analizirati aktivnu i pasivnu legitimaciju u odnosu na navedene sudionike.

Iz same definicije ustavne odredbe da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu proizlazi da Ustav RH rabi pojam poduzetnik a ne trgovac. Pojam poduzetnika znatno je širi od pojma trgovca. Navedeno možemo zaključiti i iz odredbe članka 3. ZZTN-a kojom je određeno da se poduzetnikom smatraju trgovačka društva, trgovci, udruženja 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

---

<sup>266</sup> Članak 41. stavak 1. ZPP-a.

<sup>267</sup> Za razliku od toga, prema članku 69. ZZTN-a, svi sporovi pred Visokim upravnim sudom RH pokrenuti na temelju odredaba ZZTN-a su žurni.

<sup>268</sup> Tako i Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 121. te Bukovac Puvača, Maja; Butorac Malnar, Vlatka, Izvanugovorna odgovornost za štetu prouzročena povredom pravila tržišnog natjecanja, Hrvatska pravna revija 12 (2008.), str. 38.-39.

<sup>269</sup> Butorac Malnar i dr., ibid., Bukovac Puvača; Butorac Malnar, ibid.

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. Tako se pod pojmom poduzetnika podrazumijeva svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost na tržištu neovisno o njegovom pravnom statusu i načinu financiranja te neovisno o tome ostvaruje li dobit ili ju ima namjeru ostvariti.<sup>270</sup> Budući da se određeni subjekt može smatrati poduzetnikom samo ako obavlja gospodarsku djelatnost, obavljanje te djelatnosti je temeljni element pojma poduzetnika.<sup>271</sup>

Gospodarska djelatnost je svaka ona djelatnost koja nudi robu i/ili uslugu na nekom tržištu.<sup>272</sup> Ona ne mora biti trajna, naprotiv, može biti povremena i jednokratna te je pojam poduzetnika proširen i na one kojima je na temelju posebnih prava povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa, poduzetnike koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod ili kojima je, na temelju dodijeljenih posebnih ili isključivih prava, povjereno obavljanje određene djelatnosti i to samo u slučajevima ako primjena ZZTN-a ne bi sprječavala, pravno i činjenično, obavljanje zadaća koje su im posebnim propisima i mjerama utvrđene i zbog kojih su te osobe osnovane.<sup>273</sup> Kao primjer za razgraničenje je li određeni entitet poduzetnik možemo navesti analizu udruge.

Naime, Zakonom o udrugama<sup>274</sup> određeno je da je udruga u smislu tog Zakona svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih ili pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna i druga uvjerenja ili ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom RH i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika udruživanja. Iako se udruge ne osnivaju sa svrhom stjecanja dobiti, one mogu obavljati gospodarsku djelatnost sukladno zakonu i statutu. U tom smislu, ako bi one u obavljanju gospodarske djelatnosti povrijedile pravila tržišnog natjecanja, iste se smatraju poduzetnikom

---

<sup>270</sup> DG Competition, Glossary of terms used in EU competition policy, Antitrust and control of concentrations, Bruxelles, 2002., str. 46., dostupno na: [https://ec.europa.eu/translation/spanish/documents/glossary\\_competition\\_archived\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/translation/spanish/documents/glossary_competition_archived_en.pdf), pristup: 4.3.2020.

<sup>271</sup> Isto Cerovac, Mladen, Pojam poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja, Hrvatska pravna revija 10 (2005.), str. 63.

<sup>272</sup> DG Competition, Glossary of terms used in EU competition policy, Antitrust and control of concentrations, op. cit. (bilj. 270).

<sup>273</sup> Članak 3. stavak 2. i 3. ZZTN-a.

<sup>274</sup> Zakon o udrugama (Narodne novine, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22), dalje u tekstu: Zakon o udrugama.

u smislu ZZTN-a i to samo u dijelu u kojem su tu djelatnost obavljale. Navedeno proizlazi i iz presude u predmetu *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*.<sup>275</sup> Presudom su iz definicije pojma poduzetnika isključeni oni subjekti koji obavljaju gospodarsku djelatnost nesamostalno i bez snošenja poduzetničkog rizika (npr. radnici) ili oni koji ne sudjeluju u tržišnoj utakmici nudeći dobra i usluge (npr. javna tijela kad ne djeluju *iure gestionis*). Upravo iz ovog primjera možemo zaključiti da definiranje pojma poduzetnika nije jednoznačno i da ovisi i o okolnostima konkretnog slučaja. Na sudu je da, po službenoj dužnosti, vodi računa o tome je li određeni entitet poduzetnik. Pojam poduzetnika treba shvatiti kao pravno - tehnički izraz i tumačiti ga isključivo u granicama primjene propisa tržišnog natjecanja jer taj pojam može imati potpuno drukčije značenje u drugim propisima.<sup>276</sup>

Aktivna legitimacija subjekata koji su u izravnom odnosu s poduzetnikom koji je svojim postupanjem narušio tržišno natjecanje nije upitna. U tu skupinu ubrajamo konkurente i ostale sudionike mjerodavnog tržišta koje je ograničeno ili narušeno kao i direktne kupce poduzetnika koji su implementirali nezakonitu mjeru. Osim što takvim subjektima nije upitna aktivna legitimacija, neupitan je i njihov pravni interes.<sup>277</sup> Poseban problem aktivne legitimacije pojavljuje se kod naknade štete indirektnim kupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja, a u koju skupinu (uglavnom) spadaju i potrošači. Indirektni kupci su oni koji su u neizravnom odnosu sa štetnikom jer kupuju proizvode od direktnih kupaca.<sup>278</sup> Člankom 5. stavkom 1. točkom 15. ZZP-a kao potrošač je određena svaka fizička osoba koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti dok se u pravnoj teoriji, potrošačem smatra svaka fizička ili pravna osoba koja troši ili bi u nekoj određenoj situaciji mogla trošiti neki proizvod ili uslugu.<sup>279</sup>

Kako bi neutralizirali vlastitu štetu, direktni kupci često ju (u potpunosti ili djelomično) prenose na svoje kupce i to najčešće na način da povećaju prodajnu cijenu proizvoda za onoliko koliko su ih i sami platili zbog narušenosti izvornog tržišta tog proizvoda. Ti kupci čine isto i šteta se prenosi dalje te u konačnici pada na krajnjeg potrošača.<sup>280</sup> Upravo iz tih razloga, kod indirektnih kupaca javio se u europskom pravu problem priznavanja pravnog interesa, kao i

---

<sup>275</sup> Predmet C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH* [1991] ZSP I-2010, točka 21. presude.

<sup>276</sup> Cerovac, op. cit. (bilj. 271), str. 62.

<sup>277</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 140.

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> Cerovac, Mladen, Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja, TEB, Zagreb, 2003., str. 119.

<sup>280</sup> Hilgenfeld, Mario, Private Antitrust Enforcement: Towards a Harmonised European Model or a „Patchwork” of Various Member States’ Rules?, *International Trade Law Review*, no. 2, 2008., str. 44., cit. u: Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 141.

problem dokazivanja visine pretrpljene štete i uzročne veze između štetne radnje i nastale štete. Navedeni problem riješen je Direktivom o naknadi štete koja je tuženiku priznala prigovor prijenosa štete u cijelosti ili djelomično, pri čemu teret dokaza leži na tuženiku te je, posljedično tomu, indirektnim kupcima priznala pravni interes za pokretanja postupka za naknadu štete. Zakon o postupcima naknade štete implementirao je navedenu odredbu člankom 15. prema kojem štetnik u postupku naknade štete može u obranu navesti činjenicu da je oštećenik u cijelosti ili djelomično prenio prekomjernu cijenu dalje niz lanac opskrbe te na taj način umanjio iznos obične štete koju je pretrpio. Takvo umanj enje ne dovodi u pitanje pravo na potpunu naknadu štete, uključujući i pravo na izmaklu korist zbog potpunog ili djelomičnog prenošenja prekomjernih cijena.

Na štetniku je teret dokazivanja da je prekomjerna cijena prenesena i u kojem opsegu je prenesena u smislu stavka 1. toga članka, a on može zahtijevati otkrivanje dokaza od oštećenika ili od trećih osoba. Naime, kada tuženicima u postupcima naknade štete pokrenutim od direktnih kupaca ne bi bila dana mogućnost prigovora prijenosa štete, odnosno prigovora da je direktni kupac štetu prenio dalje u distributivnom lancu (pa mu samim time šteta nije ni nastala), moglo bi se dogoditi da se šteta naknađuje onim subjektima koji ju nisu pretrpjeli (jer su ju prenijeli), što bi u svojoj biti predstavljalo neosnovano bogaćenje.<sup>281</sup> Posljedično, a kako bi se izbjeglo da štetnici nikome ne odgovaraju za počinjenu štetu, potrebno je bilo indirektnim kupcima priznati pravni interes za pokretanje postupka naknade štete.<sup>282</sup> Ovakvo rješenje možemo smatrati iznimkom od pravila da sud o postojanju pravnog interesa vodi računa po službenoj dužnosti budući da je tuženik onaj koji može iznijeti prigovor o prijenosu prekomjerne cijene što je i razumljivo, budući da sud s navedenim ne može biti upoznat na drugi način. U tom smislu, postavlja se pitanje kakvu odluku bi sud trebao donijeti, ako utvrdi da je prigovor tuženika osnovan i da je u cijelosti prenesena (potpuna) šteta niže u lancu opskrbe. Smatramo da bi u tom slučaju sud trebao rješenjem odbaciti tužbu zbog nepostojanja pravnog interesa u smislu članka 288. stavka 2. ZPP-a.

Pojam poduzetnika u europskom pravu definirao se razvojem prakse europskog prava. Budući da članak 102. UFEU-a ne nudi definiciju pojma poduzetnika, on je proizašao iz primjene pravila EU o zaštiti tržišnog natjecanja. To znači da se pojedini entitet može smatrati poduzetnikom sa stajališta pravila EU o zaštiti tržišnog natjecanja iako on nije poduzetnik u

---

<sup>281</sup> Preambula Direktive o naknadi štete.

<sup>282</sup> Točka 44. Preambule Direktive o naknadi štete.

smislu nacionalnog prava ili se isti ne smatra poduzetnikom. Navedeni pojam<sup>283</sup> Sud EU shvaća vrlo široko te se pod njime podrazumijeva svaki subjekt uključen u ekonomsku aktivnost, bez obzira na pravni status i način financiranja. Sud u tumačenju pojma primjenjuje tzv. funkcionalni pristup pri čemu je naglasak na ekonomskoj aktivnosti koju poduzetnik obavlja, a ne njegovom pravnom statusu. Zlouporabu može počiniti jedan, ali i više poduzetnika.<sup>284</sup>

Tako, u svom mišljenju koje je iznio u predmetu *Albany*, nezavisni odvjetnik Jacobs ističe kako „koncept poduzetnika ostvaruje dvostruku svrhu. S jedne strane, i ta je funkcija uočljivija, omogućuje utvrđivanje kategorije pravnih subjekata na koje se primjenjuju pravila tržišnog natjecanja... S druge strane omogućuje definiranje subjekta kojem se određeno ponašanje može pripisati“.<sup>285</sup> Posljedično, prilikom definiranja pojma poduzetnika, svaka se situacija samostalno procjenjuje i ovisi o činjenicama svakog pojedinog slučaja. Međutim, ako je subjekt uključen u gospodarsku djelatnost, on će se smatrati poduzetnikom bez obzira na svoj pravni status, način financiranja, kao i bez obzira na to ostvaruje li dobit ili ima namjeru ostvarivati dobit.<sup>286</sup> Bitno je da nudi dobra ili usluge na tržištu, ali nije bitan oblik u kojem djeluje te je li dio javne vlasti. Prilikom definicije tog pojma isključivo se promatra priroda djelatnosti poduzetnika.<sup>287</sup> Tako je protekom vremena, kao i donošenjem brojnih odluka kako Komisije tako i Suda EU, uspostavljeno stajalište da je pri utvrđivanju ekonomske aktivnosti važno postojanje triju elementa: (i) da poduzetnik mora nuditi dobra i usluge na tržištu, (ii) da mora snositi ekonomski ili financijski rizik, (iii) i imati mogućnost ostvarivanja profita.<sup>288</sup>

#### 2.4. Pravna osnova tužbenog zahtjeva

Iako je ZZTN-om određeno da su poduzetnici koji su povrijedili odredbe tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a odgovorni za naknadu štete nastalu tim povredama, to ne znači da je zahtjev za naknadu štete jedina osnova tužbenog zahtjeva pred nadležnim parničnim sudom. Nastanak štete samo je posljedica protupravnog ponašanja poduzetnika na tržištu. Mogućnost

---

<sup>283</sup> O problemima prilikom određivanja pojma poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja vidi Wils, Wouter, P.J., The undertaking as a subject of E.C. competition law and the imputation of infringements to natural or legal persons, *European Law Review*, vol. 25, br. 2, 2000., 99-116.

<sup>284</sup> Pošćić, Ana, Dokazivanje predatornih cijena u europskom pravu tržišnog natjecanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 49, br. 3, 2012., str. 554.

<sup>285</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu C-67/96 *Albany i Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ZSP 5863.

<sup>286</sup> DG Competiton, Glossary of terms used in EU competition policy, Antitrust and control of concentrations, op. cit. (bilj. 270).

<sup>287</sup> Pošćić, op. cit. (bilj. 22), str. 923. i 926.

<sup>288</sup> Pošćić, Ana, Europsko pravo tržišnog natjecanja i interesi potrošača, *Narodne novine*, Zagreb, 2014. str. 68-69.

iniciranja sudske zaštite proizlazi iz zakonskih odredbi ZPP-a, odnosno ZZTN-a kojima je zbog povrede prava tržišnog natjecanja i naknade štete određena nadležnost trgovačkih sudova.<sup>289</sup> U tom smislu, smatramo da bi se u tužbi zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju mogli postaviti sljedeći tužbeni zahtjevi:

- zahtjev za utvrđenje postojanja radnje narušavanja tržišnog natjecanja
- isticanje ništetnosti ugovora
- zahtjev za zabranu odnosno prestanak protupravnog postupanja
- prijedlog za određivanje privremene mjere te
- zahtjev za naknadu štete.

Budući da je ocjena dopuštenosti koncentracije u isključivoj nadležnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i Komisije, u nastavku ćemo analizirati preostala dva oblika narušavanja tržišnog natjecanja koji predstavljaju pravnu osnovu tužbenog zahtjeva pred nadležnim parničnim sudom.

Sporazumi poduzetnika uređeni su u glavi II. ZZTN-a te odredbama članka 101. UFEU-a. Neće se svaki sporazum smatrati zabranjenim sporazumom. Iako je temeljno načelo slobodnih tržišnih odnosa slobodno ugovaranje, zabranjeno je sklapati sporazume koji mijenjaju uvjete slobodnog tržišnog natjecanja čime smanjuju broj dostupnih proizvoda i povisuju cijene.<sup>290</sup> Takvim sporazumima ostale se nastoji isključiti s tržišta čime se sudionicima otvara mogućnost ostvarivanja ekstra profita. Konačno, teret takvog sklapanja sporazuma pada na potrošače budući da oni više plaćaju za proizvode i usluge slabije kvalitete.<sup>291</sup> Tako će se od opće zabrane propisane člankom 8. stavkom 1. ZZTN-a izuzeti oni sporazumi koji u vrijeme njihova trajanja ispunjavaju dva pozitivna i dva negativna uvjeta propisana stavkom 3. istog članka ili ako ispunjavaju uvjete za skupno izuzeće iz uredbi koje uređuju skupna izuzeća sporazuma. Stavkom 1. članka 8. ZZTN-a generalno se zabranjuju svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

Osim ove generalne odredbe kao opće zabrane svih sporazuma kojima je cilj ili posljedica narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, u točkama 1. do 5. istog

---

<sup>289</sup> Članak 69.a ZZTN-a i članak 34.b točka 9. ZPP-a.

<sup>290</sup> Van Bael; Bellis, op. cit. (bilj. 18), str. 27.

<sup>291</sup> Report from the Commission, Report on Competition Policy 2005., Brussels, 15.6.2006., SEC (2006) 761 final, str. 7., dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2005/en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2005/en.pdf), pristup: 10.6.2020.



stavka primjerično su navedeni osobito zabranjeni sporazumi te se ne radi o zatvorenoj listi. Tako su npr. osobito zabranjeni sporazumi kojima poduzetnici izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno druge trgovinske uvjete, ograničavaju ili nadziru proizvodnju, tržišta, tehnološki razvoj ili ulaganje, dijele tržišta ili izvore nabave. ZZTN-om nije propisana forma sporazuma pa se sporazumima smatraju ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori poduzetnika te usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke poduzetnika ili udruženja poduzetnika, opći uvjeti poslovanja i drugi akti poduzetnika koji su (ili koji mogu biti) sastavni dio ugovora, neovisno o tome radi li se o horizontalnim sporazumima, tj. onima koje sklapaju poduzetnici koji djeluju na istoj razini proizvodnje odnosno distribucije ili je riječ o vertikalnim sporazumima koji djeluju na različitoj razini proizvodnje odnosno distribucije. Za postojanje sporazuma bitna je suglasna volja sudionika da se na tržištu ponašaju na određeni način te nije relevantno jesu li sporazumi ugovori u smislu propisa o obveznim odnosima.

Kako bi se članak 101. UFEU-a mogao primijeniti, potrebno je utvrditi određene elemente. Tako se dokazuje postojanje sporazuma i poduzetnika, cilj ili učinak sporazuma kojim se nastoji spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje kao i znatan utjecaj sporazuma na trgovinu i to posebno na trgovinu među državama članicama.<sup>292</sup> Pojmovi nisu određeni UFEU-om nego ih tumači Komisija i sudovi država članica. Što se tiče elementa postojanja sporazuma, nije bitan oblik u kojem je taj sporazum sklopljen, a ključ za određivanje njegova postojanja je volja stranaka. Neovisno o obliku, sve dok postoji namjera stranaka, postoji i sporazum o djelovanju.

Uz pojam poduzetnika i pojam ograničenja tržišnog natjecanja, nužan element za primjenu članka 101. UFEU-a je i utjecaj na trgovinu među državama članicama. To znači da se na postupanje poduzetnika koje ne rezultira štetnim posljedicama na trgovinu između država članica, primjenjuju nacionalni propisi o zaštiti prava tržišnog natjecanja. Isto vrijedi i za čl. 102. UFEU. U tom smislu, u presudi *Grundig*,<sup>293</sup> Sud EU ističe kako je najvažnije utvrditi ima li sporazum stvarni ili potencijalni, posredni ili neposredni utjecaj na trgovinu između država članica, čime onemogućava postizanje cilja jedinstvenog tržišta među državama članicama. Ako se utvrdi da sporazum utječe na trgovinu država članica, tada se članak 101. primjenjuje na sve klauzule, iako pojedine od njih možda i nemaju takav utjecaj. Prilikom ispitivanja učinka

---

<sup>292</sup> Jones; Sufrin, op. cit. (bilj. 14), str. 102. i 103.

<sup>293</sup> Predmet C-56/64 i C-58/64 *Établissements Consten S.à.R.L. i Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission of the European Economic Community* [1973] ZSP 41.

sporazuma nije bitna namjera strana nego predvidljivi učinci sporazuma. Ono što se utvrđuje su ciljevi koje određeni sporazum ostvaruje u svjetlu ekonomskog konteksta u kojem se on primjenjuje.<sup>294</sup>

Prilikom ocjene o utjecaju na tržište, promatra se sporazum u cjelini te se u obzir uzimaju svi čimbenici. Također, moguće je da se sporazum primjenjuje samo u jednoj državi članici ali da su učinci takvog sporazuma daleko širi te se njegove posljedice mogu osjetiti u drugim državama. Da bi se mogli ocijeniti učinci sporazuma na tržište potrebno je analizirati tržišne uvjete prije i poslije ograničenja te utvrditi predstavlja li ograničenje pozitivan ili negativan učinak na tržišno natjecanje pri čemu je uvijek potrebno uzeti u obzir prirodu, stvarni ili potencijalni učinak, ali i svrhu ili cilj koji se nastoji ostvariti. Nedostatak takvog načina utvrđivanja je što se ograničenje tržišnog natjecanja ispituje nakon što su negativne posljedice već nastale.<sup>295</sup> Prilikom utvrđivanja negativnog utjecaja na trgovinu, dovoljna je i sama mogućnost negativnog utjecaja, odnosno mogućnost da zajedničko tržište bude ugroženo takvim sporazumom. Pojam negativnog utjecaja razrađen je kroz sudsku praksu pri čemu se Sud EU služi s dva parametra: tzv. osnovnim testom i *de minimis* pravilom.<sup>296</sup>

Osnovni test utvrđen je praksom Suda EU i pretpostavlja se da postoji utjecaj na trgovinu kada se s određenom sigurnošću temeljem objektivnih pravnih ili činjeničnih faktora utvrdi kako sporazum može utjecati, posredno ili neposredno, stvarno ili posredno na trgovinu među državama članicama. Uz to, drugi uvjet je da utjecaj na trgovinu bude znatan. Takav znatan utjecaj tumači se u svakom pojedinom slučaju te se zajedno s njime ispituje i cilj ili učinak ugovora. Ako stranke na tržištu imaju slab utjecaj, takvim ugovorima ne narušavaju se ciljevi EU i na njih se ne primjenjuje članak 101. UFEU-a.<sup>297</sup> Na temelju Obavijesti o sporazumima male vrijednosti koji znatno ne ograničavaju tržišno natjecanje na temelju članka 101. st. 1. UFEU-a<sup>298</sup> poduzetnici sami mogu procijeniti narušava li se znatno njihovim sporazumom tržišno natjecanje, odnosno hoće li njihov sporazum biti proglašen ništavim. Iako je Obavijest neobvezujuće za nacionalne i europske sudove, sudovi se ipak pridržavaju kriterija navedenih u Obavijesti.<sup>299</sup> Slično kao odredbe ZZTN-a i članak 101. UFEU-a može se podijeliti u tri dijela: generalnu zabranu uz indikativnu listu mogućih primjera (stavak 1.), pravnu

---

<sup>294</sup> Vaughan, op. cit. (bilj. 73), str. 75.

<sup>295</sup> Pošćić, op. cit. (bilj. 60) str. 327.

<sup>296</sup> Alnors-Llorens, op. cit. (bilj. 60), str. 29., cit. u: Pošćić, op. cit. (bilj. 60), str. 327.

<sup>297</sup> Pošćić, op. cit. (bilj. 60), str. 327.

<sup>298</sup> Obavijest o sporazumima male vrijednosti koji znatno ne ograničavaju tržišno natjecanje na temelju članka 101. st. 1. UFEU-a (Obavijest *de minimis*) Službeni list EU, C 291/01, 2014.

<sup>299</sup> Pošćić, op. cit. (bilj. 60), str. 328.

posljedicu zabranjenog sporazuma ili klauzule koja se može izdvojiti iz sporazuma (stavak 2.) i iznimke od zabrane (stavak 3.).<sup>300</sup>

Drugi mogući oblik narušavanja tržišnog natjecanja je zlouporaba vladajućeg položaja. Ne predstavlja svaki vladajući položaj povredu pravila tržišnog natjecanja već samo onaj koji se zloupotrebljava. Glavom III. ZZTN-a te člankom 102. UFEU-a uređuje se materija vladajućeg položaja. Popis mogućih zlouporaba naveden je u članku 13. ZZTN-a, odnosno u stavku 2. članka 102. UFEU-a te one nisu taksativno navedene. Budući da zlouporabe nisu taksativno propisane, svako drugo ponašanje koje narušava strukturu tržišta može biti proglašeno zabranjenim. Prilikom donošenja odluke procjenjuje se učinak zlouporabe na ograničenje tržišnog natjecanja. Kako je svaki slučaj poseban i zahtijeva odvojeno promatranje, tj. promatranje neovisno o drugim slučajevima, praksa je suočena s poteškoćama pri procjenjivanju pojedinog ponašanja. U tom smislu institut vladajućeg položaja u europskom pravu tržišnog natjecanja nije uređen propisima nego ga svojom praksom određuje Sud EU. Iako se u stručnoj literaturi za definiranje vladajućeg položaja koristi definicija presude iz predmeta *United Brands* kojom je određeno da se: „vladajući položaj u smislu članka 82. odnosi na položaj ekonomske moći koju uživa poduzetnik, a koje mu omogućava spriječiti učinkovitu tržišnu utakmicu na mjerodavnom tržištu, čime postiže moć nezavisnog ponašanja u odnosu na konkurente, klijente i u konačnici potrošače“<sup>301</sup> Šoljan navodi da je Sud EU prvi put definirao pojam vladajućeg položaja u presudi u predmetu *Sirena v. Eda*<sup>302</sup> iz 1971. godine kao „snaga [snagu] sprečavanja održavanja učinkovitog tržišnog natjecanja na značajnom dijelu mjerodavnog tržišta“.<sup>303</sup>

Dakle, riječ je o takvom položaju poduzetnika koji je takve tržišne snage zbog koje on može povećati cijene bez da trpi štetne posljedice. Da nema takvu tržišnu snagu, tržišno natjecanje bi, zbog povećanja cijena, dovelo do smanjenja njegova tržišnog udjela tj. njegovo povećanje cijena ne bi bilo profitabilno.<sup>304</sup> Prema Komisiji, ključ određivanja vladajućeg položaja je u dokazivanju nezavisnosti i mogućnosti kontroliranja cijena.<sup>305</sup> U ispitivanju utječe li ponašanje na trgovinu unutar EU, Sud EU gleda na učinak takvog ponašanja i to bez obzira

---

<sup>300</sup> Cf. ibid., str. 320.-321.

<sup>301</sup> Presuda u predmetu C-27/76 *United Brands Company i United Brands Continental BV protiv Komisije* [1978] ZSP 207, točka 65.

<sup>302</sup> Predmet C-40/70 *Sirena Srl v Eda Srl i dr.* [1979] ZSP 236. O tome Šoljan, Vedran, Zlouporaba vladajućeg položaja u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, doktorska disertacija, Zagreb, 2001., str. 109.

<sup>303</sup> Šoljan, op. cit. (bilj. 13), str. 157., prijevod točke 16. presude.

<sup>304</sup> Pecotić Kaufman, Jasminka, Nadzor koncentracija poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja Europske unije, Pravo i porezi, br. 10, 2009., str. 82.

<sup>305</sup> Jones; Sufrin, op. cit. (bilj. 14), str. 262.

je li stvaran ili potencijalan, neposredan ili posredan. I sama mogućnost negativnog utjecaja na trgovinu će se sankcionirati. Nije potrebno dokazati kako je doista došlo do negativnog utjecaja, već će biti dovoljno ukazati na mogućnost.<sup>306</sup>

Budući da su nadležna tijela suočena s poteškoćama u određivanju na koji način se procjenjuje pojam učinka na trgovinu, Komisija je izdala Smjernice o načelu utjecaja na trgovinu iz članaka 81. 82. Ugovora. Iako je riječ o neobvezujućem tekstu, elementi sadržani u Smjernicama daju korisne podatke Sudu EU, ali i državama članicama. Komisija naglašava kako je riječ o konceptu koji je samostalan i koji je potrebno procjenjivati od slučaja do slučaja pri čemu se naglasak mora staviti na mogućnost značajnog utjecaja na trgovinu.<sup>307</sup>

## *2.5. Vrste tužbi u pravu tržišnoga natjecanja*

### *2.5.1. Deklaratorna tužba*

S obzirom na tip i sadržaj pravne zaštite koja se u tužbi traži, pravna teorija dijeli tužbe na deklaratorne, kondemnatorne i konstitutivne.<sup>308</sup> Deklaratornom tužbom tužitelj može tražiti da sud samo utvrdi postojanje odnosno nepostojanje kakva prava ili pravnog odnosa ili istinitost ili neistinitost kakve isprave.<sup>309</sup> Budući da deklaratorna pravna zaštita ne stvara nove pravne odnose niti preinačuje postojeće, prema *Diki*, pravozaštitini cilj deklaratorne tužbe je pravomoćno utvrđenje stanovitog preegzistentnog pravnog stanja, koje, međutim, mora postojati ili nepostojati u vrijeme na koje se odnosi pravomoćnost sudske odluke.<sup>310</sup>

ZZTN ne predviđa tužbu za utvrđenje postojanja povrede pravila tržišnoga natjecanja. Međutim, primjenom općih pravila građanskog procesnog prava o deklaratornoj pravnoj zaštiti, svatko tko ima pravni interes može podnijeti tužbu s deklaratornim tužbenim zahtjevom. Pri

---

<sup>306</sup> Šoljan, op. cit. (bilj. 13), str. 206.

<sup>307</sup> Smjernice o načelu utjecaja na trgovinu iz članaka 81. 82. Ugovora, SL [2004] C 101/07, točka 12. i 13.

<sup>308</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 396. U ZPP-u nije provedena klasifikacija pojedinih vrsta tužbi. U njemu se izrijekom spominje i uređuje samo tužba za utvrđenje dok se o postojanju drugih vrsta tužbi može zaključiti iz pojedinih odredaba tog zakona. Detaljnije o pojedinoj vrsti tužbe vidi u nastavku ovog rada.

<sup>309</sup> Članak 187. ZPP-a.

<sup>310</sup> Dika, Mihajlo, Građansko parnično procesno pravo, Tužba, VI. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 249.

tome je tužitelj, u pravilu, dužan učiniti vjerojatnim postojanje svog konkretnog pravnog interesa.<sup>311</sup>

Budući da su pravila tržišnog natjecanja kogentne prirode, svaki sporazum koji bi bio sklopljen suprotno njima je ništav. To znači da su svi subjekti ovlašteni tužbom tražiti i zaštitu na način da se utvrdi apsolutna ništavost pravnih poslova sklopljenih u okviru takvog natjecanja. Člankom 322. Zakona o obveznim odnosima<sup>312</sup> određeno je da ništavi ugovori ne proizvode pravne učinke među strankama, a ni prema trećima. Sukladno tomu, nišetni su svi ugovori sklopljeni zlouporabom vladajućeg položaja. Dok se kod utvrđivanja nišetnosti ugovora sklopljenih zlouporabom vladajućeg položaja primjenjuje ZOO kao opći propis, člankom 8. stavkom 4. ZZTN-a izričito je određena nišetnost zabranjenih sporazuma u smislu članka 8. tog Zakona. U oba slučaja povrede pravila tržišnog natjecanja nišetnost nastupa *ex lege* te nije potreban nikakav akt nadležnog organa. Prema članku 327. ZOO-a na nišetnost sud pazi po službenoj dužnosti i na nju se može pozvati svaka zainteresirana osoba. Velik je broj zainteresiranih osoba odnosno osoba koje bi imale pravni interes za proglašenje nišetnosti ugovora jer mnogi sudionici na tržištu trpe negativne posljedice protupravnog postupanja.

Tako bi jedna od zainteresiranih osoba mogao biti potrošač koji je kupio određeni proizvod čija je cijena određena kao posljedica sklopljenog zabranjenog sporazuma. Međutim, budući da se ovdje radi o subjektima koji su u izvanugovornom odnosu sa strankama sporazuma, oni u praksi saznaju za postupanje stranaka tek u trenutku kada pretrpe štetu. U tom smislu, logičnije je da podnesu tužbu za naknadu štete koja u sebi obuhvaća i proglašenje nišetnosti ugovora kao pravne posljedice njegove protupravnosti.<sup>313</sup> Ako bi teoretski navedeni subjekti podnijeli tužbu na utvrđenje nišetnosti sporazuma, dužni su nišetnost i dokazati, a u slučaju uspjeha u parnici, sud bi trebao donijeti presudu kojom prihvaća tužbeni zahtjev tužitelja da ne postoji određeni pravni odnos.

Osim isticanja nišetnosti ugovora koji se kod izvanugovornih odnosa rijetko koristi, takvim osobama dana su na raspolaganje učinkovitija sredstva pravne zaštite, kao što su zahtjev za zabranu odnosno prestanak vršenja radnje suprotne pravilima tržišnog natjecanja, privremene mjere te već navedena tužba za naknadu štete. Uz potrošače, tužbu može podnijeti

---

<sup>311</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 398. Prema *Diki* dopustivost traženja deklaratorne pravne zaštite ovisi o postojanju aktualnog pravnog interesa, pravnog interesa kojim će se opravdati potreba traženja i pružanja prejudicijelno-preventivne zaštite u sadašnjosti.

<sup>312</sup> Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br., 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, dalje u tekstu: ZOO.

<sup>313</sup> Tako i Butora Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 112.

i ona stranka zabranjenog sporazuma koja nastoji izbjeći ispunjenje ugovorne obveze ili eventualnu kondemnatornu tužbu.<sup>314</sup> Do isticanja ništetnosti sporazuma od stranke zabranjenog sporazuma može doći i prigovorom da je sporazum ništetan u postupcima povodom kondemnatorne tužbe na ispunjenje iz zabranjenog sporazuma. To je moguće samo ako tužitelj ne zna za protupravnost, tj. posljedično ne zna za ništetnost sporazuma, za što ne postoji velika vjerojatnost, međutim, nije nemoguće.<sup>315</sup> Primjer možemo pronaći u europskoj sudskoj praksi u predmetu *Courage v. Crehan*.<sup>316</sup> S obzirom na značaj koji je ovaj predmet imao za učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja u EU, ukratko ćemo iznijeti najvažnije činjenice slučaja.

Tijekom 1990. godine pivovara Courage koja je zauzimala 19% udjela na tržištu prodaje piva na području Velike Britanije i Grand Metropolitan PLC, koji se bavio cateringom i hotelskim uslugama, spojili su svoje pivnice koje su prenesene na Innterpreneur Estates u kojem su imali identične udjele. Courage i IEL sklopili su sporazum prema kojem su svi zakupci pivnica obvezni kupovati pivo isključivo od Couragea. Godine 1991. gospodin Crehan sklopio je dva ugovora o zakupu na 20 godina i to s Innterpreneur Esttes Ltd. (IEL), društvom kćeri Courage Ltd., a drugi s Gran Metropolitana plc. (Grand Met). Temeljem sklopljenih ugovora gospodin Crehan se obvezao kupovati fiksnu minimalnu količinu određenih vrsta piva, a IEL se obvezao nabavljati navedene količine i vrste piva od Courage Ltd. prema unaprijed utvrđenim cijenama u cjeniku. Međutim, Courage Ltd. je podnio tužbu protiv gospodina Crehana za naknadu 15.266 GBP za račun robe koja je isporučena a nije naplaćena. Gospodin Crehan se protivio tužbenom zahtjevu ističući da je riječ o vezanom poslu suprotno članku 81. UEZ koji je iz tog razloga ništav te je podnio protutužbu za naknadu štete. Crehan je tvrdio da je Courage prodavao pivo nezavisnim kupcima po cijenama nižim od onih koje su se nalazile na cjeniku za zakupce IEL-a te da su zbog toga zakupci imali smanjenu dobit što ih je tjeralo s tržišta. Prizivni sud zaustavio je postupak i uputio prethodno pitanje Sudu EU. Prema engleskom pravu, stranke nezakonitog sporazuma ne mogu tražiti naknadu štete od druge stranke sporazuma. Čak i da je utvrđeno da taj sporazum krši članak 101. (tadašnji članak 81. UEZ-a), prema engleskom zakonodavstvu, pojedinac ne bi mogao tražiti naknadu štete.

---

<sup>314</sup> Cf. *ibid.*, str. 111.

<sup>315</sup> Cf. *ibid.*, str. 110.

<sup>316</sup> Predmet C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619.

Od Suda se tražio odgovor na pitanje treba li članak 101. tumačiti tako da ugovorna strana zabranjenog sporazuma može tražiti naknadu štete od druge ugovorne strane. Može li se ugovorna strana sporazuma kojim se ograničava tržišno natjecanje u smislu članka 101. osloniti na kršenje te odredbe pred nacionalnim sudom, kako bi dobila naknadu od druge ugovorne strane? Brani li pravo EU odredbe nacionalnog prava koje zabranjuju osobi pravo na naknadu štete? Prema stavu Općeg suda, članak 101. predstavlja temeljnu odredbu koja je ključna za ostvarivanje unutrašnjeg tržišta. Zabranjeni sporazumi su automatski ništavi. Na načelo automatske ništavosti može se pozvati svatko. Nacionalni sudovi su time obvezni sve dok sporazum ne udovolji propisanim iznimkama. Sud se pozvao i na činjenicu kako članci 101. i 102. proizvode neposredne učinke i dodjeljuju prava pojedincima koje nacionalni sudovi moraju čuvati. Sud je posebno zaključio kako bi učinkovitost članka 101. i učinci zabrane koju propisuje članak 101. stavak 1. bili dovedeni u pitanje kada ne bi postojala mogućnost da pojedinci traže naknadu štete koju su pretrpjeli sklapanjem sporazuma ili ponašanjem koje šteti i ograničava tržišno natjecanje.<sup>317</sup>

Slično kao u engleskom pravu, i u hrvatskom pravu bi u postupku povodom kondemnatorne tužbe na ispunjenje ugovorne obveze iz zabranjenog sporazuma tuženik mogao isticati prigovor ništetnosti. Naime, iako je prema ZOO-u sud taj koji je dužan paziti na ništetnost ugovora po službenoj dužnosti, tuženik prilikom utvrđivanja ništetnosti može biti od velike pomoći. Naime, on kao ugovorna strana sporazuma ima na raspolaganju sve dokaze kojima može dokazati ništetnost te ima više informacija od samog suda na temelju kojih se može utvrditi ništetnost. Ako bi tuženik u postupku dokazao nepostojanje tužiteljeva zahtjeva i vlastite obveze, sud bi bio dužan donijeti presudu kojom se odbija tužiteljev zahtjev.<sup>318</sup> Podnošenje deklaratorne tužbe ili isticanje prigovora ništetnosti u postupku povodom kondemnatorne tužbe nisu jedini načini koji mogu rezultirati ništetnošću ugovora. Strankama zabranjenog sporazuma stoji na raspolaganju i iniciranje pokretanja postupka pred Agencijom. Iako bi ova mogućnost strankama bila ekonomski isplativija i iako Agencija ima sva potrebna znanja za vođenje takve vrste postupka, upitno je hoće li stranke posegnuti za tim budući da se time izlažu da im, zbog sklapanja takvog sporazuma, bude izrečena novčana kazna. Takvo

---

<sup>317</sup> Za razliku od Suda EU koji su svojoj formulaciji oprezno rabi termin pojedinci, nezavisni odvjetnik Mischo je izričito naglasio kako se, pored poduzetnika, i potrošači mogu smatrati nositeljima prava na naknadu štete. Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetu C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619, točka 38.

Više o tome vidi u Micklitz, Hans-Wolfgang, Consumers and Competition – Access and Compensation under EC Law, *European Business Law Review*, br. 17, 2006., str. 4.

<sup>318</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 111.

postupanje najpogodnije je za „pokajnike“ budući da su člankom 65. ZZTN-a propisani uvjeti za oslobođenje ili umanjeње novčane kazne za onu stranku koja Agenciji otkrije takav sporazum. Međutim, treba uzeti u obzir da je mogućnost oslobođenja predviđena samo za najteže oblike kršenja pravila o tržišnom natjecanju, tj. za sudionike kartela.<sup>319</sup>

### 2.5.2. *Kondemnatorna tužba*

Kondemnatorne tužbe su one tužbe u kojima su sudionici određenih građanskopravnih odnosa ovlašteni tražiti od suda da im pruži pravnu zaštitu tako što će tuženika osuditi da u korist tužitelja ili iznimno u korist nekog trećeg nešto određeno učini (pozitivna činidba), trpi ili propusti (negativna činidba). Takve tužbe se u pravnoj teoriji nazivaju i osudne ili tužbe na činjenje, trpljenje ili propuštanje.<sup>320</sup> Prema *Diki* primarni pravozaštitni cilj kondemnatornih tužbi je pribavljanje ovršne isprave na temelju koje će se prisilno ostvariti tražbina koja će biti utvrđena tom ispravom. U tom smislu, pravozaštitna funkcija kondemnatornih tužbi je u pravilu represivna, tj. stvara uvjete za otklanjanje postojećeg protupravnog stanja radi uspostave povrijeđenog pravnog poretka.<sup>321</sup>

Kada poduzetnici koji sudjeluju na tržištu svojim postupanjem ograničavaju ili narušavaju tržišno natjecanje, a zbog kojeg postupanja može nastati (ili je već nastala) šteta subjektima na tržištu, takvim subjektima na raspolaganju kao sredstvo zaštite stoji zahtjev za zabranu odnosno prestanak vršenja radnji koje su suprotne pravilima tržišnog natjecanja, zahtjev za izricanje privremene mjere te zahtjev za naknadu štete. Posljednja dva zahtjeva mogu se kombinirati uz zahtjev za zabranu odnosno prestanak vršenja radnji. Takvi subjekti mogu sudu podnijeti tužbu sa zahtjevom da tuženik nešto učini, propusti ili trpi u korist tužitelja te da se tužitelju isplati naknada štete. Prema prevladavajućoj doktrini, tužbeni zahtjevi kojima se zahtijeva negativna činidba, tj. kojima se zahtijeva zabrana postupanja suprotno pravilima tržišnog natjecanja ima veću vjerojatnost uspjeha od zahtjeva usmjerenih pozitivnoj činidbi.<sup>322</sup>

Kod kondemnatornih tužbenih zahtjeva pravni interes tužitelja se presumira<sup>323</sup> te ga iz tog razloga može postaviti svatko tko smatra da mu je protupravnim ponašanjem tuženika

---

<sup>319</sup> Cf. *ibid.*, str. 113.

<sup>320</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 402.

<sup>321</sup> Dika, op. cit. (bilj. 310), str. 217. Prema tom autoru, kondemnatorna tužba je iznimno i preventivna i to u onim slučajevima u kojima osigurava ostvarenje tražbina u budućnosti odnosno kada u sadašnjosti stvara uvjete za prisilno ostvarenje tražbina u budućnosti.

<sup>322</sup> Tako i Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 113.

<sup>323</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 404.



povrijeđeno neko njegovo subjektivno pravo. Pravo na podnošenje kondemnatorne tužbe nije propisano ZZTN-om kao *lex specialis* nego proizlazi iz općih propisa procesnog prava. Individualna zaštita tako je zajamčena svakom pojedincu koji smatra da mu je povrijeđeno njegovo subjektivno pravo.

Iako ćemo o zahtjevu za naknadu štete govoriti u posebnom poglavlju, ovdje ćemo spomenuti da, uz osobe koje su u izvanugovornom odnosu sa štetnikom, pravo na naknadu štete imaju i same stranke zabranjenog sporazuma ako su neko vrijeme ispunjavale obvezu po ništetnom ugovoru i time pretrpjele određenu štetu. Tako bi u postupku povodom kondemnatorne tužbe na ispunjenje obveze, tuženik mogao podnijeti protutužbu na naknadu štete, odnosno stranka zabranjenog sporazuma bi umjesto deklaratorne tužbe na utvrđenje nepostojanja pravnog odnosa mogla podnijeti tužbu za naknadu štete. Navedeno proizlazi iz presude u predmetu *Courage v. Crehan* u kojem je Sud EU iznio stajalište da svaki pojedinac koji pretrpi štetu narušavanjem tržišnog natjecanja ima pravo na naknadu te štete, uključujući i same stranke zabranjenog sporazuma.

## 2.6. Privremene mjere

Uz kondemnatorne zahtjeve, subjekti u parničnom postupku mogu predložiti i izricanje privremenih mjera kojima je cilj smanjiti štetu koja bi im nastala da se ograničavajuće postupanje nastavi sve do okončanja postupka. Takve mjere naređuju tuženiku da se bez odlaganja suzdrži od vršenja određene radnje kojom se narušava tržišno natjecanje. One se mogu zahtijevati za one povrede za koje je vjerojatno da će biti počinjene ili nastavljene. Iako ne zahtijevaju dokaz o šteti, takve mjere uglavnom imaju svrhu obustavljanja već nastale štete a ne njezina sprječavanja budući da tek nastankom štete oštećenici uočavaju protupravno postupanje.<sup>324</sup> U sudskoj praksi privremene mjere rijetko se izriču, a ako se i izriču, one su izrečene samo uz kondemnatorne odluke uz obrazloženje da iste sadrže pravo na davanje, činjenje, nečinjenje ili trpljenje.<sup>325</sup> Međutim, pojedini autori smatraju da se i kod deklaratornih tužbi mogu odrediti privremene mjere kojima se uređuju sporni odnosi.<sup>326</sup> Autorica se pridružuje navedenom stajalištu posebno uzimajući u obzir specifičnost privremenih mjera kod povrede prava tržišnog natjecanja čija je primarna svrha, zbog same prirode povrede,

---

<sup>324</sup> Tako i Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 118.

<sup>325</sup> Stuhne, Zinajda, Ovršni zakon s komentarom, Faber i Zgombić plus, Zagreb, 1998., str. 534., cit. u: ibid.

<sup>326</sup> Dika, Mihajlo, Građansko ovršno pravo, I. knjiga, Opće građansko ovršno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 893.

sprječavanje već nastale štete te je u tom smislu potrebno privremenim mjerama spriječiti daljnji nastanak veće štete.

Pri povredi pravila tržišnog natjecanja najčešće privremene mjere bit će tzv. regulacijske mjere kojima se privremeno uređuje sporni odnos među strankama,<sup>327</sup> a koje mjere predstavljaju vrstu osiguranja nenovčanih tražbina.<sup>328</sup> Za određivanje takve mjere potrebno je ispuniti opću pretpostavku iz članka 346. stavka 1. OZ-a, tj. dokazati vjerojatnost postojanja tražbine odnosno spornog odnosa kao predmeta osiguranja.

Kako bi se te mjere mogle izreći u području tržišnog natjecanja one moraju biti nužne radi sprječavanja nastanka nadoknadive ili teško nadoknadive štete. One se također mogu izreći ako je iz drugih važnih razloga potrebno njihovo izricanje zbog osiguranja pravnog reda.<sup>329</sup> Prema članku 346. OZ-a, predlagatelj privremene mjere mora učiniti vjerojatnim postojanje opasnosti od nastajanja nadoknadive ili teško nadoknadive štete i nužnost određivanja mjera radi njihova otklanjanja. Pri tome, pojmovi nenadoknadive ili teško nadoknadive štete obuhvaćaju apsolutnu ireperabilnu imovinsku ili neimovinsku štetu kao i relativno ireperabilnu. Tako se npr. opasnost prisilnog istupa tužitelja s određenog tržišta zbog protupravnog postupanja tuženika smatra apsolutno ireperabilnom, budući da se takva šteta ne može potpuno nadoknaditi u postupku naknade štete.<sup>330</sup> Relativno ireperabilna šteta je ona koja „bi se sama po sebi, objektivno uzevši, mogla nadoknaditi, ali ne i od protivne stranke ili određenog trećeg s obzirom na njihove imovinske ili druge prilike“.<sup>331</sup>

Osim privremene mjere koju predlaže zbog postojanja opasnosti od nastanka štete, predlagatelj ima mogućnost i predložiti izricanje privremene mjere zbog osiguranja pravnog reda. Budući da su pravila tržišnog natjecanja kogentne prirode i da su ista regulirana u području javnog prava, njihova povreda može se smatrati i povredom, odnosno ugroženošću pravnog reda. Iako u tom smislu postoji osnova za njihovo izricanje, predlagatelj će morati opravdati svoj konkretni pravni interes.<sup>332</sup>

---

<sup>327</sup> Cf. *ibid.*, str. 878. Prema mišljenu pravne doktrine, regulacijske mjere po svom objektu osiguranja, pretpostavkama, sadržaju i učincima odnose se i na osiguranje pravnih odnosa iz kojih mogu proizlaziti i novčane i nenovčane tražbine. U takve sporne odnose najčešće se ubrajaju trajniji ugovorni i izvanugovorni odnosi poput onih iz tržišnog natjecanja. Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 119. i Dika, cf. *ibid.*, str. 890. i 892.

<sup>328</sup> Članak 347. stavak 2. Ovršnog zakona, Narodne novine br., 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17, 131/20, 114/22, dalje u tekstu: OZ.

<sup>329</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 120.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> Dika, op. cit. (bilj. 326), str. 893.

<sup>332</sup> Isto Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 120. i Dika, op. cit. (bilj. 326), str. 892.

Člankom 341. stavkom 1. OZ-a izričito je predviđeno da se prijedlog za izricanje privremene mjere može uputiti prije pokretanja postupka, za vrijeme njegova trajanja kao i nakon završetka. Prilikom izricanja privremenih mjera sud u pravilu naređuje da se poduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje nastanka štete. Kao što smo već naveli, specifičnost privremenih mjera u pravu tržišnog natjecanja je u tome što su one prvenstveno usmjerene na obustavljanje već nastale štete, a ne na sprječavanje njezina nastanka. Naime, u pravu tržišnog natjecanja subjekti uočavaju protupravno postupanje tek nastankom štete. Tako će se mjera sastojati od privremene zabrane određenog postupanja ili propuštanja postupanja.<sup>333</sup> Adekvatnost mjere ovisi o okolnostima pojedinog slučaja, o prijedlogu podnositelja zahtjeva, ali i o procjeni nadležnog suda.

Iako u pravilu mjere moraju biti ispod razine zaštite koja se daje u glavnom postupku, to kod tržišnog natjecanja nije nužno te će se one najčešće podudarati sa sadržajem tužbenog zahtjeva.<sup>334</sup> Unatoč podudarnosti sa sadržajem tužbenog zahtjeva one su potrebno sredstvo pravne zaštite kako bi se smanjila šteta koja bi nastala da protupravno postupanje nastavi trajati. Uz to, trajanje i kompleksnost postupka su čimbenici koje također treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o izricanju privremenih mjera, budući da u slučaju njihova neizricanja i ti čimbenici mogu utjecati na duljinu trajanja štete.

## *2.7. Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj*

### *2.7.1. Općenito o naknadi štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja*

U ekonomskoj teoriji uvriježeno je stajalište da je učinkovito tržišno natjecanje iznimno društveno korisno jer omogućava pravednu i efikasnu raspodjelu gospodarskih resursa, veću djelotvornost gospodarstva, inovacije i niže cijene.<sup>335</sup> Temelj učinkovitog tržišnog natjecanja je ravnopravnost svih sudionika na tržištu. Na tržištu se (često) događa da poduzetnici u cilju stjecanja što veće dobiti sklapaju zabranjene sporazume ili zlouporabljaju vladajući položaj, a što ih neopravdano dovodi u povoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike na tržištu. Navedenim postupanjima narušava se tržišna ravnoteža i nanosi šteta potrošačima, ali i ostalim

---

<sup>333</sup> Butorac Malnar et. al., ibid.

<sup>334</sup> Ibid.

<sup>335</sup> Bishop, Simon, Walker, Mike, *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet and Maxwell, London, 2002., str. 11.

subjektima na tržištu. Kao posljedica takvog djelovanja, potrošačima se sužava mogućnost izbora proizvoda i usluga, smanjuje se kvaliteta istih, a za one proizvode i usluge koji se i dalje nude na tržištu, potrošači plaćaju nekonkurentne cijene.<sup>336</sup>

Štetne posljedice trpe i poduzetnici na tržištu najčešće tako što moraju istupiti s određenog tržišta ili mu čak ne mogu niti pristupiti. Kako bi se zaštitila sloboda tržišnog natjecanja, zakonodavstva određuju zabranjena postupanja na tržištu kao i tijela nadležna za provedbu propisa za zaštitu tržišnog natjecanja. Unatoč tomu što su regulatorna tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja, i dalje ostaje činjenica da od trenutka povrede pravila tržišnog natjecanja pa do njihova otkrivanja i sankcioniranja od strane nadležnih tijela određeni subjekti pretrpe gubitke. U tom smislu, potrebno je da postupak utvrđivanja odgovornosti i naknade štete bude brz i učinkovit te da što manje vremena protekne od povrede do donošenja odluke o naknadi štete.<sup>337</sup>

Prema prevladavajućem mišljenju pravne doktrine, važnost sudova u zaštiti tržišnog natjecanja je neupitna. Tužbe za naknadu štete iznimno su značajan element nadzora na području tržišnog natjecanja, budući da regulatorne agencije nemaju dovoljno resursa za otkrivanje i sankcioniranje svake pojedine povrede. Kao prednosti tih tužbi autori navode povećanje preventivnih učinaka normi, porast kulture natjecanja među poduzetnicima, poboljšanje kompetitivnosti tržišta i razine osviještenosti potrošača. Uz to, smatraju da su troškovi uočavanja mogućih nezakonitih postupanja kao i prikupljanje početnih dokaza daleko manji kod privatnopravnih, nego kod javnopravnih subjekata. Privatnopravni subjekti imaju puno bolji uvid u stanje gospodarske djelatnosti kojom se sami bave te imaju prednost osobnog iskustva u posljedicama protutržišnih postupanja kao i osoban motiv za vođenje postupka.<sup>338</sup>

EU je prepoznala problem nepodnošenja tužbi zbog naknade štete koju su oštećenici pretrpjeli protupravnim postupanjem poduzetnika na tržištu<sup>339</sup> kao i neujednačenost procesnih pravila država članica te je preko deset godina radila na stvaranju obvezujućeg okvira. Naime, iako je sudska praksa još 2001. u predmetu *Courage vs. Crehan* priznala pravo na naknadu štete

---

<sup>336</sup> Tako i Bukovac Puvača; Butorac Malnar, op. cit. (bilj. 268), str. 33.

<sup>337</sup> Crane, David, A., Optimizing Private Antitrust Enforcement, Vanderbilt Law Review, Forthcoming, University of Michigan Public Law Working Paper, 164, (2009.), str. 13.

<sup>338</sup> Bukovac Puvača; Butorac Malnar, op. cit. (bilj. 268), str. 33.

<sup>339</sup> Iako je do donošenja Direktive većina država članica svojim odredbama priznavala pravo na naknadu štete, u praksi je broj postupaka bio vrlo malen. Prema izvješću Europske komisije koje je podneseno 11. lipnja 2013. uz prijedlog Direktive (Impact Assessment Report) procijenjeno da potrošači i poduzetnici svake godine gube oko 23 milijardi eura zbog neostvarene kompenzacije štete. Izvor: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary\\_impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary_impact_assessment_en.pdf), pristup: 14.5.2021.

zbog povrede prava tržišnog natjecanja,<sup>340</sup> tek se donošenjem Direktive o naknadi štete reguliralo postupanje u navedenim predmetima. Do donošenja Direktive provedba privatnopravne zaštite bila je neujednačena, razlike između pravila za ostvarivanje takvog oblika zaštite bile su velike čime je bila narušena pravna sigurnost i onemogućeno ostvarivanje cilja stvaranja funkcionalnog unutarnjeg tržišta. Uz to, u praksi je broj postupaka bio vrlo malen te su ih većinom pokretali veliki poduzetnici koji su kupovali direktno od sudionika kartela. Suprotno tomu, mali poduzetnici, potrošači i indirektni kupci rijetko su podnosili tužbe za naknadu štete. Donošenjem Direktive o naknadi štete EU je željela osigurati da subjekti kojima je nastala šteta zbog povrede prava tržišnog natjecanja mogu ostvariti punu naknadu zbog pretrpljene povrede te uspostaviti ravnotežu između javne i privatne zaštite na tom području. Unatoč brojnim kritikama Direktive u znanstvenoj zajednici, sve države članice imale su obvezu prenijeti ju u svoja nacionalna zakonodavstva.<sup>341</sup>

Kako bi implementirao navedenu Direktivu, naš zakonodavac odlučio se ostvarenje privatnopravne zaštite urediti donošenjem posebnog zakona. U tom smislu, RH usvojila je tada novi propis tj. Zakon o postupcima naknade štete koji je stupio na snagu 22. srpnja 2017. Iako bi se Direktiva trebala primjenjivati samo na slučajeve povrede članka 101. i 102. UFEU-a, odnosno samo na one postupke naknade štete koje utječu na trgovinu među državama članicama u smislu članka 101. i 102. UFEU-a, naš zakonodavac odlučio se za jedinstvenu primjenu tih pravila i na postupke za naknadu štete zbog povrede europskog ali i zbog povrede nacionalnog prava tržišnog natjecanja. Takvim jedinstvenim pristupom pojednostavljuje se vođenje postupka kada se tijekom istog zaključi da nije bilo učinaka na trgovinu među članicama pa ne dolazi do primjene europskog prava tržišnog natjecanja ili kada se radi o višestrukim povredama kod kojih neke imaju a neke nemaju europsku dimenziju.<sup>342</sup> Uz navedeni Zakon, za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja kao *lex generalis* primjenjuju se i ZOO i ZPP.

---

<sup>340</sup> Predmet C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619. Navedeno stajalište potvrđeno je u presudama C-295/04, etc. *Manfredi* [2006] ZSP I-6297, C-360/09 *Pfleiderer protiv Bundeskartellamt* [2001] ZSP I-5168, C-199/11 *Europese Gemeenschap via Komisija protiv Otis i dr.* [2012] ZSP 684, C-557/12 *Kone i dr. protiv ÖBB-Infrastruktur AG* [2014] ZSP 1317.

<sup>341</sup> Više o kritikama Direktive o naknadi štete vidi u poglavlju IV. rada.

<sup>342</sup> Truli, Emanuela, Will Its provision serve Its goals? Directive 2014/104/EU on Certain Rules Governing Actions for Damages for Competition Law Infringements, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 7, br. 5, 2016., str. 302., cit. u: Bukovac Puvača, Maja, Ekonomski gubitci kao šteta u hrvatskom odštetnom pravu nakon prenošenja Direktive 2014/104 EU, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38, br. 1, 2017., str. 399.

### 2.7.2. Vrste postupaka za naknadu štete

Hrvatsko zakonodavstvo i europska praksa poznaju dva oblika postupka naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Tako u postupcima pred nacionalnim sudovima postoje:

a) samostalni postupci koje su tužitelji pokrenuli neovisno o prethodnoj odluci Agencije, Komisije ili nadležnog nacionalnog tijela država članica i u kojima stranke dokazuju i povredu prava tržišnog natjecanja i pravo na naknadu štete koju su pretrpjele zbog protupravnog djelovanja (tzv. *stand alone actions*) te

b) postupci kojima prethodi odluka nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u kojem stranke svoj zahtjev za naknadu štete temelje na odluci nadležnog tijela kojom je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja (tzv. *follow on actions*).

U pravnoj teoriji i praksi pronalaze se prednosti i nedostaci postupanja pred nacionalnim sudovima u predmetima zaštite tržišnog natjecanja. Kao neke od prednosti postupka istaknute su da su sudovi dužni odlučiti o svakoj tužbi koja je podnesena dok nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja imaju diskrecijsku ovlasti odlučiti o pokretanju postupka i donošenju konačne odluke te to što u postupcima pred sudovima postoji mogućnost naknade troškova postupka. S druge strane, kao nedostaci se ističu visoki troškovi postupka pred sudom te nedostatak stručnjaka za područje tržišnog natjecanja.<sup>343</sup> Osim toga, nedostatak samostalnih postupaka je obveza tužitelja da dokaže protupravnost postupanja, koju je u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja teško dokazati čak i od strane nadležnih tijela koja raspolažu stručnijim znanjem od tužitelja. Navedeno se posebno očituje prilikom dokazivanja kartelnih sporazuma. Naime, oni su u pravilu usmeni te je iznimno teško, pa gotovo i nemoguće, prikupiti bilo kakve materijalne dokaze. I samim nadležnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja koja na raspolaganju imaju veća pravna sredstva, više znanja i bolji uvid u tržišnu situaciju, iznimno je teško dokazati takvo protupravno postupanje. Kako bi se olakšalo tužitelju, ali i sudu, ZZTN-om je predviđena mogućnost nadležnog trgovačkog suda da, ako to procijeni svrhovitim i ako se pred Agencijom ili Komisijom vodi postupak utvrđivanja povrede članka 101. i 102. UFEU-a, zastane s postupkom. Navedena odredba podvrgnuta je kritici u stručnoj literaturi. Naime, prema mišljenju pojedinih autora, nejasno je zašto je u zakonskom rješenju predviđena mogućnost zastoja postupka samo ako se pred nadležnim tijelom vodi postupak povrede članka

---

<sup>343</sup> Van Bael; Bellis, op. cit. (bilj. 18), str. 27.

101. i 102. UFEU-a, ali ne i hrvatskih propisa, tim više što ZZTN propisuje obvezu nadležnog trgovačkog suda da bez odgađanja obavijesti Agenciju o svakoj podnesenoj tužbi radi utvrđivanja prava na naknadu štete nastale povredom hrvatskih ili EU pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.<sup>344</sup>

S aspekta hrvatskog pravnog sustava malo je vjerojatno da bi oštećenici zahtijevali od suda i utvrđenje protupravnosti i naknadu štete uzimajući u obzir težinu dokazivanja i nedovoljnu specijaliziranost sudaca kao i visoke troškove postupka. Ako bi se uz taj postupak vodio i postupak pred Agencijom, vrlo vjerojatno bi nadležni sud prekinuo postupak do pravomoćne odluke Agencije. U tom smislu, zbog dugotrajnog vođenja postupaka te zbog nedovoljne specijaliziranosti sudaca, upitna je svrsishodnost rješenja *stand alone actions* u hrvatskom pravnom sustavu. Međutim, s obzirom da je navedeno rješenje posljedica implementacije europskih propisa, svaka daljnja rasprava o tome je bespredmetna.

### *2.7.3. Pretpostavke odgovornosti za štetu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja*

#### *2.7.3.1. Subjekti*

Kada govorimo o subjektima kao pretpostavci odgovornosti za štetu, u području tržišnog natjecanja postoji niz posebnosti. U pravilu će u tim slučajevima štetnik i oštećenik biti subjekti koji sudjeluju na istom mjerodavnom tržištu, međutim, posljedice takvog postupanja mogu se osjetiti i na susjednim tržištima te na različitim razinama proizvodnog lanca.<sup>345</sup> Kod takvog protupravnog postupanja štetnik je poduzetnik (članak 3. ZZTN-a) koji je protupravno djelovao na mjerodavnom tržištu, dok se kao oštećenici pojavljuju različiti subjekti koji na tom tržištu sudjeluju. To mogu biti konkurenti poduzetnika, izravni kupci štetnika ali i neizravni kupci na koje je u proizvodnom lancu prenesena šteta. Prema tome, na strani tužitelja i tuženika mogu kao stranke u postupku biti fizičke i/ili pravne osobe. Ako neka udruživanja nemaju pravnu osobnost, odnosno stranačku osobnost u skladu s odredbom članka 77. stavka 3. ZPP-a, parnični sud može, iznimno, s pravnim učinkom u određenoj parnici, priznati im svojstvo stranke ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, u suštini udovoljavaju bitnim uvjetima za stjecanje stranačke sposobnosti, a osobito ako raspolažu imovinom na kojoj se može provesti ovrha. Protiv rješenja kojim se priznaje svojstvo stranke u parnici nije dopuštena posebna žalba.

---

<sup>344</sup> Isto, Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović, Siniša, Pravo tržišnog natjecanja, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 90.

<sup>345</sup> Bukovac Puvača; Butorac Malnar, op. cit. (bilj. 268), str. 34.

Temeljem ove odredbe više oštećenika može ostvariti pravo na naknadu i putem udruživanja koje nema pravnu osobnost.<sup>346</sup>

### 2.7.3.2. Štetna radnja

Iako su prema ZZTN-u kao oblici narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja određeni zabranjeni sporazumi, zlouporaba vladajućeg položaja te zabranjene koncentracije, domaća pravna doktrina za postupke naknade štete smatra relevantnima samo odredbe o sporazumima i o vladajućem položaju. Takvo mišljenje autori opravdavaju ovlašću nadležnih tijela da kontroliraju postupak koncentracije te se na taj način nastoji izbjeći situacija u kojoj bi buduća koncentracija narušila ili ograničila tržišno natjecanje. Ako bi dopuštena koncentracija rezultirala time da sudionici na tržištu ipak trpe štetu, do toga bi došlo ili zbog zlouporabe vladajućeg položaja ili sklapanjem zabranjenih sporazuma.<sup>347</sup> Dakle, prema stajalištu hrvatske pravne doktrine, u pravu tržišnog natjecanja postoje dvije kategorije štetnih radnji: zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a i članak 8. ZZTN-a) te zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a i članak 13. ZZTN-a). Pri tom *Bukovac Puvača* kao objekt štetne radnje poduzetnika određuje samo tržište odnosno tržišno natjecanje, a ne neko imovinsko ili neimovinsko dobro oštećenika. Štete koje subjekti trpe posljedica su poremećene strukture tržišta a ne neposredno konkretnih zabranjenih radnji štetnika. Zbog toga su, prema navedenoj autorici, štete prouzročene povredama prava tržišnog natjecanja primjer šteta na stanjima.<sup>348</sup>

### 2.7.3.3. Šteta

Člankom 1. Zakona o postupcima naknade štete određeno je da se njime uređuju pravila postupka koji omogućuju svakome tko je pretrpio štetu prouzročenu povredom prava tržišnog natjecanja od strane poduzetnika ili udruženja poduzetnika učinkovito ostvarivanje prava na potpunu naknadu štete. Zakonom je predviđena podredna primjena općeg propisa o parničnom postupku i općeg propisa koji uređuje obvezne odnose. ZOO u članku 1046. štetu definira kao

---

<sup>346</sup> Ibid.

<sup>347</sup> Cf. *ibid.*, str. 38. i Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 344), str. 84. U domaćoj doktrini raspravljalo o tome mogu li subjekti koji su negativno pogođeni koncentracijom tražiti od suda izricanje neke od mjera praćenja ili strukturnih mjera kojima bi se spriječila šteta koja može nastati ili koja je već nastala ostalim sudionicima na tržištu. Prema mišljenju pojedinih autora, na to pitanje teško je decidirano odgovoriti, budući da takva (nepropisno implementirana) koncentracija ne mora nužno narušiti tržišno natjecanje. Tada bi te mjere imale samo preventivni učinak, koji je u sferi javnopravne zaštite. Uz to, po njihovom mišljenju privatni subjekti bi teško učinili vjerojatnim pravni interes za pokretanje postupka. Butorac Malnar et. al., *ibid.*

<sup>348</sup> Bukovac Puvača, op. cit. (bilj. 342), str. 402.



umanjenje nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta).

Prema članku 5. Zakona o postupcima naknade štete oštećenici imaju pravo na potpunu naknadu odnosno naknadu imovinske i neimovinske štete te na zatezne kamate.<sup>349</sup> Za razliku od europskog prava koji ne predviđa naknadu neimovinske štete, prema našem Zakonu, oštećenik zbog povrede pravila tržišnog natjecanja može zahtijevati i naknadu štete zbog povrede prava osobnosti. Budući da na ovom području nedostaje sudske prakse teško je pronaći primjere nanošenja neimovinske štete povredom prava tržišnog natjecanja.<sup>350</sup> Specifičnost povrede prava tržišnog natjecanja takva je da je gotovo nemoguće uspostaviti prijašnje stanje, tako da će se oštećeniku, na ime naknade štete, isplatiti odgovarajuća novčana svota sukladno članku 1085. stavku 3. ZOO-a.<sup>351</sup> Jednako tako nadoknađuje se samo stvarna šteta, a ne i prekomjerno oštećenje (tzv. *punitive damages*). Iako se načelo potpune naknade štete kao opće načelo našeg odštetnog prava primjenjuje uz određene iznimke kao što su npr. sniženje naknade (članak 1091. ZOO-a) i doprinos oštećenika, prema mišljenju pojedinih autora, takvi izuzeci ne mogu se primijeniti kod šteta prouzročenih povredom prava tržišnog natjecanja.<sup>352</sup>

Zakonom o postupcima naknade štete određen je opseg štete koji se oštećeniku može dosuditi zbog povrede pravila tržišnog natjecanja, međutim, to nije slučaj s određivanjem visine štete. Ni hrvatski, a niti pravni sustavi država članica nemaju propisanu obveznu metodu izračuna imovinske štete, već prilikom izračuna uspoređuju sadašnje stanje s onim koje bi bilo da nije došlo do povrede, odnosno procjena se vrši s hipotetskom situacijom koju je nemoguće potpuno točno izvršiti.<sup>353</sup> Budući da je problem izračuna visine štete iznimno složen, Komisija je kao pomoć sucima (ali i vještacima, jer će vrlo vjerojatno, zbog složenosti ovog problema, sud provoditi vještačenje) izradila Praktični vodič kvantifikacije štete u tužbama za naknadu štete temeljenima na povredi članka 101. ili 102. UFEU-a.<sup>354</sup> Ako se na temelju raspoloživih dokaza visina iznosa pretrpljene štete ne može utvrditi ili bi se mogla utvrditi samo s nerazmjernim teškoćama, sud će procijeniti iznos štete prema slobodnoj ocjeni, a kod

---

<sup>349</sup> O popravljaju štete vidi: Bukovac, Puvača, Maja; Slakoper, Zvonimir, Belanić, Loris, Obvezno pravo, Posebni dio II., Izvanugovorni odnosi, Novi informator, Zagreb, 2015.

<sup>350</sup> Više o neimovinskoj šteti zbog povrede prava tržišnog natjecanja vidi u Bukovac Puvača, op. cit. (bilj. 342), str. 413.-414.

<sup>351</sup> Prema članku 1085. stavku 3. ZOO-a kada uspostava prijašnjeg stanja nije moguća, odgovorna je osoba dužna isplatiti oštećeniku odgovarajući iznos novca na ime naknade štete.

<sup>352</sup> Bukovac Puvača, op. cit. (bilj. 342), str. 406.

<sup>353</sup> Bukovac Puvača; Butorac Malnar, op. cit. (bilj. 268), str. 46.

<sup>354</sup> Commission Staff Working Document - Practical guide on Quantifying Harm in Actions for damages based on breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, SWD (2013) 205.

određivanja iznosa naknade štete, sud može zatražiti stručnu pomoć tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>355</sup> Hoće li se u tom smislu razvijati suradnja trgovačkih sudova i Agencije predstoji nam vidjeti.

#### *2.7.3.4. Krivnja i uzročna veza*

Zakonom o postupcima naknade štete kao oblik odgovornosti utvrđena je objektivna odgovornost, odnosno štetnik koji prouzroči štetu povredom prava tržišnog natjecanja dužan je naknaditi pretrpljenu štetu i odgovara za štetu bez obzira na krivnju.<sup>356</sup> Usvojena koncepcija objektivne odgovornosti na području zaštite prava tržišnog natjecanja može se opravdati time da su povreda i odgovornost za povredu najčešće već utvrđeni odlukom tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja (ili suda).<sup>357</sup>

Uzročnu vezu kao pretpostavku odgovornosti za štetu iznimno je teško dokazati, posebno kada se radi o neizravnim kupcima na koje je šteta prenesena te njezino dokazivanje zahtijeva složene ekonomske analize. Oštećenik mora dokazati da je šteta koja mu je nastala posljedica tuženikova protupravnog djelovanja, tj. mora dokazati postojanje neprekinute uzročne veze. Ako takva veza ne postoji, nema ni odgovornosti štetnika. Kada se radi o neizravnim kupcima na koje je prenesena šteta, oni će morati dokazati da je šteta nastala protupravnim djelovanjem poduzetnika a ne npr. zbog načina na koje funkcionira tržište te će vrlo vjerojatno u većini takvih postupaka sudu biti potrebna pomoć vještaka. Ne postoje izričita pravila o procjeni uzročne veze te su sudovi u tom pogledu slobodni u procjeni. Da bi u postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja postojala uzročna veza, u pravnoj teoriji ističu se tri elementa koja moraju biti povezana: štetna radnja, poremećaj na tržištu i šteta oštećenika. Sud će u svakom konkretnom slučaju ocjenjivati kada je došlo do prekida uzročnosti, odnosno definirati granice uzročnosti čime će posredno odrediti i tko može biti oštećenik u postupku naknade štete zbog povrede pravila o tržišnom natjecanju kao i koja šteta može biti naknađena.<sup>358</sup> Kako bi se lakše utvrdila uzročna veza između povrede i nastanka štete u kartelima,<sup>359</sup> a uzimajući u obzir prirodu takvih sporazuma, Zakon o postupcima naknade

---

<sup>355</sup> Članak 17. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>356</sup> Članak 5. stavak 2. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>357</sup> Kapural, Mirta, Novi Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (I.), Pravo i porezi, br. 9, 2017., str. 52.

<sup>358</sup> Bukovac Puvača; Butorac Malnar, op. cit. (bilj. 268)., str. 47.

<sup>359</sup> Prema članku 3. Zakona o postupcima naknade štete kartel je sporazum ili usklađeno djelovanje između dva ili više neovisna poduzetnika konkurenta kojem je cilj usklađivanje njihovih konkurentnih postupanja na tržištu ili utjecaj na relevantne parametre tržišnog natjecanja putem praksi poput, ali ne ograničujući se na, dogovaranja ili

štete predviđa oborivu presumpciju da povrede prava tržišnog natjecanja koje su počinjene u obliku kartela uvijek uzrokuju štetu.

#### *2.7.4. Posebnosti Zakona o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja*

Budući da odredbe Zakona o postupcima naknade štete sadrže posebna pravila odgovornosti koja odstupaju od općih pravila našeg odštetnog prava te da u njemu prevladavaju odredbe procesne (i prekršajne) prirode kao što su npr. otkrivanje dokaza, učinak odluka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i sl. u nastavku ćemo se osvrnuti na pojedina rješenja navedenog Zakona.

##### *2.7.4.1. Otkrivanje dokaza*

Postupci za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja iznimno su kompleksni te zahtijevaju složenu analizu. I u ovim postupcima teret dokaza je na tužitelju, međutim postoje određena odstupanja od općeg propisa o parničnom postupku. Takva odstupanja EU opravdala je time da je oštećenima pristup dokazima otežan ili gotovo nemoguć, budući da se oni uglavnom nalaze kod štetnika ili kod trećih osoba. Uz to, zbog same prirode povrede (koja je u kartelnim sporazumima u pravilu tajna), potencijalni tužitelji ni ne znaju koji dokazi uopće postoje. Upravo kod pravila o otkrivanju dokaza najviše dolazi do izražaja primjena načela proporcionalnosti predviđenog člancima 6. i 7. Direktive o naknadi štete prema kojem nacionalni sudovi moraju razmatrati legitimne interese stranaka u postupku i trećih strana. Člankom 5. stavkom 3. Direktive o naknadi štete otkrivanje dokaza može se naložiti samo kada tužitelj (oštećenik) iznese uvjerljivu tvrdnju, na temelju činjenica koje su tom tužitelju u razumnoj mjeri dostupne, da je tužitelj pretrpio štetu koju je prouzročio tuženik (štetnik). Kako bi se osigurala ravnopravnost stranaka u postupku, i tuženici mogu od tužitelja zatražiti otkrivanje dokaza.

Uz načelo proporcionalnosti u odredbama o otkrivanju dokaza dolazi do izražaja i načelo učinkovitosti. Naime, prema članku 5. stavku 1. Direktive o naknadi štete i članku 6.

---

usklađivanja kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih trgovinskih uvjeta, uključujući u pogledu prava intelektualnog vlasništva, određivanja kvota proizvodnje ili prodaje, dijeljenja tržišta i kupaca, uključujući dogovore o sudjelovanju u postupcima javne nabave, ograničenja uvoza ili izvoza ili protutržišnih djelovanja protiv drugih konkurenata.

stavcima 1. i 2. Zakona o postupcima naknada štete sudovi mogu na zahtjev tuženika naložiti tužitelju ili trećoj strani da otkriju relevantne dokaze. Temeljem članka 6. Zakona o postupcima naknade štete sud može na prijedlog stranke koja se poziva na ispravu ili neki dokaz koji je određen ili odrediv i koja tvrdi da se dokazi nalaze kod druge stranke ili treće osobe ili su tim osobama dostupni, pozvati te osobe da u određenom roku podnesu isprave ili predoče te dokaze. Ta odredba je ekvivalentna članku 233. ZPP-a. Stranka mora učiniti vjerojatnim da se ti dokazi nalaze kod druge stranke ili treće osobe, odnosno da su im dostupni, a ako je predlagatelj tužitelj, on mora učiniti vjerojatnim i postojanje svoje tražbine. Ako stranke to ne učine vjerojatnim, sud će rješenjem odbiti prijedlog stranke koja ne ispunji traženu pretpostavku. Prilikom odlučivanja o prijedlogu za otkrivanje dokaza, sud uzima u obzir: (i) interes osoba od kojih se traži predočenje dokaza da se ne otkrivaju dokazi, ako se predmetne činjenice mogu utvrditi i na temelju drugih dostupnih dokaza, (ii) da dokazi budu određeni koliko je to moguće s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja te da budu značajni za postupak, (iii) da opseg i trošak otkrivanja ne budu toliki da su u očitom nerazmjeru sa značenjem činjenica koje se žele utvrditi ili da se zaštite vlastite ili tuđe poslovne tajne. Kako bi se izbjegle eventualne nejasnoće, Direktiva o naknadi štete u svom članku izričito određuje da interes tuženika da izbjegne postupke naknade štete, odnosno da spriječi tužiteljev uspjeh u postupku, nije opravdan razlog za uskraćivanje otkrivanja dokaza koji mu idu na štetu. Ako stranka ne postupi prema odluci suda kojom joj se nalaže otkrivanje dokaza, sud će smatrati utvrđenima činjenice koje su se tim dokazom trebale utvrditi.

Uz poštovanje prethodno navedenih načela, Direktivom o naknadi štete određeno je da su države članice dužne osigurati zaštitu povjerljivih informacija. U tom smislu, člankom 7. Zakona o postupcima naknade štete određeno je da je sud ovlašten naložiti otkrivanje dokaza koji sadrže povjerljive informacije samo kada smatra da su oni relevantni za postupak naknade štete. U svrhu zaštite povjerljivih informacija, člankom 7. stavkom 2. navedenog Zakona, uz mjeru isključenja javnosti propisane su i druge zaštitne mjere kao npr. da sud može rješenjem odrediti da se dokumenti koji sadrže te informacije ne mogu umnožavati već se može izvršiti uvid u sudu u te dokumente. Još jedna iznimka u odnosu na ZPP je dostava podnesaka i odluka koji sadržavaju podatke zbog kojih je isključena javnost. Naime, oni se ne dostavljaju se putem e-Oglasne ploče suda nego putem pošte. Sud će u slučaju neuspjele dostave pozvati stranku putem e-Oglasne ploče da u roku od osam dana od dana objave tog poziva neposredno u sudu preuzme podnesak ili odluku. Ako u ostavljenom roku stranka ne preuzme podnesak ili odluku,

smatrat će se da je dostava obavljena istekom osmoga dana od dana objave poziva za preuzimanje.

Kako bi se štitila povjerljivost postupka vođenog pred Agencijom potrebno je primijeniti načelo proporcionalnosti i propisati određene granice otkrivanja dokaza iz spisa predmeta. Tako je člankom 8. Zakona o postupcima naknade štete propisana mogućnost otkrivanja dokaza iz spisa Agencije, ali samo ako stranke ili treća strana iz opravdanih razloga ne mogu pribaviti te dokaze. Zahtjev za otkrivanjem dokaza mora sadržavati opis naravi ili predmeta ili sadržaja dokumenata čije se otkrivanje traži, mora se odnositi na postupak naknade štete pred sudom, mora se učiniti opravdanim da stranka ne može pribaviti dokaz na drugi način ili bi se mogao pribaviti samo s nerazmjernim teškoćama i osigurati zaštitu učinkovitosti javne provedbe prava tržišnog natjecanja. Sud može, ali nije dužan, pozvati Agenciju da iznese svoje stajalište u vezi sa zahtjevom za otkrivanje dokaza. Pojedini dokazi mogu se otkrivati tek nakon što je okončan postupak pred tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja. U tu kategoriju ulaze podnesci, odnosno izjave dane na zapisnik koje je posebno za postupak pred Agencijom sastavila, odnosno dala, fizička ili pravna osoba, pismena koja je Agencija sastavila i poslala strankama tijekom postupka te povučeni prijedlozi za nagodbu. Ako su navedeni dokazi koje je predložila stranka ili treća osoba pribavljeni isključivo iz spisa predmeta tijela nadležnog za tržišno natjecanje, oni se u postupku naknade štete mogu koristiti tek nakon što je to tijelo okončalo postupak donošenjem odluke ili na drugi način. Iznimno, navedeni dokazi mogu se iskoristiti ranije ako osoba koja ih predloži dokaže da ih je pribavila na drugi način.

Iako postoji mogućnost otkrivanja dokaza iz spisa predmeta tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja, ona se ne odnosi na sve dokaze koji se nalaze u spisu. Naime, odredbom članka 9. Zakona o postupcima naknade štete kao trajno izuzeti dokazi određeni su dobrovoljne izjave pokajnika (korisnika oslobođenja od sankcija) i prijedlozi za nagodbu s tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja, tj. podnesci i izjave stranaka podneseni u postupku sklapanja nagodbe. Iako su od otkrivanja izuzete izjave pokajnika, to se ne odnosi na ostali dio spisa predmeta i dokumentaciju koja se u tom postupku nalazi u njemu kao što je npr. dokumentacija prikupljena iz nenajavljene pretrage. U predmetu *Evonik* pojašnjeni su razlozi zbog kojih su izjave pokajnika drugačije od ostalih dokumenata u postupku pred Komisijom. Naime, navedene izjave sadrže detaljan opis činjenica o povredi prava tržišnog natjecanja (prije svega o kartelima) koje su dobrovoljno dostavljene od izravnog sudionika u toj povredi, pri čemu autor takve izjave priznaje svoje sudjelovanje u povredi, a time se odriče i svog prava da

ne inkriminira sam sebe.<sup>360</sup> Usprkos tomu, u navedenom predmetu istaknuto je kako pokajnik mora biti svjestan da će informacije koje je dostavio tijekom suradnje s Komisijom predstavljati značajan izvor informacija i da će ih Komisija naveliko koristiti kako bi utvrdila i opisala činjenice u predmetu, uključujući odluke bez tajnih podataka.<sup>361</sup>

Direktiva o naknadi štete koju je RH bila obvezna implementirati omogućuje apsolutnu zaštitu izjavama pokajnika budući da je člankom 6. stavkom 5. Direktive propisano da u postupcima naknade štete nacionalni sudovi nikada na mogu naložiti stranci ili trećoj osobi otkrivanje izjava poduzetnika pokajnika. Pojašnjenje za ovakvo rješenje možemo pronaći u preambuli Direktive. „Ako bi se otkrile samooptužujuće izjave, poput izjava poduzetnika pokajnika i prijedloga za nagodbu, nastale isključivo u svrhu suradnje s tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, to bi poduzetnike moglo odvratiti od suradnje s tim tijelima u okviru pokajničkih programa i postupaka nagodbe. Kako bi se osigurala stalna spremnost poduzetnika da dobrovoljno pristupaju tijelima nadležnima za tržišno natjecanje s izjavama poduzetnika pokajnika odnosno s prijedlozima za nagodbu, takvi dokumenti trebali bi biti izuzeti od otkrivanja dokaza. To bi se izuzeće također trebalo primjenjivati na doslovne navode iz izjava poduzetnika pokajnika ili prijedloga za nagodbu uključenih u ostale dokumente. Ta ograničenja otkrivanja dokaza ne bi trebala spriječiti tijela nadležna za tržišno natjecanje u objavljivanju njihovih odluka u skladu s primjenjivim europskim ili nacionalnim pravom. Kako bi se osiguralo da to izuzeće neopravdano ne ometa prava oštećenih strana na naknadu štete, trebalo bi ga ograničiti na te dobrovoljne i samooptužujuće izjave poduzetnika pokajnika i prijedloge za nagodbu“.<sup>362</sup>

Osim izjava pokajnika i prijedloga za nagodbu, od otkrivanja su izuzeti interni dokumenti Agencije kao i prepiske Agencije i tijela nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja država članica.

Kako bi se osiguralo da sudionici u postupku ne krše odredbe o otkrivanju dokaza te kako bi se njih i ostale odvratio od povrede tih odredaba, člankom 10. Zakona o postupcima naknade štete propisane su novčane kazne za nepoštivanje odredaba o otkrivanju dokaza. Tako novčane kazne sud može izreći strankama, trećim osobama, njihovim odgovornim osobama i

---

<sup>360</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu C-162/15, *Evonik Degussa protiv Komisije* [2017] ZSP 205, paragraf 108.

<sup>361</sup> Cf. *ibid.*, paragraf 128 i 151.

<sup>362</sup> Točka 26. preambule Direktive o naknadi štete.

punomoćnicima ako ne ispune ili odbiju ispuniti nalog suda kojim se štite povjerljive informacije i ako povrijede ograničenja uporabe dokaza propisana navedenim Zakonom.

#### *2.7.4.2. Učinak odluka tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja*

Zakonom o postupcima naknade štete također je uređen i učinak odluka tijela nadležnih za zaštitu tržišnoga natjecanja uz razliku o dokaznoj snazi takvih odluka ovisno o tome radi li se o odluci Agencije ili o odluci tijela nadležnih za tržišno natjecanje država članica. Tako se člankom 11. stavkom 1. navedenog Zakona povreda prava tržišnoga natjecanja koja obuhvaća povredu nacionalnog prava i povredu članka 101. i/ili 102. UFEU-a koja je utvrđena pravomoćnom odlukom Agencije ili odlukom Visokog upravnog suda RH donesene u upravnom sporu protiv rješenja Agencije smatra nepobitno dokazanom za potrebe postupka naknade štete pokrenute pred nadležnim sudom. Stavkom 2. istog članka određeno je da konačne odluke tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja drugih država članica neće imati apsolutnu i obvezujuću snagu. Naime, prema tom stavku, povreda članka 101. i/ili 102. UFEU-a utvrđena pravomoćnom odlukom tijela nadležnog za zaštitu tržišnoga natjecanja druge države članice EU ili suda druge države članice EU smatra se dokazanom u postupku naknade štete, osim ako se ne dokaže suprotno.

#### *2.7.4.3. Zastara*

Zastara tražbine naknade štete zastarijeva u roku pet godina od dana prestanka kontinuirane ili ponavljane povrede tj. od dana kada je oštećenik saznao ili mogao saznati za povredu prava tržišnoga natjecanja, štetu i štetnika (subjektivni rok). Isti zastarni rok predviđen je ZZTN-om za pokretanje postupka utvrđivanja povrede tržišnoga natjecanja i izricanja novčane kazne. Kada nadležno tijelo za zaštitu tržišnoga natjecanja pokrene postupak utvrđivanja povrede na koju se odnosi postupak naknade štete, zastara se prekida i ponovno počinje teći od dana pravomoćnosti odluke kojom je utvrđena povreda ili od dana na koji je postupak na drugi način pravomoćno okončan. Člankom 12. stavkom 3. Zakona o postupcima naknade štete određeno je da zastara ne teče tijekom postupka sporazumnog rješavanja sporova u odnosu na one strane koje su bile ili jesu zajedno uključene u sporazumno rješavanje sporova. Postupci pred nadležnim tijelima za zaštitu tržišnoga natjecanja često su vrlo kompleksni i dugotrajni (pogotovo utvrđivanje kartela). Jednako tako, kompleksni su i eventualni sudski postupci povodom tužbi stranaka protiv odluka tih tijela. Iz tih razloga, a kako se oštećenicima ne bi

onemogućilo vođenje postupka naknade štete, određen je apsolutni zastarni rok od petnaest godina, tj. trostruko veći od relativnog zastarnog roka. Trostruko veći apsolutni zastarni rok neoubičajan je za naš pravni sustav u kojem su apsolutni zastarni rokovi maksimalno dvostruko veći od relativnih. Ovakvo zakonodavno rješenje ukazuje na važnost ove materije i značaj koji se mora moći realizirati u znatno duljem vremenskom razdoblju.

#### *2.7.4.4. Solidarna odgovornost*

Ako je povredu pravila tržišnog natjecanja zajedničkim djelovanjem počinilo više štetnika, oni su solidarno odgovorni svakom oštećeniku za štetu prouzročenu tom povredom. Ovo pravilo vrijedi uz dva odstupanja koja se značajno razlikuju od naših dosadašnjih zakonodavnih rješenja.

Prvo odstupanje odnosi se na korisnika oslobođenja od plaćanja novčane kazne<sup>363</sup> (pokajnika) koji je za prouzročenu štetu odgovoran samo njegovim izravnim i neizravnim kupcima i dobavljačima, a drugim oštećenicima samo kada se potpuna naknada štete ne može ostvariti od drugih štetnika. Opće pravilo o regresu kod solidarne odgovornosti određeno je člankom 14. stavkom 3. Zakona o postupcima naknade štete prema kojem štetnik koji plati više nego što iznosi njegov udio u šteti može zahtijevati od svakog od ostalih štetnika da mu naknadi ono što je platio za njega. Udjeli u šteti određuju se prema okolnostima pojedinog slučaja (uzimajući u obzir npr. tržišne udjele na mjerodavnim tržištima, prihode ostvarene na mjerodavnim tržištima, uloge u kartelu ili drugoj povredi i slično), bez obzira na to o čijem kupcu ili dobavljaču se u pojedinom slučaju radi. Ako se ti udjeli ne mogu utvrditi, tada na svakoga štetnika pada jednak dio, osim ako pravičnost zahtijeva da se u konkretnom slučaju drukčije odluči. Iznimka je predviđena za pokajnika. Naime, udio koji on mora dati u odnosu na ostale štetnike ne smije prelaziti ukupnu štetu prouzročenu njegovim izravnim ili neizravnim kupcima ili, u slučaju kartela kupaca, njegovim izravnim ili neizravnim dobavljačima. Iznimno, njegov udio može prijeći navedeni iznos, ako se radi o šteti prouzročenoj oštećenicima koji nisu izravni ili neizravni kupci ili dobavljači niti jednog od štetnika, u čijoj naknadi korisnik oslobođenja od plaćanja novčane kazne sudjeluje najviše do visine njegovog udjela u šteti. Ova zakonska odredba posljedica je implementacije Direktive o naknadi štete koja je ovakvo rješenje opravdala poticanjem poduzetnika da prijavljuju kartele i dostavljaju dokaze.

---

<sup>363</sup> Iako naziv upravno-kaznene mjere u smislu Zakona o postupcima naknade štete nije terminološki usklađen s nazivom novčane kazne u smislu izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2021., u radu ćemo koristiti novi naziv.



Navedena odredba kritizirana je u stručnoj literaturi te je prema *Barkeru* moralno dvojbeno ograničiti pravo oštećenika na naknadu štete kako bi se poticalo pokajnike na priznanje čak i ako to vjerojatno doprinosi širim regulatornim ciljevima i odvraćanju. Nagrada pokajniku za pružanje informacija i izricanje oslobođenja od sankcija je jedna stvar, a oslobođenje od naknade štete oštećenicima je nešto sasvim drugo. *Barker* ističe da se dužnosti korektivne pravde i pravo oštećenika na naknadu štete ne mogu mijenjati u javnom interesu osim ako samo društvo nije spremno financirati naknadu za oštećenike kao dio socijalnog kompromisa putem zakonodavnih rješenja.<sup>364</sup>

Drugo odstupanje od solidarne odgovornosti propisano je člankom 14. stavkom 6. i 7. Zakona o postupcima naknade štete. Štetnik koji je mali ili srednji poduzetnik odgovoran je samo svojim izravnim i neizravnim kupcima i/ili dobavljačima ako njegov tržišni udio na mjerodavnom tržištu za vrijeme trajanja povrede prava tržišnog natjecanja iznosi manje od 5% i ako bi primjena uobičajenih pravila solidarne odgovornosti nepovratno ugrozila njegovu gospodarsku održivost i prouzročila gubitak ukupne vrijednosti njegove imovine. Iz navedene zakonske formulacije proizlazi da je potrebno kumulativno ispunjenje oba uvjeta. Međutim, ako je mali ili srednji poduzetnik aktivno sudjelovao u povredi prava tržišnog natjecanja kao inicijator ili je poticao druge poduzetnike da sudjeluju u povredi i kada je pravomoćnom odlukom tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja prethodno utvrđeno da je povrijedio pravo tržišnog natjecanja, ta se iznimka neće primijeniti bez obzira što su za to ispunjeni uvjeti.

#### 2.7.4.5. Obrana prenošenjem

Člankom 15. Zakona o postupcima naknade štete uređena je obrana štetnika prenošenjem prekomjerne cijene dalje niz lanac opskrbe. Temeljem navedene odredbe štetnik u postupku naknade štete može kao obranu navesti činjenicu da je oštećenik u cijelosti ili djelomično prenio prekomjernu cijenu dalje niz lanac opskrbe te na taj način umanjio iznos obične štete koju je pretrpio. Takvo umanjjenje ne dovodi u pitanje pravo na potpunu naknadu štete, uključujući i pravo na izmaklu korist zbog potpunog ili djelomičnog prenošenja prekomjernih cijena. Pri tom, štetnik mora dokazati postojanje i opseg prenošenja prekomjerne cijene te u svrhu dokazivanja može tražiti otkrivanje dokaza od oštećenika ili od trećih osoba. Prekomjerna cijena razlika je između onoga što je u stvarnosti plaćeno i onoga što bi bilo

---

<sup>364</sup> Barker, op. cit. (bilj. 5), str. 17.

plaćeno da nije bilo povrede.<sup>365</sup> Kada oštećena strana u cijelosti ili djelomično smanji svoju štetu njezinim prenošenjem na svoje kupce, gubitak koji je prenesen više ne predstavlja štetu koju bi joj trebalo nadoknaditi budući da je ona prenesena na njegove potrošače ili druge poduzetnike, pri čemu su onda oni ti koji su pretrpjeli štetu koju je prouzročila povreda prava tržišnog natjecanja.

Potrošači ili poduzetnici koji nisu izravni kupci štetnika iznimno teško mogu dokazati opseg te štete. Stoga, kada postojanje zahtjeva za naknadu štete ili svota naknade štete koja se treba dodijeliti ovisi o tome je li ili u kojoj je mjeri prekomjerna cijena koju je platio izravni kupac štetnika prenesena na neizravnog kupca, smatra se da je neizravni kupac dokazao da je prekomjerna cijena koju je platio taj izravni kupac prenesena na njegovu razinu, ako dokaže da je štetnik počinio povredu prava tržišnog natjecanja i da je upravo ta povreda dovela do prekomjerne cijene za izravnog kupca štetnika. Ta se oboriva presumpcija uvijek primjenjuje, osim ako štetnik može dokazati da oštećeniku neizravnom kupcu nije nastala šteta ili da mu je šteta nastala u manjem iznosu. U takvim postupcima nadležni sud ima ovlast procijeniti i odrediti udio bilo koje prekomjerne cijene, svotu koja je prenesena i opseg štete koju su pretrpjeli izravni odnosno neizravni kupci, koristeći se pritom razumno dostupnim dokazima.<sup>366</sup> Pri procjeni i donošenju odluke sud može uzeti u obzir sve povezane postupke naknade štete koji se odnose na istu povredu prava tržišnog natjecanja, presude proizišle iz tih postupaka te relevantne javno dostupne informacije iz javne provedbe prava tržišnog natjecanja.

Kako bi se izbjegla višestruka odgovornost ili neodgovornost štetnika, člankom 16. Zakona o postupcima naknade štete uređeni su postupci naknade štete oštećenika s različitim lancem opskrbe. Naime, naknada za običnu štetu na bilo kojoj razini lanca opskrbe ne smije premašiti štetu od prekomjerne cijene koja je pretrpljena na toj razini i to pravilo vrijedi jednako kada se povreda pravila tržišnog natjecanja odnosi na kupce ili dobavljače štetnika. Navedenom odredbom želi se spriječiti da se kod prenošenja štete izbjegnu preplaćivanja štete u slučaju višestrukih parnica za naknade štete, odnosno preplaćivanja kompenzacije u svoti višoj od stvarnoga gubitka.

---

<sup>365</sup> Članak 3. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>366</sup> Članak 5. Direktive o naknadi štete.

#### *2.7.4.6. Sporazumno rješavanje sporova*

Ako tijekom postupka oštećenik i štetnik (ili štetnici) sporazumno riješe spor postizanjem nagodbe, ukupna svota štete za koju se traži naknada smanjuje se za svotu udjela štete koju su prouzročili štetnici koji sklapaju nagodbu, a preostali dio potraživanja oštećenika koji je dogovorio nagodbu ostvaruje se samo od drugih štetnika koji ne sudjeluju u nagodbi. Kako bi se izbjeglo da štetnik koji je sklopio nagodbu bude u lošijem položaju u odnosu na ostale štetnike od onog položaja u kojem je bio da nema sporazumne nagodbe, Zakon o postupcima naknade štete propisuje da štetnici koji nisu sudjelovali u nagodbi nemaju pravo od onih štetnika koji su u nagodbi sudjelovali tražiti plaćanje udjela u šteti za preostali dio tražbine. Međutim, kako bi oštećenik mogao ostvariti potpunu naknadu štete, navedenim Zakonom propisano je da štetnici koji sudjeluju u nagodbi ipak moraju platiti naknadu štete kada ju ne mogu platiti štetnici koji u nagodbi ne sudjeluju, budući da je tada to jedina mogućnost da oštećenik koji sklapa nagodbu dobije naknadu štete za preostali zahtjev. Navedeno rješenje moguće je isključiti izričitom odredbom nagodbe stranaka. Pri utvrđivanju svote čiju naknadu štetnik ima pravo tražiti od drugih štetnika (u skladu s njihovim udjelima), sud će uzeti u obzir sve svote naknade štete koju su ti štetnici isplatili na temelju nagodbi.<sup>367</sup>

#### *2.8. Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj*

Iako ZZTN pretežno uređuje javnopravnu zaštitu tržišnoga natjecanja, sudionicima tržišnoga natjecanja omogućena je i privatnopravna zaštita. Budući da osoba koja smatra da su joj djelovanjem poduzetnika povrijeđena prava ili da joj je nanesena šteta može u parničnom postupku zahtijevati ostvarenje svojih prava i utvrđivanje povrede prava tržišnoga natjecanja,<sup>368</sup>

---

<sup>367</sup> Članak 18. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>368</sup> Ovakvo rješenje u skladu je i s praksom Suda EU. U predmetu T-24/90 *Automec Srl protiv Komisije* [1992] ZSP II-2223, Komisija je odbila započeti postupak povodom prijave navodne povrede tržišnoga natjecanja koju je podnio poduzetnik Automec zbog odbijanja poduzetnika BMW Italija da obnovi ugovorni odnos distribucije motornih vozila. Sud EU u svojoj presudi istaknuto je da je Komisija tijelo upravne vlasti i da mora djelovati u javnom interesu, a sudovi država članica su ti čiji je zadatak zaštita individualnih prava privatnih osoba. U utvrđivanju prioriteta, Komisija mora uzeti u obzir pravne i činjenične posebnosti predmeta, značenje navodne povrede za djelovanje zajedničkog tržišta, vjerojatnost utvrđivanja povrede te razmjere istrage koju mora provesti kako bi se osiguralo poštovanje odredbi članka 101. i 102. UFEU-a.

postavlja se pitanje bi li nadležni parnični sud<sup>369</sup> bio vezan rješenjima Agencije donesenim u upravnom postupku.

Sve do izmjena ZZTN-a iz 2021., odredbama članka 69.a stavka 3. ZZTN-a bilo je određeno da će nadležni trgovački sud pri donošenju odluke o naknadi štete zbog povrede tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a *osobito uzeti u obzir*<sup>370</sup> pravomoćno rješenje Agencije kojim je utvrđena povreda tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a, odnosno konačnu odluku Komisije u slučaju kada je Komisija utvrdila povredu članka 101. ili 102. UFEU-a. Temeljem navedene formulacije sud je teoretski mogao donijeti i drugačiju odluku o protupravnom postupanju od one koja je već pravomoćna, što je bilo suprotno Zakonu o postupcima naknade štete i procesnim pravilima.

Naime, kada bi sud donio drugačiju odluku time bi povrijedio načelo *ne bis ni idem*. Osim toga, navedenom formulacijom nije bila u potpunosti pravilno implementirana Direktiva o naknadi štete budući da je člankom 9. iste izričito propisano da nacionalni sudovi u postupcima naknade štete ne smiju donijeti odluku kojom se proturječi prethodnim utvrđenjima povrede pravila tržišnog natjecanja koja su donijela nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Brisanjem odredbe članka 69.a stavka 3. ZZTN-a uklonjene su nepravilnosti i neujednačenosti s hrvatskim i europskim zakonodavstvom. Tako, prema odredbama članka 69.a stavka 1. ZZTN-a, sada u postupcima naknade štete trgovački sudovi odlučuju u smislu propisa kojima se uređuju postupci naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja.

To znači da se, sukladno članku 11. stavku 1. Zakona o postupcima naknade štete, povreda prava tržišnog natjecanja koja je utvrđena pravomoćnom odlukom Agencije ili odlukom Visokog upravnog suda RH donesenom u upravnom sporu protiv rješenja Agencije smatra nepobitno dokazanom za potrebe postupka naknade štete pokrenutog pred sudom u smislu tog Zakona. Prema tome, sud pred kojim se pitanje povrede prava tržišnog natjecanja pojavljuje kao prethodno, vezan je za odluku nadležnog tijela u slučaju da je ono odlučilo o prethodnom pitanju kao glavnom, ali u granicama pravomoćnosti tog pitanja.<sup>371</sup> Konkretno to znači da je sud u postupku naknade štete vezan pravomoćnom odlukom Agencije, ako se ona odnosi na poduzetnika koji je u parničnom postupku u ulozi tuženika i ako se radi o istom

---

<sup>369</sup> Člankom 34.b stavkom 1. točkom 9. ZPP-a određeno je da su u sporovima u povodu djela nelojalne tržišne utakmice, monopolističkih sporazuma i narušavanja ravnopravnosti na jedinstvenom tržištu RH u prvom stupnju nadležni trgovački sudovi.

<sup>370</sup> Istaknula autorica.

<sup>371</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 98.-100.

protupravnom postupanju. Odnosno, ako je Agencija donijela pravomoćnu odluku kojom je utvrđena protupravnost djelovanja, sud je na temelju članka 12. stavka 1. ZPP-a vezan ne samo za tu odluku u granicama njezine pravomoćnosti nego i za činjenična utvrđenja u toj odluci koja supstanciraju sadržaj izreke te odluke.<sup>372</sup> Pravomoćnom odlukom Agencije koja obvezuje sud smatra se ona protiv koje nije podnesena tužba u za to predviđenom zakonskom roku, odnosno ona pravomoćna presuda Visokog upravnog suda RH kojom je potvrđena odluka Agencije o povredi članka 8. odnosno članka 13. ZZTN-a.<sup>373</sup>

Iako je odredbama članka 69.a na posredan način uređen odnos javnopravne i privatnopravne zaštite, navedeni članak odnosi se samo na utvrđivanje povrede kao prejudicijelno pitanje u postupcima naknade štete pred parničnim sudom. S druge strane, ZZTN ništa ne govori o slučajevima kada bi osoba koja smatra da su joj povrijeđena prava nakon pravomoćnog rješenja Agencije kojim utvrđuje da ne postoji javni interes za pokretanje postupka, podnijela tužbu mjesno nadležnom parničnom sudu. Budući da se u tom slučaju nije meritorno odlučivalo, smatramo da bi tužba pred parničnim sudom bila dopuštena. Time ne bi bilo povrijeđeno načelo *ne bis in idem* kao niti učinak *res iudicata*. Suprotno tomu, u slučaju u kojem je Agencija meritorno odlučivala o postojanju povrede, pravomoćnošću njezine odluke nastupa učinak *res iudicata* koji djeluje *erga omnes*.<sup>374</sup> Ako bi u takvom slučaju ovlaštena osoba podnijela tužbu, sud bi istu trebao odbaciti rješenjem u smislu članka 288. stavka 2. ZPP-a, budući da je stvar već pravomoćno presuđena. Na taj način osigurava se provedba načela *ne bis in idem*, prema kojem nije moguće više puta voditi postupak protiv istih stranaka povodom istog pitanja. Moguća je i situacija da ovlaštena osoba podnese zahtjev za ostvarivanje svojih prava dok je postupak pred Agencijom ili Komisijom u tijeku. U tom slučaju, prema članku 69.a stavku 3. ZZTN-a, nadležni trgovački sud može procijeniti je li svrhovito nastaviti ili zastati s postupkom do donošenja pravomoćnog rješenja Agencije ili konačne odluke Komisije.

S druge strane, ako se tužba podnese prije nego što je podnesena pred nadležnim tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja, postojanje protupravnosti javlja se kao prethodno pitanje koje sud može sam riješiti s pravnim učinkom samo u toj parnici ili može odrediti prekid postupka, ako je odlučio da sam ne rješava o prethodnom pitanju.<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-350/2006 od 20. svibnja 2008., točka 6.2.

<sup>373</sup> Isto, Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 344), str. 91.-92.

<sup>374</sup> Ovaj učinak jednak je učinku pravomoćne sudske presude kojom se odlučilo o zakonitosti općeg akta. Naime, prema članku 10. stavku 2. ZUS-a, navedena presuda je obvezna za sve odnosno ima učinak *erga omnes*. S druge strane, druge pravomoćne presude upravnih sudova obvezuju tužitelja, tuženika i zainteresiranu osobu, odnosno djeluju *inter partes* (članak 10. stavak 1. ZUS-a).

<sup>375</sup> Članak 12. stavak 1. i 2. ZPP-a i članak 213. ZPP-a.

### 3. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Republici Hrvatskoj

#### 3.1. Povijesni razvoj kolektivne pravne zaštite

Za razliku od anglosaksonskog pravnog poretka koji mehanizam kolektivne pravne zaštite poznaje još iz srednjeg vijeka, u kontinentalnoj Europi postupke zaštite kolektivnih prava i interesa možemo pronaći tek u zakonodavstvima dvadesetog stoljeća. Uvođenje kolektivne pravne zaštite na području EU bilo je podložno brojnim kritikama prema kojima je takvo rješenje nastalo pod snažnim utjecajem anglosaksonskog prava i prema kojima ti mehanizmi nisu svojstveni kontinentalnoj pravnoj tradiciji. Unatoč kritikama, EU ulaže značajne napore kako bi se navedeni mehanizmi učinkovito koristili, posebno na području zaštite potrošača.

Budući da većina europskih pravnih poredaka svoju pravnu tradiciju temelji na rimskom pravu, kratko ćemo se osvrnuti na povijesni prikaz rimskog prava. Naime, iako je rimsko pravo poznavalo isključivu podjelu na javne i privatne interese,<sup>376</sup> a postupci za zaštitu kolektivnih interesa i prava nisu bili izričito propisani, nipošto ne smijemo zanemariti institut *actio popularis*, koji je omogućavao svakome da podnese tužbu zbog povrede javnog interesa. Iako ne možemo pronaći konkretne povijesne izvore da su se kao tužitelji javljale i skupine građana, u povijesnim izvorima možemo pronaći neke naznake da je takvih slučajeva bilo. Jedan od primjera je komentar Digesta glosatora Accursiusa koji u njemu govori o slučaju kad se više osoba javlja kao potencijalni tužitelji te navodi da „u slučajevima kada se za istu stvar više osoba želi podići tužbu, sud izabire najpogodnijeg a prednost uvijek imaju zainteresirani“.<sup>377</sup> I u kasnijoj pravnoj književnosti možemo pronaći dokaze da su se kao tužitelji javljali skupine građana. Tako kanonist Giambattista de Luca ističe važnost zastupničkog karaktera ovog instituta, jer se kolektiv kao takav pojavljuje pred sudom utjelovljen u osobi jednog njezinog člana, a koji kolektiv se smatra najpozvanijim da ih sve predstavlja.<sup>378</sup> Upravo iz navedenih primjera možemo zaključiti da i u rimskom pravu možemo pronaći pojedine karakteristike kolektivne pravne zaštite. Naravno, ne možemo o njima govoriti kao o modelima koji danas

---

<sup>376</sup> Horvat, Marijan, Rimsko pravo, Pravni fakultet Zagreb, 1998., str. 8.-9., cit. u: Mendošić Škugor, Ema, Udruga tužba kao mehanizam zaštite kolektivnih prava i interesa Usporedba normativnih rješenja i praktične primjene, str. 8., dostupno na: <https://apps.unizg.hr>, pristup: 21.4.2020.

<sup>377</sup> Danilović, Jelena, Popularne tužbe od rimskog do savremenih prava, Institut za pravnu istoriju, Beograd, 1968., str. 117., cit u: Mendošić Škugor, cf. ibid., str. 9.

<sup>378</sup> Njegovo najpoznatije djelo je „Maior pars illarum materiarum quas hodie habemus, antiquis Romanis ignota erat“, u kojem piše o popularnim tužbama, kao i o drugim institutima rimskog prava., cit. u: ibid.

postoje u kontinentalnom pravu, međutim ne možemo niti zanemariti reprezentativnost koja je tada postojala a koja je *differentia specifica* klasne tužbe koju poznaje anglosaksonsko pravo.<sup>379</sup>

U srednjem vijeku rimsko pravo recipirano je u europski i hrvatski srednjovjekovni pravni poredak te iz tog razloga hrvatsko srednjovjekovno pravo nije poznavalo mogućnost „kolektivnog“ ili „skupnog“ interesa zaštite prava. Naime, ono je bilo izgrađeno na spomenutoj starorimskoj podjeli prava na državno (*ius publicum*) i privatno (*ius privatum*) pravo.<sup>380</sup> Ta je podjela, kao i općenito uloga tužbe u tom vremenu, razlog izostanka kolektivne tužbe u našem srednjovjekovnom poretku. Tužbeni zahtjevi tog vremena shvaćeni su kao isključivo pravo tužitelja da posredstvom suda prisili tuženoga da mu nešto preda, učini ili propusti. Tužba kojom bi određena osoba pred sudom tražila postupanje ili suzdržavanje od postupanja ne radi sebe, već radi nekog višeg, općeg interesa, ne bi bila moguća, jer bi sud morao zaključiti da tužitelj „traži više no na što ima pravo“.<sup>381</sup>

S druge strane, postupci zaštite kolektivnih prava i interesa počinju se razvijati u Velikoj Britaniji kao posljedica razvoja *equity-a*. Prema pojedinim autorima, ovaj se institut razvio više kao nužnost nego kao rezultat procesnog prava i to zbog slabosti državne vlasti koja nije mogla podjeljivati pravdu individualcima.<sup>382</sup> Dok su se u srednjem vijeku u anglosaksonskom pravu pojedinci udruživali zbog lakše zaštite svojih prava, u kontinentalnoj Europi zaštitu zajedničkih interesa preuzele su komune. Ti su gradovi, kao malene zajednice, mogli učinkovito provoditi propisane pravne norme te su na taj način štitili kolektivne interese i prava. Iako ne možemo govoriti o kolektivnim parnicama u obliku kakvim ih danas poznajemo, ne možemo osporiti da su se u srednjem vijeku individualci i skupine osoba, zbog poboljšanja svog položaja, uključivali u seoske i župske sporove.<sup>383</sup>

U anglosaksonskom pravu kolektivna pravna zaštita značajno se razvija u dvadesetom stoljeću i to prvenstveno kao institut *equity*. Godine 1842. *equity pravilo 48* određuje da nije potrebno da se svi članovi skupine pojave pred sudom kao stranke u tužbi kojom se traži zaštita određene skupine. Pojedine stranke, koje nisu bile prisutne pred sudom tijekom postupka, nisu bile vezane presudom, ako one to nisu željele. *Equity pravilo 38* iz 1912. godine proširilo je primjenu donesene sudske odluke i na stranke koje se nisu pojavile pred sudom u određenim

---

<sup>379</sup> Ibid.

<sup>380</sup> Horvat, Rimsko pravo, op. cit. (bilj. 376), str. 9., cit. u: Mengušić Škugor, op. cit. (bilj. 376), str. 9.

<sup>381</sup> Horvat, ibid., cit. u: Mengušić Škugor, cf. ibid., 10.

<sup>382</sup> Yeazell, Stephen, Group Litigation and Social Context: Toward a History of the Class Action, Columbia Law Review, vol. 77, br. 6, 1977., str. 871., cit. u: ibid.

<sup>383</sup> Mengušić Škugor, op. cit. (bilj. 376), str. 11.

okolnostima, no sudovi su i dalje nastavili primjenjivati dotadašnja pravila. Isključiva *equity* narav klasne tužbe promijenjena je uvođenjem tzv. *Pravila 23* Federalnih pravila o civilnom postupku, promulgirano 1938. godine.<sup>384</sup> Međutim, tim se pravilima također diferenciralo nekoliko vrsta kolektivnih tužbi, što nije pridonijelo razumijevanju instituta niti njegovoj praktičnoj primjeni. Upravo zbog tih razloga takvo razlikovanje napušteno je u Federalnim pravilima iz 1966. godine, kojima je propisano da donesena sudska odluka obvezuje sve članove tužbe, bez obzira na njihov osobni sud o korisnosti odluke.

Paralelno s razvojem instituta kolektivne pravne zaštite na anglosaksonskom pravnom području, pravo na kolektivnu pravnu zaštitu kakvu danas poznajemo pojavljuje se u 20. stoljeću na području EU. Naime, ovaj mehanizam pravne zaštite pojavio se prvenstveno u prekograničnim sporovima na području zaštite potrošača. U svrhu jačanja i razvoja zajedničkog tržišta, EU je prepoznala važnost instituta kolektivne pravne zaštite koji značajno može doprinijeti ostvarenju tog cilja. Budući da pravni poretki država članica nisu imali standard zaštite potrošača i nisu bili spremni za unificirana rješenja koja bi im mogla biti nametnuta,<sup>385</sup> europski zakonodavac želio je ostaviti prostora za prilagodbu specifičnostima pojedinih pravnih poredaka država članica te su iz tog razloga kao mehanizam provedbe zaštite potrošača upotrijebili prvenstveno direktive. Kroz napore EU da uvede postupke za zaštitu kolektivnih prava i interesa u svoje pravo te kroz snažan razvoj anglosaksonske klasne tužbe, pojedini europski pravni sustavi uveli su kolektivnu pravnu zaštitu iako ju do tada nisu poznavali. Prvenstveno, riječ je o njemačkom i francuskom pravnom poretku, kao i o nekim skandinavskim zemljama.<sup>386</sup> Trend su slijedile i druge države, pa tako i Hrvatska koja je mehanizam kolektivne pravne zaštite u svoj pravni sustav uvela 2003. godine donošenjem Zakona o zaštiti potrošača.<sup>387</sup>

---

<sup>384</sup> „Pravilom 23 Vrhovni je Sud proširio upotrebu udružnih tužbi na cijelo područje građanskog federalnog parničnjenja učinivši ga primjenjivim u svim građanskim postupcima.“ *Montgomery Ward & Co. V. Langer*, 168 F.2d 182, 187 (8th Circuit 1948.), cit. u: cf. *ibid.*, str. 12.

<sup>385</sup> Čikara, Emilia, *Novosti u razvoju europskog prava zaštite potrošača*, osvrt na Zelenu knjigu o reviziji pravne stečevine na području zaštite potrošača Europske Zajednice, Hrvatska pravna revija, Zagreb, 2008., str. 72., cit. u: *ibid.*

<sup>386</sup> Fisch, William, B., *European Analogues to the Class Action: Group Action in France and Germany*, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 27, br. 1., 1979., str. 65.

<sup>387</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 96/03).



### 3.2. Odnos individualne i kolektivne pravne zaštite

U suvremenoj državi, pružanje zaštite subjektivnim građanskim pravima predstavlja zakonom uređenu javnu, društvenu funkciju.<sup>388</sup> Cilj svakog pravnog sustava je učinkovita pravna zaštita. Sukladno tomu, jedno od osnovnih obilježja parničnog postupka je zaštita ugroženih ili povrijeđenih subjektivnih građanskih prava.<sup>389</sup> U pravnoj doktrini smatra se da je metoda pravne zaštite primarno usmjerena na individualna, subjektivna prava<sup>390</sup> te je pravna zaštita kod nas pretežno individualnog karaktera. No, svaki pojedinac ujedno je i član šire društvene zajednice te se ne može osporiti kako ostvarenjem svog individualnog prava on doprinosi ostvarenju pravnog poretka. Stoga je cilj parničnog postupka, u širem smislu, i ostvarenje općeg društvenog interesa.<sup>391</sup>

Razvojem društva i složenosti pravnih odnosa s vremenom su uočeni nedostaci u individualnoj pravnoj zaštiti koji su se najviše manifestirali kod rasutih šteta i šteta male vrijednosti (tzv. bagatelne štete). Kod tzv. bagatelnih šteta protupravnim postupanjem trgovaca nastaje manja šteta, pri čemu je svakom pojedinom oštećeniku ekonomski neracionalno i neisplativo pokretati parnični postupak. Osim što mu je nastala mala, gotovo neznatna šteta, troškovi postupka znatno premašuju visinu same štete. I dok je, s jedne strane, oštećeniku ekonomski i racionalno neisplativo voditi parnični postupak, s druge strane povreditelj će u pravilu, računajući na neisplativost takve parnice, nastaviti s protupravnim postupanjem pri čemu može dodatno (protupravno) ostvariti dobit. Pored toga, multipliciranje manjih iznosa vrijednosti naknade štete prouzročenih velikom broju oštećenika dovodi do drugačijih rezultata, koji vođenje postupka radi njezina ostvarivanja više ne čine nesvrishodnim.<sup>392</sup>

Kada govorimo o rasutim štetama ili masovnim povređivanjima kolektivnih dobara, najbolji primjeri su povreda pravila tržišnog natjecanja ili onečišćenje okoliša. Nedostatak

---

<sup>388</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 10.

<sup>389</sup> Prema pojedinim autorima, subjektivna građanska prava su društvena realnost u mjeri u kojoj ih društvo priznaje i ostvaruje njihovu zaštitu. Izvan pravno organizirane državne zajednice nema subjektivnih građanskih prava; ona su socijalno uvjetovana i njih treba štititi ako pridonose ostvarivanju općih zadataka i ciljeva konkretne države. Cf. *ibid.*, str. 5.

<sup>390</sup> Kao argument u pravnoj teoriji navodi se načelo da postupak pokreću oni koji su zainteresirani a ne oni koji su povrijeđeni. Vidi Einhaus, Stefan, *Kollektiver Rechtsschutz im englischen und deutschen Zivilprozessrecht*, Duncker & Humbolt, Berlin, str. 29., cit. u: Maganić, Aleksandra, *Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača*, Zbornik Susreta Pravnika Opatija, ur. Barbić, Jakša; Giunio, Miljenko, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2014., str. 205.

<sup>391</sup> Isto Maganić, *ibid.*

<sup>392</sup> Maganić, Aleksandra, *Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar, 2023., str. 148.

individualne pravne zaštite u ovakvim slučajevima je značajna procesna (ne)ravnoteža između tužitelja i tuženika, pri čemu postoji velika ekonomska nejednakost stranaka u postupku. Naime, u takvim postupcima tužitelj bi bio subjekt koji je pretrpio štetu, dok bi tuženik u pravilu bio poznati poduzetnik čija ekonomska snaga znatno premašuje onu tužiteljevu. Upravo zbog toga pojedinac može (a u pravilu i hoće) odustati od traženja pravne zaštite. Pojedinačna pravna zaštita manjkava je i ako se uzme u obzir ograničeni doseg odluke donesene u takvom postupku. Osim toga, takav individualni postupak omogućavao bi istodobno postojanje mogućih proturječnih odluka, čime bi se stvarala nesigurnost pravne zaštite.<sup>393</sup> Način uklanjanja te procesne neravnoteže i povećanje učinka pravozaštitnih mehanizama ostvaruje se upravo putem mehanizma kolektivne pravne zaštite tj. da umjesto pojedinca koji je pripadnik određene skupine, postupak pokrene ovlaštena osoba ili tijelo predstavljajući kolektivne interese svih pripadnika te skupine.

Aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka individualne pravne zaštite u pravilu imaju samo oni subjekti čija su građanska prava povrijeđena ili ugrožena.<sup>394</sup> Pravni poredak u takvim slučajevima pruža konkretnu pravnu zaštitu, a presuda u takvim postupcima djeluje *inter partes*, tj. između stranaka u postupku, odnosno između onih kojih se postupak neposredno tiče.<sup>395</sup> Zahtjevi kojima subjekt nastoji ostvariti svoje pravo na zaštitu koju mu pruža pravni poredak mogu biti kondemnatorne, konstitutivne ili deklaratorne naravi. Kada subjekt traži pravnu zaštitu za sebe, on konstruktivno surađuje na ostvarenju pravnog poretka.<sup>396</sup> Ispunjavajući jamstvo države o pružanju pravne zaštite svima onima koji na nju imaju prava država zadovoljava svoj opći društveni interes.<sup>397</sup>

Da bismo mogli definirati odnos individualne i kolektivne pravne zaštite, potrebno je prikazati osnovna obilježja kolektivne pravne zaštite. U pravnoj teoriji kao osnovne značajke kolektivne pravne zaštite ističu se:

- postupak pokreće ovlaštena osoba ili tijelo (udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije),

---

<sup>393</sup> Sessa, Đuro, Novela Zakona o parničnom postupku – troškovi, elektroničko vođenje postupka, žalba, revizija, udružna tužba, Pravo u gospodarstvu, br. 1, 2012., str. 217.

<sup>394</sup> Iznimno, aktivnu legitimaciju u postupku individualne pravne zaštite mogu imati i oni čija subjektivna građanska prava nisu ugrožena ili povrijeđena. Opširnije vidjeti Dika, Mihajlo, Građansko parnično pravo - Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku, IV. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 75.-81.

<sup>395</sup> Od tog pravila odstupa se ako se radi o univerzalnim i singularnim sukcesorima parničnih stranka, potencijalnim jedinstvenim suparničarima ili određenom krugu osoba u odnosu na koje prema zakonu ili prema prirodi pravnog odnosa presuda djeluje neposredno, iako u parnici nisu sudjelovali kao stranke – opširnije vidi Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 650.-654. Ove iznimke se tek uzgredno spominju i za potrebe ovog rada zadržat ćemo se na općenitim obilježjima individualne pravne zaštite.

<sup>396</sup> Dika, op. cit. (bilj. 310), str. 251.

<sup>397</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 654.

- postupak se pokreće radi zaštite kolektivnih interesa,
- pravni poredak pruža apstraktnu pravnu zaštitu,
- odluka djeluje u okviru proširenih subjektivnih granica pravomoćnosti.

Za razliku od postupaka individualne pravne zaštite kod kojih aktivnu legitimaciju u pravilu imaju oni čija su subjektivna prava povrijeđena ili ugrožena, kod kolektivne pravne zaštite aktivno su legitimirane osobe ili tijela koja su na to ovlaštena pravnim aktom i kod kojih nije uvjet za aktivnu legitimaciju da su pretrpjela povredu. Dakle, u navedenim slučajevima ne radi se o tome da je povrijeđeno pravo ovlaštenika na pokretanje postupka, već oni tužbu kojom iniciraju postupak kolektivne zaštite podnose, kako bi u konkretnom slučaju zaštitili sve osobe koje su oštećene protupravnim postupanjem tuženika.<sup>398</sup>

Pojedinac je član šire društvene zajednice i povredom njegovih individualnih prava podredno se povređuju i zaštićena dobra koja štiti društvena zajednica kojoj pojedinac pripada. Pomoću kolektivnih interesa želi se označiti zajedničke društvene interese odnosno prava.<sup>399</sup> U pravnoj doktrini postoje različite definicije kolektivnih interesa. Prema njemačkoj procesnopravnoj doktrini, riječ je o interesima koji su imanentni članovima određene šire ili uže skupine. Zajedničko im je da se ne mogu izraziti kao zbroj više istovrsnih interesa ili prava, već se pomoću njih želi označiti društvu pripadajuće, zajedničke, nedjeljive interese, odnosno prava. Kolektivni interesi i prava ne mogu se podijeliti na kvote, a u slučaju njihove povrede, pravna zaštita obuhvaća sve njihove nositelje.<sup>400</sup> U hrvatskoj pravnoj doktrini kao kolektivni interesi definirani su oni interesi i prava koji se ostvaruju udružnom tužbom.<sup>401</sup> Tako se prilikom definiranja udružne tužbe navodi da su to skupni, klasni, kolektivni i difuzni interesi i prava<sup>402</sup> dok ih *Baretić* definira kao transindividualne, apstraktne interese neodređene i heterogene skupine pojedinaca koji su povezani činjenicom da ulaze u tržišne odnose s profesionalcima radi zadovoljavanja svojih osobnih, neprofesionalnih potreba.<sup>403</sup> Prilikom određivanja granice transformacije individualnih u kolektivne interese, *Maganić* kao granicu određuje slučajeve u kojima se ne štiti samo pojedinac već i društvo, odnosno društvene

<sup>398</sup> Slično i Pavlović, Mladen, Procesnopravna zaštita prava potrošača prema Zakonu o zaštiti potrošača, Hrvatska pravna revija, Zagreb, ožujak 2015., str. 28.

<sup>399</sup> Einhaus, op. cit. (bilj. 390), str. 39., cit. u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 206.

<sup>400</sup> Michailidou, Chrisoula, Prozessuale Fragen des Kollektivrechtsschutzes im europäischen Justizraum, Nomos, Baden-Baden, 2007., str. 39., cit. u: Maganić, ibid.

<sup>401</sup> O udružnoj tužbi kao jednom od oblika kolektivne pravne zaštite i kritici naziva vidi više u nastavku ovog rada.

<sup>402</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 824.

<sup>403</sup> Baretić, Marko, Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu u: Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosudnom području: rješavanje trgovačkih i potrošačkih sporova, ur. Tomljenović, Vesna i dr., Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2009., str. 250., cit. u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 208.

vrijednosti te bi se u takvim slučajevima radilo o kolektivnom interesu.<sup>404</sup> Kolektivne interese ne možemo izjednačiti s interesima cjelokupnog društva budući da su oni samo jedan njegov dio. Naime, svaki kolektivni interes ujedno je i opći interes. Međutim, ne mora svaki opći interes biti interes određene skupine unutar ukupnosti društva. Primjerice, pravilima tržišnog natjecanja nastoje se održavati uvjeti koji omogućuju slobodno tržišno natjecanje, a to u konačnici pridonosi i gospodarskom razvoju ali i zaštiti potrošača i blagostanju cjelokupne zajednice. Ako dođe do povrede pravila tržišnog natjecanja i potrošačima nastane šteta, time su povrijeđeni njihovi individualni interesi kao svakog pojedinca, kolektivni interesi kao pripadnika određene skupine, ali i opći interesi društvene zajednice koja je postavljenim pravilima htjela zaštititi potrošače i postići gospodarski rast.

Kao obilježja kolektivne pravne zaštite u pravnoj teoriji ističe se i apstraktnost budući da ovlaštenici za podnošenje takve zaštite mogu pokrenuti postupak neovisno o tome jesu li *in concreto* povrijeđena ili ugrožena prava i interesi članova pojedine skupine. Osim toga ona je, po mišljenju pojedinih autora, preventivna u onoj mjeri u kojoj se njome štite prava pojedinih skupina *pro futuro*, a represivna tako što se njome suzbijaju protupravna djelovanja potencijalnih povreditelja.<sup>405</sup> Međutim, uzimajući u obzir nova europska rješenja koja mehanizmima kolektivne pravne zaštite nastoje zaštititi potrošače i kompenzacijskom kolektivnom pravnom zaštitom, ne možemo više govoriti o tome da svaki oblik kolektivne pravne zaštite u sebi sadrži element apstraktnosti. Naime, apstraktnost kolektivne pravne zaštite ovisit će o tome hoće li se njome zahtijevati i naknada štete. Ako se ona bude zahtijevala ovim mehanizmom, tada ne možemo govoriti da je takav oblik pravne zaštite isključivo apstraktan. Primjerice, ako bi u postupku kolektivne zaštite ovlaštenici na podnošenje kolektivne tužbe zahtijevali utvrđenje protupravnog postupanja i poduzimanje mjera za otklanjanje štetnih posljedica tada odluka donesena u tom postupku nema kompenzacijski učinak, već je njezin pravozaštitni cilj utvrđenje protupravnog ponašanja i izricanje zabrane za takvo postupanje ubuduće. U slučaju da je takvim postupanjem ipak prouzročena konkretna šteta, svaki oštećenik ovlašten je u postupku individualne pravne zaštite zatražiti naknadu prouzročene štete, pozivajući se na odluku donesenu u postupku kolektivne pravne zaštite kojom je utvrđena

---

<sup>404</sup> Maganić, Aleksandra, Osnovne značajke kolektivne pravne zaštite I, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 6289-6291, 2014., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/osnovne-znacajke-kolektivne-pravne-zastite>, pristup: 27.4.2020.

<sup>405</sup> Ibid. Opširnije vidjeti: Dika, Mihajlo, Udružna tužba kao instrument apstraktne zaštite potrošača u: Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu – izazovi međunarodnog tržišta roba i kapitala, Institut za europsko pravo i poredbeno zakonodavstvo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Opatija, 3.-4. veljače 2005.

odgovornost tuženika.<sup>406</sup> Tada kolektivna pravna zaštita u sebi sadrži element apstraktnosti. Ako bi uz pravozaštitni cilj ovlaštenici zahtijevali i naknadu štete zbog protupravnog postupanja trgovca (kompenzacijski učinak), u tom slučaju izostaje element apstraktnosti.

Posljednje obilježje kolektivne pravne zaštite je proširenje subjektivnih granica pravomoćnosti. Promatrajući ovo obilježje s aspekta pravozaštitne funkcije navedenog mehanizma, ono podrazumijeva da odluka donesena u postupku kojom se utvrđuje povreda, neće djelovati samo između tužitelja i tuženika, već će se na nju moći pozivati i svaki pripadnik skupine kojoj takva odluka ide u prilog. Odluka će djelovati prema svim pripadnicima određene skupine bez obzira jesu li oni bili članovi udruge koja je pokrenula postupak. Međutim, ako je u postupku kolektivne pravne zaštite donesena odluka kojom je utvrđeno da ne postoji odgovornost tuženika za protupravno ponašanje, tuženici se na tu odluku neće moći pozivati u odnosu na ovlaštene osobe ili tijela koje nisu bile stranke u tom postupku kolektivne pravne zaštite.<sup>407</sup> Suprotno tomu, ako je u postupku kolektivne pravne zaštite utvrđeno protupravno postupanje tuženika, u slučaju da je takvim postupanjem nanesena šteta, svaki pojedinac koji to tvrdi, moći će u posebnom individualnom postupku za naknadu štete pozvati se na odluku kojom je utvrđena protupravnost postupanja. Navedeno je moguće pod uvjetom da oštećenik nije izričito izjavio svoju volju za zastupanjem u kolektivnom postupku naknade štete. Više o proširenju subjektivnih granica pravomoćnosti, govorit ćemo u nastavku ovog rada.

Budući da individualna pravna zaštita ima određene nedostatke koji se manifestiraju kod malih rasutih šteta kao i kod slučajeva masovnog povređivanja, mehanizam kolektivne pravne zaštite odlično je sredstvo za prevladavanje njezinih nedostataka. Kolektivna pravna zaštita može doprinijeti utuženju manjeg broja pojedinačno neisplativih parnica te posljedično spriječiti daljnje povrede. Uz to, prednost ovakvog oblika pravne zaštite je jedinstven način rješavanja većeg broja slučajeva i povećanje pravne sigurnosti.<sup>408</sup> Budući da kolektivna pravna zaštita u kontinentalnom pravnom krugu nema kompenzacijsku funkciju u svim područjima, odnos između kolektivne i individualne pravne zaštite je i uzajaman. Naime, odluka suda donesena u sporu u povodu pružanja kolektivne pravne zaštite može biti osnova za kasnija individualna potraživanja, dok s druge strane (presuđujuća) odluka donesena u povodu pružanja

---

<sup>406</sup> Maganić, *ibid.*

<sup>407</sup> *Ibid.*

<sup>408</sup> *Ibid.*

individualne pravne zaštite, može prejudicijelno djelovati na kasnije odluke pripadnika određene grupe.<sup>409</sup>

U hrvatskoj procesnopravnoj teoriji možemo pronaći kritike o ulozi kolektivne pravne zaštite, kao i stajališta da se svrha koja se njome želi postići jednako učinkovito može postići i institutom suparničarstva. Suparničarstvo je u pravnoj teoriji definirano kao institut u kojem se „... u istoj stranačkoj ulozi pojavljuje više procesnih subjekata“.<sup>410</sup> Iako je i suparničarstvo opravdano razlozima ekonomičnosti, pravne sigurnosti i ujednačenosti pravosuđa,<sup>411</sup> navedeno nije dovoljno da se taj institut koristi umjesto mehanizma kolektivne pravne zaštite. Osim toga, postoji više razloga koji opravdavaju svrsishodnost kolektivne pravne zaštite od ovih prethodno navedenih. Kod suparničarstva u parnici ne postoji samo jedan odnos tužitelj – tuženik, već, u pravilu, postoji onoliko odnosa koliko ima stranaka na aktivnoj i pasivnoj strani. Stranke u pravilu ne postavljaju jedan zajednički zahtjev, već zbog kumulacije subjekata dolazi i do kumulacije tužbenih zahtjeva (osim u slučaju jedinstvenog suparničarstva).<sup>412</sup> Promatrano s aspekta pravozaštitne funkcije kolektivne pravne zaštite, suparničarstvo ne mijenja prirodu tužbenog zahtjeva, što znači da svaka stranka mora istaknuti svoj individualan zahtjev.<sup>413</sup> Također, presuda donesena u tom slučaju ne bi mogla imati prošireni učinak na ostale osobe čija bi prava bila povrijeđena protupravnim postupanjem, čime takvo pravno rješenje ima ograničen pravni domet nasuprot zaštiti kolektivnih interesa i prava.<sup>414</sup> Uz to, mehanizmi kolektivne pravne zaštite pogodan su instrument uštede troškova i vremena, što nije slučaj s institutom suparničarstva. Naime, situacija u kojoj bi se na strani tužitelja pojavio veliki broj osoba koji se smatraju oštećenima postupanjem tuženika, sigurno ne bi dovela do uštede u troškovima i vremenu, kao što je to slučaj kod kolektivne pravne zaštite u kojoj se pred sudom javlja samo jedan tužitelj. Zbog svega navedenog, možemo zaključiti da suparničarstvo nije pogodno za kolektivnu zaštitu prava.

### *3.3. Vrste kolektivne pravne zaštite*

Različiti su modeli kolektivne pravne zaštite i ne postoji jedan univerzalan model. Izabrani model ovisi o pravnoj tradiciji i društvenim potrebama pojedinog pravnog sustava.

---

<sup>409</sup> Ibid.

<sup>410</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 440.

<sup>411</sup> Cf. ibid., str. 441.

<sup>412</sup> Cf. ibid., str. 443.

<sup>413</sup> Menđušić Škugor, op. cit. (bilj. 376), str. 7.

<sup>414</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 824.

Unatoč tomu, u pravnoj teoriji se kao najznačajniji ističu popularna tužba (*actio popularis*), grupna tužba (*class action*), skupna tužba (*Sammelklage*), udružna tužba (*Verbandsklage*) i model postupak (*Musterverfahren*).<sup>415</sup>

### 3.3.1. Popularna tužba

Temelj *actio popularis* nalazimo u rimskom pravu. Prema članku 1047. stavku 1. ZOO-a svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojeg prijeti znatnija opasnost njemu ili drugome, kao i da se uzdrži od djelatnosti iz koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost od štete, ako se opasnost ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama. Analizirajući navedenu odredbu, zaključujemo da je riječ o kondemnatornoj tužbi na činjenje (ako se traži da se ukloni izvor opasnosti od kojeg prijeti znatnija opasnost tužitelju ili drugom) ili o kondemnatornoj tužbi na nečinjenje (kada se traži da se uzdrži od djelatnosti iz koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost od štete).<sup>416</sup>

Svatko ima aktivnu legitimaciju na pokretanje parnice i ona je preventivnog karaktera. Prema Crniću, aktivna legitimacija postavljena je vrlo široko i pripada svakoj osobi. Ona može zahtijevati poduzimanje mjera ne samo u svoje ime već i u korist određenog broja drugih osoba. Pri tome podnositelj zahtjeva čak ne mora biti u tom krugu osoba potencijalnih ovlaštenika.<sup>417</sup> Budući da je krug ovlaštenika na podnošenje takve tužbe određen neograničeno, možemo zaključiti da bi i više osoba zajednički moglo zahtijevati prestanak gore navedenog ponašanja.<sup>418</sup>

Iako bi se ovom tužbom mogli koristiti i potrošači za ostvarivanje svojih (a podredno i općih) interesa, u hrvatskoj doktrini ova se tužba smatra prvenstveno „ekološkom tužbom“, tj. tužbom kojoj je svrha zaštita okoliša, a ne potrošača, budući da objektivno nije realno očekivati da će se potrošači njome koristiti jer im na raspolaganju stoje drugi brži i djelotvorniji pravozaštitni instrumenti.<sup>419</sup>

---

<sup>415</sup> Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 209.

<sup>416</sup> Tako i Maganić, cf. ibid., str. 210.

<sup>417</sup> Crnić, Ivica, Zakon o obveznim odnosima: napomene, komentari, sudska praksa i prilozi, Organizator, Zagreb, 2006., str. 727.

<sup>418</sup> Ćesić, Zlatko; Gorenc Vilim, Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRiF-plus, Zagreb, 2005., str. 1618. - 1622.

<sup>419</sup> Baretić, op. cit. (bilj. 403), str. 250., cit.u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 208.

### 3.3.2. Grupna tužba

U pravnoj teoriji grupna tužba definira se kao tužba u kojoj se povezuju individualni interesi i koju podnosi jedna ili više osoba *u ime* svih koji su pretrpjeli određenu povredu te koja može biti usmjerena na naknadu štete. Za razliku od udružne tužbe, čija je svrha ostvarivanje kolektivnih interesa kao cjeline, kod grupne tužbe povezuju se individualni interesi.<sup>420</sup> Različite su teorije o povijesnom nastanku grupne tužbe,<sup>421</sup> ali moderni temelj takvog oblika kolektivne pravne zaštite nalazimo u američkom pravu, tj. u *class action* tužbi. Izvorna svrha ovog instrumenta bila je podizanje razine socijalne osjetljivosti i učinkovitosti američkog pravosuđa na način da se velikom broju pojedinaca s malim zahtjevima omogući pristup pravosuđu i pravično obeštećenje koje bi im inače, zbog američkog pravila o snošenju troškova, bilo neisplativo pojedinačno ostvariti. Ovaj instrument opravdan je u situaciji kada su interesi pojedinaca podudarni u mjeri da je svrsishodnije o pravima te grupe raspravljati u jednom, nego u cijelom nizu odvojednih postupaka.<sup>422</sup> Prema Blackovom pravnom rječniku *klasna tužba* definira se kao „tužba u kojoj jedna osoba ili malena skupina osoba predstavljaju interese veće skupine.“<sup>423</sup> Prema tome, temeljna odrednica klasne tužbe je predstavljanje skupine kojoj su povrijeđeni interesi od strane jednog njezinoga člana. Član grupe može sudjelovati u grupnoj tužbi, koristiti prednosti i istovremeno se suzdržati od određenih prava ili istupiti iz grupne tužbe i svoje zahtjeve samostalno ostvarivati. Ako član grupe želi istupiti iz grupe nakon dopuštenja tužbe (*certification order*), on ne može slobodno raspolagati zahtjevom. Svi članovi koji nisu izrijekom istupili iz grupe vezani su rezultatom zaključenog postupka.<sup>424</sup> Da bi sud u tužbi počeo raspravljati potrebno je da budu ispunjeni neki od sljedećih procesnih uvjeta određeni člankom 23 Saveznog pravila o građanskom postupku: (i) broj članova grupe u ime koje se tuži mora biti toliki da je suparničarstvo nepraktično, (ii) mora se raditi o činjeničnom ili pravnom pitanju koje je zajedničko cijeloj grupi, (iii) tužba predstavnika mora biti tipična za grupu koju predstavlja, (iv) predstavnici grupe koji su stranka u postupku moraju pravično i adekvatno štititi interese cijele grupe.

---

<sup>420</sup> Maganić, ibid.

<sup>421</sup> Više o tome u: Maganić, ibid.

<sup>422</sup> Friedenthal, Jack H.; Kane Kay, Mary; Miller, Arthur R., Civil procedure, Forth Edition, Thomson/West, 2005., str. 758.

<sup>423</sup> Garner, Bryan A., Black's law dictionary, 7th edition, St. Paul Minn., Minnesota, 1999., str. 243., cit u: Mendušić Škugor, op. cit. (bilj. 376), str. 7.

<sup>424</sup> Michailidou, op. cit. (bilj. 400), str. 178., cit.u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 208.



### 3.3.3. *Skupna tužba*

Za razliku od grupne tužbe koja se temelji na načelu prezentacije, to nije slučaj kod skupne tužbe. Naime, cilj ovakvog modela kolektivne pravne zaštite je ekonomičnost i pravna sigurnost, budući da se žele izbjeći različite sudske odluke povodom velikog broja pojedinačnih zahtjeva, zbog čega je njezina svrha isključivo kompenzacijska.<sup>425</sup> Karakteristike ovog oblika pravne zaštite su kumuliranje više pojedinačnih zahtjeva svakog tužitelja, koji time štiti svoje individualno pravo, uz uvjet da se tužba temelji na istoj činjeničnoj ili pravnoj osnovi. U austrijskoj literaturi takva tužba naziva se „skupna tužba austrijskih obilježja“.<sup>426</sup> Iako takvu tužbu podnosi udruga u svoje ime i radi ostvarenja vlastitog zahtjeva, ona mora osporenu tražbinu ponovno prenijeti na prijašnjeg oštećenika (cedenta) te se u stranoj doktrini zastupa stajalište da se radi o inkaso cesiji.<sup>427</sup> Troškove postupka takvih tužbi u Austriji financiraju privatne osobe, ako su ispunjene određene pretpostavke kao što su: određena vrijednost predmeta spora, veliki izgledi za uspjeh, dogovoreni postotak glavnice, a u praksi takvo financiranje provodi njemačka tvrtka Foris AG. Konkretno, to znači sljedeće: potrošači i financijer zaključuju ugovor o financiranju troškova temeljem kojeg se financijer obvezuje preuzeti troškove parničnog postupka u slučaju neuspjeha, dok u slučaju uspjeha financijer preuzima određeni postotak tražbine koja je predmet postupka.<sup>428</sup>

### 3.3.4. *Model postupak*

Povod za uvođenje ovakvog oblika kolektivne pravne zaštite u njemačko zakonodavstvo bio je postupak za naknadu štete u kojem je oko 15 000 dioničara tužilo Deutsche Telekom AG. Predmet spora bila je vjerojatna pogreška burzovnog prospekta, a ukupan iznos štete iznosio je oko 100 milijuna eura te je tužitelje zastupalo 750 odvjetnika.<sup>429</sup> Kako bi riješio ovaj problem, njemački zakonodavac donio je Zakon o model postupku u sporovima u svezi s tržištem kapitala koji je stupio na snagu 2005. godine. U svrhu ekonomičnosti te povećanja pravne zaštite, činjenična i pravna pitanja o kojima se treba raspravljati u najmanje 10 pojedinačnih postupaka za naknadu štete povezivali bi se u model postupak koji bi rješavao viši pokrajinski sud s vezujućim učinkom za sve tužitelje.

---

<sup>425</sup> Maganić, cf. *ibid.*, str. 212.

<sup>426</sup> *Ibid.*

<sup>427</sup> *Ibid.*

<sup>428</sup> Michailidou, op. cit. (bilj. 400), str. 269.-270., cit. u: *ibid.*

<sup>429</sup> Einhaus, op. cit. (bilj. 390), str. 50., cit. u: cf. *ibid.*, str. 213.

### 3.3.5. Udružna tužba

U kontinentalnim pravnim sustavima udružna tužba kao mehanizam kolektivne pravne zaštite uvedena je 1986. godine njemačkim Zakonom o sprječavanju nepoštenog tržišnog natjecanja (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*). Njome se štite kolektivni interesi grupe, neovisno o tome je li došlo do povrede subjektivnog građanskog prava. Podnositelji udružne tužbe ovlašteni su zatražiti sprječavanje nedopuštenog ponašanja *pro futuro*, a u slučaju da je već došlo do povrede, ovlaštenici mogu zahtijevati i uklanjanje protupravnog ponašanja. Takvi zahtjevi mogu nastati neovisno o tome nalaze li se osobe u obveznopravnom odnosu.<sup>430</sup> O ovom modelu kolektivne pravne zaštite govorit ćemo u nastavku ovog rada.

### 3.4. Uređenje kolektivne pravne zaštite u hrvatskom pravnom sustavu

Mehanizam kolektivne pravne zaštite prvi puta je uveden u hrvatski pravni sustav 2003. godine donošenjem Zakona o zaštiti potrošača. Uz grenutno važeći Zakon o zaštiti potrošača,<sup>431</sup> ovaj institut reguliran je i odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije.<sup>432</sup> Navedena zakonska rješenja nastala su kao rezultat preuzimanja europskog *acquis communautaire*. Pravo na podnošenje tužbi kojima se štite kolektivni interesi i prava trenutačno je predviđen i Zakonom o nedopuštenom oglašavanju<sup>433</sup>, Zakonom o trgovini te Zakonom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača.<sup>434</sup> Međutim, za razliku od prethodno navedenih zakona materijalnopravne prirode, Zakon o predstavničkim tužbama predstavlja poseban zakon koji sadrži regulativu osiguravanja procesnopravne zaštite potrošača. Naime, prema članku 1. ovog Zakona, njime je uređeno pravo podnošenja domaćih i prekograničnih predstavničkih tužbi samo u kolektivnim potrošačkim sporovima te pravila postupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u tim sporovima. Konačno, od stupanja na snagu novele Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine, institut kolektivne pravne zaštite uređen je i općim propisom.

---

<sup>430</sup> Ibid.

<sup>431</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 19/22), dalje u tekstu: ZZP.

<sup>432</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, br., 85/08, 112/12).

<sup>433</sup> Zakon o nedopuštenom oglašavanju (Narodne novine, br. 43/09).

<sup>434</sup> Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (Narodne novine, br. 59/23), dalje u tekstu: Zakon o predstavničkim tužbama. Navedenim Zakonom izdvojena je procesnopravna regulativa zaštite potrošača iz ZZP-a. Tako sada oba zakona predstavljaju posebne zakone koji reguliraju zaštitu potrošača, dok se opći procesni i materijalni zakoni primjenjuju na sve što nije regulirano tim posebnim zakonima.

Po uzoru na germansko pravno uređenje, ovim sredstvom dana je udrugama aktivna legitimacija te su one u svrhu zaštite prava ovlaštene pokretati postupke pred nadležnim sudom. Unatoč brojnim kritikama, za ovaj oblik kolektivne pravne zaštite u hrvatskoj pravnoj doktrini ustalio se naziv udružna tužba. Udružna tužba u pravnoj teoriji definirana je kao tužba „kojom udruga, neprofitna pravna osoba osnovana radi ostvarivanja društveno dopuštenih ciljeva, pokreće postupak radi pružanja apstraktne zaštite izvjesnih prava i interesa svojih članova, odnosno pripadnika određene društvene grupacije: ona je jedan od instrumenata sudske zaštite tzv. grupnih, klasnih, kolektivnih i difuznih prava i interesa“.<sup>435</sup> Pojedini autori kritiziraju ovu definiciju ističući da se njome pogrešno izjednačavaju grupni, klasni, kolektivni i difuzni interesi.<sup>436</sup>

Osim što se u pravnoj teoriji raspravljalo o definiciji ovog oblika pravne zaštite, kritiziran je i njezin naziv. Naime, naziv je preuzet iz njemačkog pravnog sustava i izveden je iz naziva *Verbandsklage*. Doslovan prijevod pojma *Verband* značio bi zapravo udruženja, iz čega proizlazi da udruge nisu jedini ovlaštenici na podnošenje ovakve vrste tužbe. Tako je prema *Baretiću* ovaj termin neprikladan budući da je naziv izveden po kriteriju osoba koje su ovlaštene podnositi takve tužbe, odnosno *rationae persone*, dok je u velikom broju pravnih poredaka naziv izveden s obzirom na pravnu narav zahtjeva koji se postavlja odnosno po kriteriju *rationae materiae*.<sup>437</sup> Osim toga, iz samog naziva proizlazi da ovakvu tužbu mogu podnijeti samo udruge, a što prema važećim pravnim propisima nije točno, budući da udruge nisu jedini ovlaštenici na njezino podnošenje. Pogrešna nomenklatura i terminološka nepreciznost ovog instituta stvaraju pravnu nesigurnost kod praktičara te izazivaju određene konfuzije. Kako bi se izbjegle dvojbe oko tumačenja potrebno je posvetiti veću pažnju njegovoj nomenklaturi i u tom smislu u pravnoj teoriji stvoriti i upotrebljavati naziv koji bi više odgovarao sadržaju ovog instituta.<sup>438</sup> Stvaranje prikladnog termina važno je za njegovu učinkovitu primjenu. Budući da je navedeni institut u ZPP-u normiran kao tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava, u nastavku ovog rada koristit ćemo zakonsku terminologiju.

Kao uvjet za korištenje ovog sredstva pravne zaštite ZPP određuje da takva ovlast mora proizlaziti iz posebnog zakona i uz uvjete predviđene tim zakonom. Sve do izmjena ZPP-a iz

---

<sup>435</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 827.

<sup>436</sup> Vidi Baretić, op. cit. (bilj. 403.), str. 248., cit.u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 208.

<sup>437</sup> Baretić, cf. ibid., str. 259.

<sup>438</sup> U EU problem nomenklature nastojao se riješiti na način da se koristi širi pojam, tj. *collective redress*, a koji pojam obuhvaća sve mehanizme pravne zaštite kojima se može ostvariti prestanak ili prevencija protupravnog ponašanja tuženika.

2022.,<sup>439</sup> odluka donesena u postupku kolektivne pravne zaštite nije imala kompenzacijski učinak, već je njezin pravozaštitni cilj bio utvrđenje protupravnog ponašanja i izricanje zabrane za takvo postupanje ubuduće. Iako ZZP kao *lex specialis* taksativno definira u kojim se slučajevima može koristiti tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava, ta lista ne obuhvaća povrede nastale postupanjem suprotno ZZTN-u. Jednako tako, tim sredstvom ne mogu se koristiti ni mali poduzetnici budući da ZZTN uopće ne predviđa mogućnost korištenja ovog mehanizma. Iako svakom od njih može nastati mala šteta te im zbog toga nije isplativo pokretati postupak, ukupna šteta nije zanemariva. Iz tog razloga, potrebno je ukloniti ove nedostatke te *de lege ferenda* u hrvatsko pravo tržišnog natjecanja što prije inkorporirati pravno uređenje tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa, odnosno u tom smislu novelirati ZZTN i ZZP. Time bi bila omogućeno pokretanje i provedba parničnih postupaka u onim slučajevima kada se traži zaštita kolektivnih interesa i prava u slučaju povrede propisa o tržišnom natjecanju. Ako bi se ova problematika regulirala u tim posebnim zakonima, ZZP bi imao ulogu supsidijarne pravne osnove za provedbu postupaka u konkurencijskim sporovima.

S obzirom na izmjene u europskom zakonodavstvu na području kolektivne pravne zaštite koje su utjecale i na hrvatski pravni sustav, u nastavku ćemo detaljnije razraditi postojeća zakonska rješenja Zakona o predstavničkim tužbama i ZZP-a koja se odnose na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava. U tom smislu, u nastavku ćemo provesti analizu najznačajnijih obilježja kolektivne pravne zaštite - aktivne legitimacije, tužbenog zahtjeva, granice pravomoćnosti presude te pitanje potencijalnog financiranja od strane trećih, ugovaranje odvjetničkih naknada i snošenje troškova postupka.

---

<sup>439</sup> Sve do izmjena i dopuna ZZP-a iz 2022. godine, sustav kolektivne pravne zaštite u RH bio je nekompenzabilan. Tako su se individualni zahtjevi za naknadu štete mogli ostvarivati tek nakon pravomoćnog utvrđenja kolektivnih interesa i prava u postupku kolektivne pravne zaštite. Zbog potrebe usklađivanja s europskim zakonodavstvom, odredbom članka 502. b ZZP-a, omogućeno je da se u postupku kolektivne pravne zaštite potrošača neposredno zatraži i naknada štete. Više o tome vidi u poglavlju 3.4.2. ovog rada.

### 3.4.1. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava

Temeljno pitanje vezano uz svaku tužbu odnosi se na pitanje aktivne legitimacije. Takvo ovlaštenje uvijek je u vezi s pravnim interesom stranke budući da postojanje pravnog interesa predstavlja opću procesnu pretpostavku za dopuštenost suđenja u određenoj pravnoj stvari.<sup>440</sup> Svaki tužitelj prilikom podnošenja tužbe mora imati konkretan pravni interes u sporu koji inicira te o postojanju pravnog interesa sud vodi računa po službenoj dužnosti.<sup>441</sup> *Dika* definira pravni interes kao „hipotetsko ili dokazano stanje povrede ili ugroženosti pravne pozicije s obzirom na koju se intervencija suda traži, koje, prema zakonskim kriterijima za traženje i pružanje pojedinih oblika pravne zaštite, opravdava (kao hipotetska kategorija) angažiranje suda u povodu inicijative aktivne stranke u postupku, ali i (kao kategorija dokazanosti) pružanje te zaštite“.<sup>442</sup> Dakle, pravni interes možemo tumačiti kao pravozaštitnu potrebu, tj. korist koju podnositelj tužbe može razumno očekivati od tražene pravne zaštite.<sup>443</sup> Pri tom su pravila o pravnom interesu prinudne prirode pa stranke svojim dispozicijama ne mogu otkloniti njihovu primjenu.<sup>444</sup>

Striktna primjena pravila o pravnom interesu kod tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa onemogućila bi pravnu zaštitu. Naime, u postupcima kolektivne pravne zaštite podnositelj tužbe po prirodi stvari sam nema pravni interes u tradicionalnom smislu tog pojma, budući da njegova prava nisu ugrožena ili povrijeđena. On ne stoji ni u kakvom pravnom odnosu spram tuženika. Zbog toga se pravni interes ne može ocjenjivati kroz prizmu klasičnog (individualističkog) koncepta parnice, već kroz pristup koji je drugačiji u odnosu na tradicionalne postulate parničnog postupka. Stoga je zakonodavac odstupio od tradicionalnih

---

<sup>440</sup> Prema *Diki* procesne pretpostavke u užem smislu su okolnosti o kojima ovisi dopustivost pokretanja parničnog postupka (dopustivost podnošenja tužbe, odnosno dopuštenost podnesene tužbe) te meritornog raspravljanja i odlučivanja. S druge strane, procesne pretpostavke u širem smislu bile bi sve one okolnosti o kojima bi ovisila dopustivost poduzimanja bilo koje aktivnosti u postupku, uključivo i dopustivost odlučivanja o osnovanosti bilo kojeg od zahtjeva koji bi se mogli istaknuti u postupku, a ne samo tužbenog zahtjeva. One su pozitivne ako o njihovu postojanju ovisi dopustivost tužbe, a negativne ako zbog njihova postojanja tužba nije dopuštena. Uz to, one su opće ako se tiču svih vrsta tužbi, neovisno o vrsti postupka koji je njima pokrenut, a posebne ako se tiču samo nekih vrsta tužbi i/ili vrste postupka koji je njima pokrenut. *Dika*, op. cit. (bilj. 310), str. 13.-14.

<sup>441</sup> Postojanje pravnog interesa kod kondemnatornih i konstitutivnih tužbi u pravilu se presumira, dok je kod deklaratornih tužbi u pravilu potrebno dokazati postojanje pravnog interesa. Više o tome vidi Triva; *Dika*, op. cit. (bilj. 260), str. 140.-141.

<sup>442</sup> *Dika*, op. cit. (bilj. 310), str. 44.

<sup>443</sup> Tako i Poljanec, Kristijan, Ovlaštenici prava na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa potrošača – ima li prostora za nova rješenja?, u: Horak, Hana; Šafranko, Zvonimir, ur., *Potrošač na unutarnjem tržištu: zbornik okruglog stola*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 60. Slično i Triva i *Dika*. Prema navedenim autorima tužitelj ima pravni interes ako se može nadati pravnoj koristi od presude kojom bi njegov zahtjev bio prihvaćen. Kada konstatira da tužitelj nema pravnog interesa, sud je dužan odbaciti tužbu odnosno drugi zahtjev. Triva; *Dika*, op. cit. (bilj. 260), str. 143.

<sup>444</sup> Triva; *Dika*, cf. *ibid.*, str. 140.

pravila procesne legitimacije te aktivnu legitimaciju dao osobama koje nisu pretrpjele povredu.<sup>445</sup> Naime, tužbom za zaštitu kolektivnih prava i interesa članova određene društvene skupine ne služe se njezini neposredni nositelji, već pravna osoba koja je osnovana radi promicanja zaštite tih prava i interesa.<sup>446</sup> Ona nastupa kao zastupnik interesa određene društvene skupine i tužbu podnosi kako bi zaštitila, kako u konkretnom slučaju, tako i *pro futuro*, sve osobe koje su ili mogu biti pogođene nekom nepovoljnom ili nezakonitom praksom. To ne znači da povreda može biti neka apstraktna bez ikakve štetne posljedice. Prema hrvatskoj pravnoj doktrini, ovdje se radi o „apstraktnim štetnim posljedicama“ tj. o posljedicama koje se ne tiču pojedinih subjekata koji su pogođeni nedopuštenim postupcima tuženika, već kolektiviteta, zbog zaštite čijih se prava i interesa zaštita traži.<sup>447</sup> Iako je određenim osobama dana aktivna legitimacija, one nisu postale nositelji pravnog interesa. Smisao uvođenja takvog načina pravne zaštite je osigurati procesnu ravnotežu između ekonomski slabije i jače strane. Kao što kod individualnih tužbi sud ispituje pravni interes, tako kod tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava sud ispituje može li određena društvena skupina očekivati posrednu pravozaštitnu korist svojih kolektivnih interesa. Naime, posredovanjem konkretnog ovlaštenika na posredan način štite se subjektivna prava članova određene skupine.<sup>448</sup> Na sudu je, dakle, da ispita može li ta društvena skupina od pravosudnog angažmana očekivati nekakvu posrednu pravozaštitnu korist po svoje apstrakne kolektivne pravne interese, a koje zastupa konkretni ovlaštenik kao nositelj „posredujućeg“ pravnog interesa tj. pravnog interesa posredstvom kojeg se ostvaruje posredni pravni interes društvene skupine.<sup>449</sup>

Člankom 502.a ZPP-a generalno je određena aktivna legitimacija pravnih osoba za podnošenje tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Takvu tužbu ovlaštene su podnijeti „udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, a koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana...“ Uz ovo generalno ovlaštenje, potrebno je i da mogućnost podnošenja takve tužbe bude izrijekom predviđena u posebnom zakonu i da su ispunjeni uvjeti propisani tim posebnim zakonom. Iz navedenog proizlazi da je ZPP supsidijarni

---

<sup>445</sup> Procesnu legitimaciju imaju u prvom redu osobe koje su subjekti spornog građanskopravnog odnosa i ovlaštenici, odnosno obveznici prava istaknutog u tužbenom zahtjevu. Osim stranačke i parnične sposobnosti, a u nekim slučajevima i postulacijske sposobnosti, osoba koja sudjeluje kao stranka u sporu mora imati i ovlaštenje za vođenje konkretne parnice (*legitimatio ad processum*). Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 138.

<sup>446</sup> Prema pojedinim autorima, navedeno rješenje je legitimacijska specifičnost tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava. Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 139.

<sup>447</sup> Dika, Mihajlo, Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Ogranizator, Zagreb, 2011., str. 142., cit. u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 228.

<sup>448</sup> Dika, ibid.

<sup>449</sup> Poljanec, op. cit. (bilj. 443), str. 61.

mehanizam kojim se nadopunjuje postojeći sustav kolektivne zaštite. Istim člankom određena je i pasivna legitimacija te se tužba može podnijeti protiv "... fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava".

Osim interesa zaštite potrošača koji se mogu štititi ovakvim oblikom pravne zaštite, zakonodavac je primjerično naveo i ostale moguće slučajeve povrede. Tako se štite "...interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički (...) i drugi interesi koji su zakonski zajamčeni..."<sup>450</sup> Zakonodavac je, dakle, ostavio otvorenu mogućnost da u budućnosti i drugi interesi koji se smatraju prihvatljivima budu temelj za kolektivnu zaštitu pod uvjetom da su oni zakonski zajamčeni. Konačno, propisuje kako takvi interesi moraju biti „... teže povrijeđeni ili ozbiljno ugroženi djelatnošću, odnosno općenito postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi“.<sup>451</sup>

Članak 502.h ZPP-a također uređuje aktivnu legitimaciju. Prema njemu fizička ili pravna osoba protiv koje je moguće podnijeti tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava može protiv ovlaštenika (u novoj parnici ili protutužbom<sup>452</sup> u istoj) podnijeti tužbu kojom će zatražiti da se utvrdi da određenim postupanjem, uključujući propuštanjima, ne povređuje odnosno da ne ugrožava te kolektivne interese ili prava, odnosno da ih ne povređuje ili ugrožava na nedopušteni način. Kada ovlaštenici na takve tužbe istupe sa svojim zahtjevom *tuženik* ima pravo zahtijevati od suda da tim ovlaštenicima zabrani određene vrste ponašanja, pri čemu se osobito ističe istupanje u javnosti. Moguće je zahtijevati i objavu presude na teret ovlaštenika na kolektivnu zaštitu u sredstvima javnog priopćavanja. Pri tom je *tuženik* ovlašten tražiti naknadu štete koja mu je postupanjem ovlaštenika nanesena. Štoviše, propisana je mogućnost zahtijevanja i *posebne naknade štete*, ako bi u postupku bilo dokazano da su optužbe bile očito neosnovane te da je postupanjem ovlaštenika na kolektivnu zaštitu, a naročito njihovim istupanjem u javnosti, odnosno praćenjem u sredstvima javnog priopćavanja, povrijeđen ugled i poslovni interesi *tuženika*. Zakonodavac je ovim rješenjem nastojao uspostaviti procesnu ravnotežu između stranaka. Naime, i *tuženicima* se, zbog jednakosti i prava na zaštitu od

---

<sup>450</sup> Članak 502.a, stavak 2. ZPP-a.

<sup>451</sup> Članak 502.a, stavak 2. ZPP-a.

<sup>452</sup> U pravnoj teoriji protutužba se definira kao tužba tuženika protiv tužitelja iz parnice koju je ovaj protiv tuženika ranije pokrenuo; njome tuženik, sada protutužitelj, ostvaruje pred istim sudom i u istoj parnici protiv tužitelja, sada protutuženika, svoj samostalni tužbeni zahtjev. Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 438.

neosnovanih tužbi i optužbi da ugrožavaju ili povrjeđuju zakonom zaštićene kolektivne interese, daje pravo na sudsku zaštitu.<sup>453</sup>

Za razliku od ZPP-a, Zakon o predstavničkim tužbama vrlo detaljno propisuje pretpostavke za aktivnu legitimaciju. Ovlast za podnošenje predstavničke tužbe i iniciranje postupka kolektivne pravne zaštite potrošača imaju udruge i drugi oblici udruživanja udruga koje su uvrštene na Popis ovlaštenih tijela koje vodi Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja.<sup>454</sup> Pretpostavke za uvrštavanje na Popis taksativno su propisane člankom 9. stavkom 2. Zakona o predstavničkim tužbama. Tako, primjerice, ovlašteni subjekti moraju biti upisani u Registar udruga Republike Hrvatske i u Registar udruga neprofitnih organizacija, biti osnovani radi zaštite jednog ili više prava potrošača, aktivno djelovati najmanje dvanaest mjeseci prije podnošenja predstavničke tužbe, voditi transparentno financijsko poslovanje, uredno ispunjavati obveze plaćanja poreza, biti solventni, osigurati organizacijske, ljudske, prostorne i financijske resurse i dr.

Člankom 8. stavkom 5. Zakona o predstavničkim tužbama predviđena je svojevrsna fleksibilizacija Popisa ovlaštenih tijela te je sudovima omogućeno da prošire listu tijela ovlaštenih za podnošenje predstavničkih tužbi. Tako nadležni sud može, s pravnim učinkom samo u toj parnici, priznati svojstvo tužitelju za podnošenje domaće predstavničke tužbe. Dakle, mogućnost priznanja određenim organizacijskim oblicima prava stajanja pred sudom (*ius standi in iudicio*) omogućena je s ograničenim dometom – samo u toj parnici i samo u postupku pokrenutom u povodu domaće predstavničke tužbe. Da bi sud mogao donijeti takvu odluku, potrebno je da taj oblik udruživanja ispunjava pretpostavke koje inače nužno mora ispunjavati udruga ili drugi oblik udruživanja kako bi bili uvršteni na Popis ovlaštenih tijela.

Kao tijelo aktivno legitimirano za podnošenje predstavničke tužbe može se pojaviti i tijelo koje je prethodno imenovano u državi članici Europske unije za podnošenje prekograničnih predstavničkih tužbi.<sup>455</sup>

Konačno, predstavničku tužbu može podnijeti i javnopravno tijelo koje je iskazalo interes da bude uvršteno na Popis ovlaštenih tijela, pod pretpostavkom da prethodno nije bilo uključeno u postupak zaštite prava potrošača temeljem propisa zbog kojeg bi podnošenjem predstavničke tužbe bilo u sukobu interesa.<sup>456</sup>

---

<sup>453</sup> Sessa, op. cit. (bilj. 393), str. 219.

<sup>454</sup> Članak 8. stavak 1. i 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>455</sup> Članak 8. stavak 3. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>456</sup> Članak 8. stavak 4. Zakona o predstavničkim tužbama.



### 3.4.2. *Sadržaj tužbenog zahtjeva*

Do donošenja Novele Zakona o parničnom postupku iz 2011. sadržaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava bio je određen samo odredbama Zakona o zaštiti potrošača. Novelom Zakona o parničnom postupku iz 2011. postavljen je opći zakonodavni okvir za tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava te se on supsidijarno primjenjuje. Navedeno zakonsko rješenje da opći propis detaljno razrađuje sadržaj tužbenog zahtjeva vrlo je neobično budući da se obično specijalnim propisima detaljnije razrađuju pojedine odredbe koje su regulirane i općim propisom.<sup>457</sup> Prema članku 502.b odredbe ZPP-a kojima se uređuje tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava primjenjivat će se samo ako ta pitanja nisu uređena posebnim zakonom. Ako pojedina pitanja nisu uređena ni posebnim zakonom ni ZPP-om na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava primjenjivat će se ostale odredbe ZPP-a. Navedeno proizlazi iz članka 502.a ZPP-a prema kojem će se u parnicama u povodu tužbe iz stavka 1. tog članka primjenjivati ostale odredbe tog Zakona.

Člankom 502.b ZPP-a precizno je definiran sadržaj tužbenog zahtjeva uz uvjet da drugačije nije propisano posebnim zakonom. Moguće je zatražiti deklaratornu zaštitu kojom sud utvrđuje da su postupanjem tuženika (koje uključuje i propuštanje) povrijeđena ili ugrožena kolektivna prava i interesi osoba koje je tužitelj ovlašten štititi. Drugo, moguće je zatražiti zabranu nezakonitog i nepoštenog postupanja i prakse kojom se povređuju navedeni kolektivni interesi i prava. Treći mogući zahtjev jest zahtjev za otklanjanjem štetnih posljedica koje su nastale ili će nastati protupravnim ponašanjem tuženika te eventualni povrat u prijašnje stanje, odnosno ono stanje koje bi bilo najbliže prijašnjem stanju ili stanju u kojem povreda ne bi mogla nastupiti. Četvrti mogući zahtjev je da se presuda donesena u postupku objavi u medijima na trošak tuženika. Svrha ove odredbe jest upoznavanje javnosti s protupravnim postupanjem od strane određenog tuženika te činjenicom da je ono sada takvim i proglašeno. Konačno, posljednji zahtjev uveden je izmjenama i dopunama ZPP-a iz 2022. Prema njemu tužitelj može zahtijevati da se dosude mjere popravljjanja štete u skladu s posebnim propisom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Ovako precizno propisivanje mogućnosti tužitelja u pogledu sadržaja tužbenih zahtjeva doprinosi pravnoj sigurnosti, jer se unaprijed određuje okvir djelovanja kolektivne zaštite. Posredno se postiže i ujednačavanje

---

<sup>457</sup> Poljanec, op. cit. (bilj. 443), str. 67.-68.

sudske prakse budući da se ovakvim rješenjem smanjuje mogućnost nekonzistentnosti u donesenim presudama.

Zakonom o predstavničkim tužbama izdvojena je procesnopravna regulativa zaštite potrošača iz ZZP-a te je njime određen sadržaj tužbenog zahtjeva povodom tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača. Sukladno članku 13. Zakona o predstavničkim tužbama, svako ovlašteno tijelo može podnijeti predstavničku tužbu radi: (i) utvrđenja da je tuženik postupao suprotno odredbama propisa iz Priloga I. Zakona (predstavnička tužba za utvrđenje), (ii) zabrane postupanja koje predstavlja povredu propisa iz tog Zakona (predstavnička tužba za zabranu postupanja), (iii) naknada imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. (predstavnička tužba za naknadu štete).

Sadržaj predstavničke tužbe ovisi o tome o kojoj se vrsti tužbe radi. Tako u predstavničkoj tužbi za zabranu postupanja tužitelj nije dužan navesti iznos štete koju su pretrpjeli oštećenici i činjenice iz kojih proizlazi namjera odnosno nepažnja tuženika.<sup>458</sup> Isto tako, u toj vrsti tužbe oštećenici ne moraju dati ovlaštenje za zastupanje<sup>459</sup> (*opt-out* model). Suprotno tomu, u predstavničkoj tužbi za naknadu štete moraju biti ispunjene posebne pretpostavke. Ona mora sadržavati popis oštećenika zajedno s izjavama volje za zastupanjem (*opt-in* model) i visinu štete koja im pripada. Popis oštećenika treba sadržavati imena i prezimena oštećenika i broj osobnog identifikacijskog dokumenta, a izjava volje mora biti dana u pisanom obliku i vlastoručno potpisana.<sup>460</sup> Prema mišljenju zakonodavca, na taj način osigurava se određenost tužbenog zahtjeva vezano za visinu naknade štete i oštećenike za koje se naknada štete potražuje.<sup>461</sup>

Ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan sud će, ovisno o tužbenom zahtjevu, presudom: (i) utvrditi čin povrede, (ii) naložiti tuženiku da prekine s postupanjem te mu narediti da, ako je to moguće, usvoji mjere koje su potrebne za uklanjanje štetnih posljedica koje su nastale zbog njegova protupravnog ponašanja i zabraniti mu takvo ili slično ponašanje ubuduće, (iii) naložiti tuženiku da naknadi imovinsku i neimovinsku štetu te (iv) naložiti tuženiku isplatu naknade zbog stjecanja bez osnove.<sup>462</sup> Osim toga, u presudama kojima je utvrđena povreda

---

<sup>458</sup> Članak 19. stavak 1. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>459</sup> Članak 19. stavak 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>460</sup> Članak 19. stavci 3. – 5. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>461</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, str. 25., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE\\_453.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE_453.pdf), pristup: 31.8.2023.

<sup>462</sup> Članak 24. stavak 1. Zakona o predstavničkim tužbama.

odnosno zabranjeno postupanje, sud može naložiti tuženiku da u cijelosti ili djelomično objavi presudu u obliku kojim sud smatra prikladnim, ili da se objavi izjava kojom se navodi utvrđena povreda propisa iz Priloga I. Zakona o predstavničkim tužbama.<sup>463</sup> Analizirajući navedeno zakonsko rješenje prema kojem sadržaj odluke suda u slučaju utvrđenja osnovanosti tužbenog zahtjeva *ovisi o tužbenom zahtjevu* i dovodeći ga u vezu s člankom 13. Zakona o predstavničkim tužbama, možemo zaključiti kako su kvalificirani subjekti slobodni u formuliranju tužbenog zahtjeva. Njima je, dakle, ostavljeno na izbor hoće li jedinstvenom tužbom tražiti mjere zabrane i mjere popravljivanja štete ili će to učiniti u okviru zasebnih predstavničkih tužbi odnosno hoće li tužbene zahtjeve istaknuti samostalno, kumulativno ili u eventualnom supsidijaritetu. Ovisno o tome, ovisi i sadržaj odluke suda.

#### 3.4.3. Proširenje granica pravomoćnosti

Člankom 502.c ZPP-a propisano je prošireno važenje presude donesene u slučaju prihvaćanja tužbenog zahtjeva stranke koja zahtijeva zaštitu kolektivnih prava i interesa. Prema izričitoj odredbi Zakona, osoba se prilikom traženja naknade štete zbog određenog postupanja može pozvati na presudu koja je donesena u postupku kolektivne zaštite i ta će presuda obvezivati sud u onom dijelu u kojem su utvrđena protupravna postupanja. Navedena odredba primjenjuje se samo ako je presudom pravni spor riješen povoljno u odnosu na tražitelje kolektivne zaštite. Prema *Diki*, proširenje subjektivnih granica pravomoćnosti ovisilo bi, dakle, o tome je li presuda povoljna ili nepovoljna za tuženika (*secundum eventum litis*).<sup>464</sup> Kada ne bi bilo propisano ovakvo rješenje, pravni položaj oštećenika u ostvarivanju njihovih prava bio bi neusporedivo teži.

Zakon o predstavničkim tužbama također predviđa proširenje granica pravomoćnosti. Prema članku 27. tog Zakona, stranke ili zainteresirane osobe u postupku u kojem je donesena pravomoćna presuda povodom predstavničke tužbe, u smislu postojanja povrede propisa iz Priloga I. Zakona, tu presudu mogu upotrijebiti kao dokaz u svim drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu. To znači da se u postupcima za naknadu štete proizašlim iz postupaka kolektivne pravne zaštite, na pravomoćna utvrđenja iz tog postupka ne može pozvati svaki potrošač, već samo onaj koji nije izrazio svoju volju za zastupanjem, odnosno onaj koji nije obuhvaćen tužbenim zahtjevom.

---

<sup>463</sup> Članak 24. stavak 2. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>464</sup> *Dika*, Mihajlo, Postupak u sporovima za zaštitu kolektivnih interesa i prava, u *Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011.*, ur. Slović Jerko, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 61.

#### 3.4.4. *Troškovi postupka i ugovaranje odvjetničke naknade*

Jedno od obilježja sudskog postupka zaštite kolektivnih prava i interesa je visok stupanj materijalopravne i procesnopravne složenosti koji uzrokuje visoke troškove postupka. Navedeno posebno dolazi do izražaja ako je tužbom kumulirano više zahtjeva. Na visinu troškova utječe i činjenica da je u takvim postupcima pravilno utvrđenje činjeničnog stanja često otežano te ga je nemoguće utvrditi bez stručne pomoći vještaka. Kao jedan od razloga nepodnošenja tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u inozemnoj doktrini ističe se nemogućnost podmirenja (visokih) troškova postupka od strane aktivno legitimiranih, s obzirom na probleme s financiranjem njihovih redovitih aktivnosti. Navedene probleme možemo preslikati i na hrvatski pravni sustav. Naime, i u našem sustavu postoji problem nedostatka financijskih sredstava subjekata ovlaštenih na podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa. Kako bi se otklonile navedene zapreke u inozemnoj doktrini i poredbenom pravu predložena su različita rješenja, o čemu će biti više govora u nastavku ovog rada. Neka od njih svakako mogu poslužiti kao model za otklanjanje nedostataka i rješavanje problema financiranja u RH.

Što se tiče ugovaranja odvjetničke naknade, hrvatski pravni sustav ugovaranja i naplate odvjetničkih usluga temelji se na Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.<sup>465</sup> Stupanjem na snagu novele ZPP-a iz 2022. i Zakona o predstavničkim tužbama, tužbeni zahtjev se, uz utvrđenje povrede prava i interesa te prekid takvog protupravnog postupanja može odnositi i na novčani iznos. Tako sada, u kolektivnim postupcima naknade štete, postoji mogućnost da se po objektivnim kriterijima utvrdi vrijednost predmeta spora, kao imovinski ekvivalent onoga što se u tužbi traži.<sup>466</sup> Budući da se u tim slučajevima tužbeni zahtjevi odnosi i na novčani iznos, vrijednost predmeta spora može se utvrditi kao imovinski ekvivalent onog što se u tužbi traži. Radi se o imovinskopравnim zahtjevima te bi odvjetnici sa strankom mogli pisano ugovoriti nagradu za rad u razmjeru s uspjehom u postupku, pri čemu, po trenutno važećoj Tarifi, gornja granica ugovorenog postotka ne bi mogla prijeći 30% ukupno ostvarenog dobitka. Hoće li ovakvo rješenje poticati li ovlaštene subjekte na inciranje postupka, tek nam predstoji vidjeti.

---

<sup>465</sup> Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, Narodne novine br., 142/12, 103/14, 107/15, 37/22, 126/22, dalje u tekstu: Tarifa.

<sup>466</sup> Triva; Dika, op. cit. (bilj. 260), str. 268.

### 3.4.5. *Financiranje predstavničkih tužbi*

Jedan od značajnijih preduvjeta uspješne realizacije postupka kolektivne pravne zaštite jest da ovlaštena tijela raspolažu s dovoljno sredstava za vođenje tih postupaka. Kako bi riješio općepoznat problem ograničenih financijskih resursa kvalificiranih subjekata te osiguralo češće pokretanje kolektivnih postupaka, hrvatski zakonodavac predvidio je nekoliko rješenja. Tako su, u svrhu uspješne realizacije postupka kolektivne pravne zaštite, ovlaštena tijela tijekom cijelog postupka oslobođena plaćanja sudskih pristojbi. Ova odredba odnosi se na udruge ili druge oblike udruživanja, ali i na oblike udruživanja kojima je sud s učinkom samo u toj parnici priznao svojstvo tužitelja za podnošenje domaće predstavničke tužbe.<sup>467</sup>

Unatoč tome što su ovlaštena tijela oslobođena plaćanja sudskih pristojbi, tijekom vođenja postupka nastaju i drugi troškovi, za koje su također potrebna financijska sredstva. Iz tog razloga, zakonodavac je predvidio mogućnost financiranja predstavničkih tužbi od strane trećih osoba. S obzirom da bi takvo financiranje moglo kriti potencijalne rizike od zlouporaba kojima bi se, u konačnici, moglo utjecati i na sadržaj odluke u sporu, Zakonom o predstavničkim tužbama nastoje se prevenirati takvi slučajevi. Tako članak 28. predmetnog Zakona uređuje zabranu sukoba interesa u parnicama radi zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača. Udruge kao ovlašteni tužitelji moraju biti potpuno transparentne u pogledu izvora financiranja svoje djelatnosti općenito i u pogledu izvora sredstava za potporu pojedinoj predstavničkoj tužbi za mjere popravljivanja štete. To je potrebno kako bi sudovi mogli utvrditi postoji li sukob interesa između treće strane koja financira vođenje postupka i ovlaštenog tužitelja te bi li se financiranjem sredstvima treće strane, koja ima ekonomski interes za podnošenje određene predstavničke tužbe ili njen ishod, odvratilo ovlaštena tijela od zaštite kolektivnih interesa potrošača.<sup>468</sup> Osobito se zabranjuje financiranje predstavničkih tužbi od strane konkurenata tuženika ili osobe koja je ovisna o tuženiku.<sup>469</sup>

Na povrede financijske neovisnosti tužitelja sud pazi po službenoj dužnosti ili na prijedlog tuženika tijekom cijelog postupka, sve do pravomoćnosti odluke.<sup>470</sup>

Jedna od zanimljivih novina Zakona o predstavničkim tužbama je ta da ovlašteni tužitelj može zahtijevati od potrošača koji su izrazili volju da ih on zastupa u parnici povodom

---

<sup>467</sup> Članak 31. u vezi s člankom 8. stavcima 2. i 5. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>468</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, op. cit. (bilj. 461), str. 27.

<sup>469</sup> Članak 28. stavak 3. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>470</sup> Članak 28. stavak 4. Zakona o predstavničkim tužbama.

predstavničke tužbe za naknadu štete simboličnu naknadu za sudjelovanje u parnici. Pri tom ta naknada ne smije prelaziti iznos od 5% vrijednosti naknade štete koja je predmet tužbenog zahtjeva za potrošača, odnosno u svakom slučaju ne smije biti viša od 70,00 eura.<sup>471</sup> Iako se na prvi pogled čini da je riječ o malom iznosu, u slučajevima masovnih šteta s velikim brojem oštećenih potrošača ovlaštena tijela mogu prikupiti značajna sredstva za vođenje postupaka kolektivne pravne zaštite potrošača.<sup>472</sup>

### 3.5. *Actio popularis* kao oblik zaštite u pravu tržišnoga natjecanja

Budući da se u pravnoj teoriji *actio popularis* smatra jednim od oblika kolektivne pravne zaštite, postavlja se pitanje može li se ona koristiti u postupcima zbog povrede prava tržišnoga natjecanja. Naime, iako se u hrvatskoj pravnoj doktrini ova tužba smatra „ekološkom tužbom“, njome se može koristiti svatko tko smatra da njemu ili drugome prijeti znatnija šteta bez obzira radi li se o povredi iz područja zaštite okoliša ili nekog drugog pravnog područja.<sup>473</sup>

#### 3.5.1. *Procesnopravna legitimacija*

Prema članku 1047. ZOO-a svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se uznemiravanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama. Aktivnu legitimaciju za podnošenje ove tužbe može podnijeti svatko i to neovisno o tome je li on neposredno ugrožen (uklanjanje izvora opasnosti od kojeg znatnija šteta prijeti njemu) ili nije (uklanjanje izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta drugome). To znači da bi svaka fizička ili pravna osoba mogla biti stranka u parnici, koja bi se ticala zaštite slobodnog tržišnoga natjecanja (članak 77. stavak 1. ZPP-a). Organizacijski oblici koji nisu pravne osobe mogli bi tužiti kada bi im legitimaciju (i time stranačku sposobnost) davali posebni propisi (članak 77. stavak 2. ZPP-a). Kao stranka u takvim postupcima mogli bi nastupiti i organizacijski oblici koji nemaju pravnu osobnost, a kojima je sud, u pojedinom

---

<sup>471</sup> Članak 29. Zakona o predstavničkim tužbama.

<sup>472</sup> Tako i Maganić, op. cit. (bilj. 392), str. 159.

<sup>473</sup> Pojam „ekološka tužba“, zbog terminološkog pojednostavljivanja, uvriježen je u doktrini i praksi još od 1989. godine. Vidi Rakić-Vodinelić, Vesna, Ekološka tužba, Pravni život, 4-5/1989., str. 865.-884.

S obzirom da se ovim oblikom pravne zaštite može koristiti svatko tko smatra da njemu ili drugome prijeti znatnija šteta, bez obzira radi li se o povredi iz područja zaštite okoliša ili nekog drugog pravnog područja, a uzimajući u obzir razvoj prava, posebno na području zaštite tržišnoga natjecanja, smatramo da ovaj naziv nije primjeren. Naime, iz samog naziva može se pogrešno zaključiti kako je njime obuhvaćeno samo područje zaštite okoliša. Zbog jednostavnosti, u radu ćemo koristiti naziv *actio popularis*.

slučaju, priznao svojstvo stranke našavši da, s obzirom na predmet spora, ispunjavaju bitne zahtjeve (članak 77. stavak 3. ZPP-a).<sup>474</sup>

Poput aktivne legitimacije, i pasivna legitimacija određena je vrlo široko. S obzirom na zakonsku formulaciju ZOO-a, kao i da se ZZTN primjenjuje na poduzetnike, tuženik može biti „drugi“, odnosno svaki poduzetnik koji obavlja djelatnost od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete (članak 1047. stavak 1. ZOO-a), posjednik izvora opasnosti (članak 1047. stavak 2. ZOO-a) ili osoba koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela (1047. stavak 3 ZOO-a).

### 3.5.2. Tužbeni zahtjev

Iz zakonske formulacije članka 1047. ZOO-a možemo zaključiti da tužbeni zahtjev može biti usmjeren na: (i) uklanjanje izvora opasnosti (od kojeg prijeti znatnija šteta), (ii) suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, (iii) naknada štete, (iv) poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji. U tom smislu, pojedini autori razlikuju dva oblika ove tužbe – preventivnu tužbu i tužbu za naknadu štete. Za preventivnu tužbu karakteristično je da do štete nije došlo, ali postoji opasnost za njeno nastupanje za širi, neodređeni krug osoba. Suprotno tomu, tužba za naknadu štete podnosi se kad je rizik već nastupio, tj. kada je došlo do uzrokovanja štete.<sup>475</sup> Osim kriterija koji preventivnu i kompenzacijsku *actio popularis* tužbu razlikuje ovisno o tome je li rizik nastupio, Maganić te dvije vrste pravne zaštite razlikuje i na temelju druga dva kriterija. Prvi je kriterij aktivne legitimacije prema kojem preventivnu tužbu može podnijeti svatko, dok kompenzacijsku može podnijeti samo osoba koja je pretrpjela štetu. Drugi kriterij razlikovanja je javnopravni ili privatnopravni element koji ih određuje. Tako je u okviru zahtjeva za uklanjanje izvora opasnosti ili zahtjeva da se tuženik suzdrži obavljanja djelatnosti naglašen javnopravni interes koji nije neposredno vezan uz osobu koja traži pravnu zaštitu, a u okviru zahtjeva za naknadu štete ostvaruje se primarno interes osobe čije je pravo, odnosno privatnopravni interes, povrijeđeno.<sup>476</sup> Međutim, dužnost naknade štete koja odražava

---

<sup>474</sup> Dika, Mihajlo, Građansko-procesnopravna zaštita okoliša, Pravo i okoliš, Zaštita čovjekova okoliša – pravno uređenje i ostvarivanje – radni materijal, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 4. i 5. travnja 1997., str. 120-121.

<sup>475</sup> Salma, Marija, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4, 2014., str. 134., cit. u: Maganić, Aleksandra, Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša, u: Građanskopravna zaštita okoliša, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb., 2017., str. 38.

<sup>476</sup> Maganić, cf. ibid., str. 37.

kompenzacijski učinak tužbe, osim represivne, ima i preventivnu funkciju prema eventualnim ostalim poduzetnicima, kao spoznaja o tome što ih u financijskom smislu očekuje, ako se ne budu pridržavali određenih propisa tržišnog natjecanja.<sup>477</sup>

Podnositelj tzv. preventivne *actio popularis* tužbe može zatražiti uklanjanje izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se tuženik suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete.<sup>478</sup> Da bi se zahtjev mogao realizirati, potrebno je da tužitelj dokaže činjenicu prijeteće opasnosti od štete koja mora biti objektivizirana, odnosno izvjesna i konkretna, a ne uvjetovana nekim neizvjesnim budućim događajem.<sup>479</sup> Osim toga, potrebno je da šteta bude znatna. Ona se kao svojevrsni pravni standard određuje putem sudske prakse. Teret dokaza da šteta nije bila znatna jest na tuženiku.<sup>480</sup>

Uklanjanje izvora opasnosti ili prestanak djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete može se tražiti tek supsidijarno, nakon što se uznemiravanje ili šteta nisu mogli spriječiti odgovarajućim mjerama. Budući da ZOO ne precizira o kojim „odgovarajućim mjerama“ je riječ, ovakvo zakonsko rješenje možemo promatrati s različitih aspekata. Tako ga možemo tumačiti na način da ZOO od budućeg tužitelja zahtijeva da prije podnošenja tužbe poduzme „odgovarajuće mjere“ kojima bi prije pokretanja parničnog postupka pokušao spriječiti nastanak uznemiravanja ili štete. Tada bi dopuštenost tužbe ovisila o tome hoće li se ove „odgovarajuće mjere“ tumačiti tako da se one odnose na faktične ili na procesnopravne mjere. Ako se tumači da se one odnosi na procesnopravne mjere, takav oblik pravne zaštite ne bi bio dopušten budući da svakome stoji na raspolaganju upravni put pravne zaštite. S druge strane, ako se zahtjev za poduzimanje odgovarajućih mjera tumači s faktičnog aspekta, ovakav oblik pravne zaštite bio bi dopušten pod uvjetom da su ispunjene ostale materijalnopravne pretpostavke predviđene ZOO-om.

Smatramo da bi ovu odredbu ipak trebalo tumačiti na način da će se za uklanjanjem izvora opasnosti i suzdržavanjem od djelatnosti posegnuti tek kada neka blaža mjera nije dovoljna da se ukloni opasnost od štete. Slijedom toga, tužitelj bi u tužbi primarno trebao tražiti

---

<sup>477</sup> Slično Maganić, *ibid.*

<sup>478</sup> Zahtjev da se tuženik suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete podnosi se samo prema osobi koja određenu djelatnost obavlja bez odobrenja nadležnog tijela, jer u slučaju osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog organa vrijede pravila propisana člankom 1047. stavkom 3. ZOO-a.

<sup>479</sup> Šago, Dinka, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4, Split, 2013., str. 904.

<sup>480</sup> Cf. *ibid.*, str. 896.



poduzimanje odgovarajućih mjera kojima bi se spriječilo uznemiravanje ili šteta te bi prilikom postavljanja tužbenog zahtjeva trebao biti upoznat sa svim podacima koji se tiču tuženika, odnosno raspolagati određenim znanjima o načinu na koji bi se uznemiravanje ili šteta mogli spriječiti. Objektivno je teško očekivati da tužitelj raspolaže svim podacima budući da ih tuženik odbija dati kao i da raspolaže potrebnim znanjima zbog čega bi već prilikom postavljanja tužbenog zahtjeva morao angažirati vještaka.<sup>481</sup> Sve to dodatno otežava tužiteljev položaj u postupku.

### 3.5.3. *Nedostaci actio popularis tužbe*

Imajući u vidu da, prema članku 1047. stavka 1. ZOO-a, svatko može tužiti štiteći interes neodređenog broja osoba, a da presuda, u pravilu, djeluje među strankama u postupku, uočavaju se određeni nedostaci ovog oblika pravne zaštite. Tako, ako tužitelj uspije u sporu i odluka postane pravomoćna i ovršna, prijedlog za ovrhu mogao bi podnijeti samo onaj tko je parnicu pokrenuo i tko raspolaže ovršnom ispravom. Budući da presuda obvezuje samo stranke u postupku, to znači da u ovršnom postupku ovrhovoditelj može biti samo tužitelj jer je jedino on označen u presudi koja bi u ovršnom postupku predstavljala ovršnu ispravu. Dakle, iako je takva odluka donesena ne samo u interesu tužitelja, već možda i u interesu drugih osoba kojima je prijetila znatnija šteta, drugi neće moći podnijeti prijedlog za ovrhu neovisno o tome što imaju pravni interes za prisilno ostvarenje tražbine. Ovakvo rješenje nije u skladu s koncepcijom *actio popularis* tužbe. Ako je njezina suština u tome da svatko može podnijeti tu tužbu, onda bi bilo logično da svatko može tražiti i izvršenje presude kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev. U tom smislu, ni članak 32. stavak 1. OZ-a koji propisuje da se ovrha određuje na prijedlog i u korist osobe koja u ispravi nije naznačena kao vjerovnik, ako ona javnom ili ovjerovljenom privatnom ispravom dokaže da je tražbina na nju prenesena ili da je na nju na drugi način prešla, ne osigurava ispunjenje suštine ove tužbe. Prijenos tražbine ne bi trebao biti nužan preduvjet da i drugi subjekti pogođeni protupravnim djelovanjem poduzetnika mogu prisilno ostvariti tražbinu. Naime, iako je logično za pretpostaviti da će tužitelj koji je ishodio odluku kojom je prihvaćen zahtjev za uklanjanje izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta ili prestanak djelatnosti od koje prijeti uznemiravanje ili opasnost od štete zatražiti prisilno ostvarenje tražbine u postupku, nije nemoguće da njegov prijedlog za ovrhu izostane.<sup>482</sup>

---

<sup>481</sup> Maganić, op. cit. (bilj. 475), str. 39.

<sup>482</sup> Maganić, cf. ibid., str. 42.-43.

U slučaju da tužbeni zahtjev tužitelja u parnici po tužbi iz članka 1047. stavka 1. bude odbijen, postavlja se pitanje koga obvezuje takva odbijajuća presuda – samo tužitelja ili i ostale osobe kojima prijeti opasnost od štete, a koje osobe nisu sudjelovale u postupku. Ako bi se držali strogog pravila da odluke u parničnom postupku u pravilu djeluju *inter partes*, sve osobe kojima je prijetila šteta a koje nisu sudjelovale u parnici, mogle bi podnijeti tužbu. Jednako tako, ako bi primjerice kupac određenog proizvoda postavio zahtjev za naknadu štete koja je nastala uslijed protupravnog postupanja poduzetnika i njegov zahtjev bude prihvaćen, postavlja se pitanje bi li onda drugi potrošač kojem je također nastala šteta kupnjom istog proizvoda trebao pokrenuti novi parnični postupak u kojem bi se ponovno utvrđivale sve pretpostavke odgovornosti za štetu ili bi se on mogao pozvati na odluku koja je donesena u prvotnom slučaju. Budući da sudovi u pravilu nisu sadržajno vezani odlukama drugih sudova, vrlo je lako moguće da sud u drugoj parnici donese odluku suprotnog sadržaja, pa čak i da utvrdi kako ne postoje pretpostavke odgovornosti za štetu. Strogo pravilo da presuda vezuje samo stranke u postupku u ovakvim slučajevima stranke izlaže pretjeranoj neizvjesnosti te potencira velik broj parnica o istoj stvari.

Jedan od ograničavajućih faktora pri podnošenju *actio popularis* tužbe su i financijski problemi koji se odražavaju u potrebi angažiranja vještaka odgovarajuće struke, ali i u općenito visokim troškovima parničnih postupaka. Na pasivnost (potencijalnih) oštećenika dodatno utječe i to što im protupravnim postupanjem poduzetnika u pravilu prijeti opasnost od nastanka male štete, kao i to da se oštećenici često neće niti usuditi podnijeti tužbu protiv, u pravilu, financijski moćnijeg protivnika.

Nedostaci *actio popularis* tužbe, kao što su ograničavajuća djelovanja pravomoćnih odluka ukazuju na potrebu uvođenja u nacionalni pravni sustav novih instituta koji te nedostatke mogu ukloniti. To se normativno može učiniti uvođenjem tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju pri čemu smatramo da bi takav mehanizam pravne zaštite trebao obuhvaćati i zahtjev za naknadu štete.

#### 4. Zaključak

Od samog početka razvoja tržišnog natjecanja u RH, ovo područje regulirano je javnopravnom provedbom. No, provedba propisa i osiguravanje tržišne ravnoteže nisu povjereni nekom tijelu državne uprave, već Agenciji, kao samostalnoj i neovisnoj pravnoj osobi s javnim ovlastima koja, prema *Smerdelu*, u sebi objedinjuje regulatornu, izvršnu, ali i sudbenu funkciju.<sup>483</sup> Agencija kao nezavisno regulatorno tijelo politički je neodgovorna unutar hrvatskog upravnog sustava. Ona dakle, nije hijerarhijski podređena niti formalno odgovara izvršnoj vlasti. S druge strane, zakonodavac joj je istovremeno ostavio znatnu razinu diskrecije u provedbi propisa odnosno općih akata koje sama donosi. Funkcija Agencije je trojaka: savjetodavna, „promicajna“ i provedbena.<sup>484</sup> Savjetodavna uloga odražava se kroz sudjelovanje u postupku izrade zakonodavnih propisa odnosno njezinom aktivnom ulogom i davanjem mišljenja o sukladnosti nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa sa ZZTN-om. Promicanje svijesti o važnosti tržišnog natjecanja obuhvaćeno je davanjem mišljenja i očitovanja u konkretnim životnim situacijama sudionika tržišnog natjecanja čije djelovanje može predstavljati povredu, podizanjem razine svijesti i informiranosti cjelokupne društvene zajednice o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja. Konačno, provedba propisa od strane Agencije njezina je ključna uloga i temeljni razlog njezina osnivanja. Unatoč brojnim kritikama hrvatske doktrine na račun ovakve delegacije ovlasti, kao i na račun pravne prirode te samostalnosti i neovisnost Agencije, ona je i danas (jedino) regulatorno tijelo nadležno za učinkovitu provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja i očuvanje djelotvornog tržišnog natjecanja.

Rad Agencije ustrojen je kroz pet organizacijskih jedinica, a njezina nadležnost određena je materijalnopравnim i postupovnim odredbama ZZTN-a. U okviru nadležnosti, Agencija ima iznimno široke ovlasti, veće nego bilo koje drugo javnopravno tijelo. Njezine ovlasti sadrže upravne, postupovne, ali i kaznene elemente. Tako je ona ovlaštena provoditi istragu na temelju koje će odlučiti o pokretanju postupka, pokrenuti postupak i konačno odlučiti o postojanju konkretne povrede prava tržišnoga natjecanja i visini novčane kazne. Pri tom se postupak utvrđivanja da je sporazum zabranjen odnosno postupak ocjene sporazuma kao i postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja pokreću po službenoj dužnosti. S druge

---

<sup>483</sup> Smerdel, op. cit. (bilj. 82), str. 39.

<sup>484</sup> Tako i Kristić, op. cit. (bilj. 2), str. 291.

strane, postupci ocjene koncentracija u pravilu se pokreću podnošenjem prijave namjere sudionika koncentracije.

U cilju osiguranja učinkovite zaštite tržišnog natjecanja i otklanjanja štetnih posljedica, predviđeno je sankcioniranje poduzetnika koji su počinili povredu. Osim toga, novčanim kaznama nastoji se odvratiti sve ostale sudionike od budućih kršenja. Kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi, Agenciji je dana ovlast izricanja novčanih kazni. Prilikom kažnjavanja ona ima velike diskrecijske ovlasti u pogledu odmjerenosti visine kazne, kao i u pogledu uzimanja u obzir otegotnih i olakotnih okolnosti.

Iako nije sudbeno tijelo, u predmetima iz područja tržišnog natjecanja Agencija donosi meritorne, a ponekad i konačne odluke. Nakon utvrđivanja svih činjenica i okolnosti kao i utvrđivanja visine (dnevne) novčane kazne, postupak se okončava donošenjem jedinstvenog rješenja u kojem se utvrđuje narušavanje tržišnog natjecanja i određuje visina novčane kazne. Dakle, kada Agencija nakon dokaznog postupka utvrdi da je dokazana povreda, ona donosi meritornu odluku kojom utvrđuje da je došlo do povrede. No, ako tijekom postupka utvrdi da nema zakonskih pretpostavki za daljnje vođenje postupka u smislu članka 8. ili članka 13. ZZTN-a te članka 101. i/ili 102. UFEU-a, rješenjem obustavlja postupak. Osim navedenih odluka, Agencija može donijeti odluku da ne postoji javni interes za pokretanje postupka te da nema uvjeta za pokretanje postupka.

U hrvatskom pravnom sustavu upravni postupak u pravilu je dvostupanjski. Međutim, u postupcima zaštite tržišnog natjecanja skraćen je upravnosudski put. Tako je protiv odluka Agencije isključena mogućnost podnošenja žalbe, ali je dopušteno tužbom pokrenuti spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>485</sup> No, za razliku od rješenja Agencije koja se mogu izravno osporavati, mogućnost osporavanja zakonitosti postupovnih odluka Agencije dopuštena je samo posredno, pobijanjem zaključka tužbom kojom se pobija rješenje Agencije kojim je odlučila o upravnoj stvari. Postojeće zakonsko uređenje opravdano je, budući da je njime

---

<sup>485</sup> Skraćivanje upravnog postupka predviđeno je u svim postupcima koje provode regulatorne agencije, a koji rezultiraju donošenjem rješenja. Naime, sukladno zakonima koji uređuju njihovo djelovanje, protiv rješenja koje regulatornih agencija nije moguće izjaviti žalbu u upravnom postupku, nego je jedini pravni lijek upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Vidi primjerice članak 19. stavak 2. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine, br. 140/05, 154/11, 12/12), članak 36. stavak 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 76/22, 14/24) članak 82. stavak 3. Zakona o elektroničkim medijima (Narodne novine br. 111/21, 114/22), članak 6. stavak 1., članak 25. stavak 6., članak 81. stavak 7., članak 82. stavak 5. i članak 84. stavak 4. Zakona o tržištu plina (Narodne novine, br. 18/18 i 23/20), članak 4. stavak 10., članak 29. stavak 4. i članak 31. stavak 3. Zakona o tržištu toplinske energije (Narodne novine, br. 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/18, 86/19, 67/25), članak 12. stavak 16, članak 14. stavak 8., članak 17. stavak 33., članak 51. stavak 4., članak 61. stavak 10., članak 65. stavak 3. i članak 82. stavak 17. Zakona o tržištu električne energije (Narodne novine, br. 111/21, 83/23 i 17/25).

posredno osigurano pravo stranaka na sudsku zaštitu, tužbom protiv rješenja Agencije u okviru koje je dopušteno pobijati i njezine zaključke. Međutim, s druge strane, zaštita prava i pravnih interesa stranaka u upravnom sporu povrijeđenih postupovnom radnjom Visokog upravnog suda RH nije osigurana, s obzirom da je taj sud prva i posljednja instanca upravnog sudovanja. Ovakvo rješenje posebno je problematično i sporno u slučajevima kada Visoki upravni sud RH odbaci tužbu iz razloga što ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Jedan od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i interesa građana povrijeđenih postupanjem upravnih tijela je učinkovita sudska kontrola. U predmetima zaštite tržišnog natjecanja sudska kontrola i prava stranaka regulirani su ZZTN-om i ZUS-om, pri čemu ZZTN, kao *lex specialis*, regulira sva ključna pitanja sudske zaštite. No, u usporedbi s ostalim upravnosudskim postupcima, postupak kontrole u ovim predmetima karakteriziraju mnoge specifičnosti. Tako je ZZTN-om izrijekom isključen dvostupanjski model upravnosudske zaštite koji se primjenjuje kod većine upravnosudskih postupaka. Sudska kontrola odluka Agencije povjerena je izravno Visokom upravnom sudu RH kao isključivo nadležnom sudu. Dakle, jednako kao u upravnom postupku, tako i u upravnom sporu dolazi do transformacije dvostupanjskog modela pravne zaštite u jednostupanjski. Iako s teorijskog i praktičnog aspekta postoje argumenti koji opravdavaju skraćivanje upravnosudske zaštite, ovo rješenje nije u potpunosti u skladu sa zahtjevima ECN+ Direktive. Naime, navedenom Direktivom na mala vrata provedene su određene izmjene na području sudske kontrole u predmetima tržišnog natjecanja u onim slučajevima u kojima nacionalni sud ocjenjuje povredu europskog prava, te je tom Direktivom doveden u pitanje postojeći hrvatski model pravne zaštite.

Osim transformacije dvostupanjskog modela u jednostupanjski, ZZTN restriktivnije određuje stranačku sposobnost nego što je to predviđeno odredbama ZUS-a. Uz to, opseg i intenzitet sudske kontrole značajno su suženi. Konačno, istražne ovlasti Visokog upravnog suda RH ograničene su, budući da prilikom donošenja odluke on ne može samostalno utvrđivati činjenice već je, u pravilu, vezan samo onim činjenicama koje su iznesene u prethodnom (upravnom) postupku.

Zbog svega navedenog, dovedena je u pitanje učinkovitost upravnosudske zaštite, posebno uzimajući u obzir širinu ovlasti koje ima Agencija, a koje su, štoviše, u pravnoj doktrini dvojbene s ustavnopravnog aspekta. Iako u postupku pred Agencijom poduzetnici mogu iznositi dokaze i svoju obranu, ne treba zaboraviti kako je takav postupak i dalje upravnog karaktera. Priroda upravnog postupka je takva da se stranke nalaze u podređenom položaju

prema javnopravnom tijelu koje o njihovim pravima odlučuje jednostrano i autoritativno. U tom smislu, (konačnu) odluku o (ne)postojanju povrede donosi Agencija.

Za razliku od upravnog postupka, upravni spor je sudski postupak te bi u njemu stranke morale imati međusobno ravnopravan položaj. Uz to, ova postupovna metoda trebala bi osigurati zaštitu od donošenja nezakonitih odluka od strane javnopravnog tijela. S obzirom na značajnu ograničenost iznošenja novih činjenica u postupku pred Visokim upravnim sudom RH, smatramo da je dovedena u pitanje ravnopravnost stranaka u upravnom sporu kao i cilj samog spora. Osim toga, takvim zakonodavnim rješenjem Visoki upravni sud RH zapravo razmatra iste one činjenice na kojima Agencija temelji svoju odluku. Zbog takvog ponavljanja radnji dovedena je u pitanje funkcija Visokog upravnog suda RH kao kontrolnog tijela.

Uz već predložena doktrinarna rješenja, postojeći nedostatak mogao bi se otkloniti i omogućavanjem strankama da u postupku pred Visokim upravnim sudom RH iznose nove činjenice i s tim u vezi predlože nove dokaze. Smatramo da bi ih stranke, u pravilu, trebale iznijeti već u tužbi, odnosno u odgovoru na tužbu. Kasnije iznošenje činjenica i predlaganje dokaza trebalo bi dopustiti ako se tijekom postupka otvore neka nova činjenična pitanja u svezi predmeta spora. Pri tom je potrebno voditi računa da se odredi trenutak do kojeg bi iznošenje činjenica i predlaganje dokaza u upravnom sporu bilo moguće i nakon podnošenja tužbe i odgovora na tužbu te pretpostavki koje za to moraju biti ispunjene. Uz to, naglašeni javnopravni karakter u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju nalaže da Visoki upravni sud RH ima određene istražne ovlasti. U tom smislu, trebalo bi mu omogućiti utvrđivanje činjenica koje stranke nisu iznijele, kao i da, radi ispunjavanja zadaća koje u upravnom sporu ima, *ex officio* izvodi dokaze. Pri tome bi trebalo zakonom precizirati njegove istražne ovlasti, kao i kada će ih primijeniti.

Budući da se upravni spor u postupcima zaštite tržišnog natjecanja u prvom i posljednjem stupnju vodi pred Visokim upravnim sudom RH, nezadovoljna stranka ne može podnijeti žalbu. Prema tome, nezadovoljnoj stranci na raspolaganju stoje izvanredni pravni lijekovi normirani odredbama ZUS-a. Jedan od njih je obnova spora, pri čemu za njegovu dopustivost moraju biti ispunjene zakonom propisane pretpostavke. Razlozi su alternativno i strogo normirani te nema mogućnosti na pozivanje nekog drugog razloga izvan ondje navedenih, a suprotno bi rezultiralo nedopuštenošću prijedloga i posljedično tomu njegovog

odbacivanja.<sup>486</sup> S obzirom da u postupcima zaštite tržišnog natjecanja Visoki upravni sud RH odlučuje prema stanju stvari u vrijeme donošenje odluke Agencije, smatramo da bi stranka obnovu upravnog spora mogla tražiti samo u odnosu na činjenice koje su postojale još u fazi upravnog postupka (naravno, pod uvjetom da za njih nije znala tijekom postupka).

Drugi izvanredni pravni lijek kojim se osigurava uklanjanje nezakonitosti u upravnom sporu je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti. Iako on ne može kompenzirati ograničene mogućnosti prava na izjavljivanje žalbe protiv odluka donesenih u upravnom sporu, stranka ga može podnijeti putem DORH-a zbog osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Kako bi ovaj izvanredni lijek učinio dostupnijim strankama, zakonodavac je novim ZUS-om propisao da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti protivna stranka može podnijeti izravno, bez DORH-a, u taksativno normiranim slučajevima. Međutim, zbog specifične pravne prirode i normativnog uređenja postupaka za zaštitu tržišnog natjecanja, teško je vjerovati da će u praksi doći do korištenja ovog pravnog lijeka izravno od stranaka. Izgledno je da će, u tim postupcima korištenje ovog pravnog lijeka praktično i dalje biti u rukama DORH-a, dok će Vrhovni sud RH tek sekundarno biti u mogućnosti ocijeniti je li pitanje na koje upozorava DORH doista važno za ostvarenje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana. Ako DORH odbije prijedlog stranaka, Vrhovni sud RH ne može ni na koji način provesti sudsku kontrolu. Takvu kontrolu ne može provesti niti bilo koje drugo tijelo, budući da protiv odluke DORH-a ne postoji nikakvo pravno sredstvo.

Slijedom svega navedenoga, a u cilju unaprjeđenja postojeće razine upravnosudske zaštite i postizanja viših standarda u pravosuđenju, potrebno je ponuditi nova pravna rješenja i novi pravni model sudske kontrole u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Jedno od mogućih rješenja je uvođenje dvostupanjskog modela sudske zaštite u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Time bi se Visokom upravnom sudu RH vratila njegova osnovna funkcija - apelacijska, odnosno kontrola ispravnosti odluka prvostupanjskih sudova radi otklanjanja (bitnih) pogrešaka u suđenju i postupanju. Ujedno bi se i smanjio trend postupno sve većeg broja predmeta koji se počinju stavljati u neposrednu prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda RH. Rasterećenjem Visokog upravnog suda RH, u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja, ojačala bi njegova primarna uloga i funkcija što bi posredno utjecalo i na kvalitetu njegova rada. Konačno, ovim rješenjem u

---

<sup>486</sup> Čl. 138. st. 1. ZUS-a.

potpunosti bi se otklonile neusklađenosti s europskim zakonodavstvom u onim slučajevima kada nacionalni sud primjenjuje europsko pravo. Drugo rješenje kojim se može unaprijediti postojeća razina upravnosudske zaštite je da se *de lege ferenda* podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja, omogući svim strankama iz upravnog spora, bez ograničenja.

Javnopravna provedba nije jedini model zaštite tržišnoga natjecanja. Povredom pravila tržišnog natjecanja, uz javni, mogu biti narušeni i privatnopravni interesi. Budući da Agencija nema dovoljno resursa za otkrivanje i sankcioniranje svake pojedine povrede, privatnopravna zaštita iznimno je značajan element provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Osim toga, u postupku pred Agencijom ni na koji način ne može se sanirati šteta koja je već nastala zbog protupravnog postupanja.<sup>487</sup> U tom smislu, dužnost je države da, uz javnu, osigura i adekvatnu privatnopravnu provedbu.

U postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja, osim Agencije, nadležni su i trgovački sudovi. Za razliku od općinskih sudova, trgovački sudovi mogu se smatrati specijaliziranim sudovima. Naime, prilikom donošenja odluke u takvim postupcima, potrebno je imati specijalizirano znanje budući da je uz pravno, potrebno i znanje ekonomske struke. Tako sudovi, osim postupanja stranaka u postupku, moraju analizirati i cjelokupno tržište i postupanje svih subjekata tržišta kako bi utvrdili eventualno narušavanje tržišnog natjecanja i posljedično štetu koja se nastoji nadoknaditi pred sudom. Iako je nadležnost trgovačkih sudova kao svojevrsnih specijaliziranih sudova dobro zakonsko rješenje, potrebno je razmotriti može li se ono unaprijediti. S obzirom na kompleksnost navedene materije koja obuhvaća potrebu za interdisciplinarnim znanjima i dobrim poznavanjem tržišta, trebalo bi razmotriti uvođenje specijaliziranog odjela unutar trgovačkog suda u čijoj bi nadležnosti bilo rješavanje predmeta iz područja tržišnog natjecanja. O složenosti navedene materije govori i činjenica da je EU više od deset godina radila na harmonizaciji navedenog područja. Ako se i ne uvede specijalizirani odjel, svakako bi trebalo provoditi kontinuirane edukacije sudaca na tom području.

Mogućnost iniciranja sudske zaštite proizlazi iz zakonskih odredbi ZPP-a, odnosno ZZTN-a. U tom smislu, u tužbi zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju mogli bi se postaviti sljedeći tužbeni zahtjevi: (i) zahtjev za utvrđenje postojanja radnje narušavanja tržišnog natjecanja, (ii) isticanje ništetnosti ugovora, (iii) zahtjev za zabranu odnosno prestanak protupravnog postupanja, (iv) prijedlog za određivanje privremene mjere te (v) zahtjev za

---

<sup>487</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 109.



naknadu štete. Pri tom hrvatsko zakonodavstvo i europska praksa poznaju dva oblika postupka naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja – samostalne postupke koje tužitelji pokreću neovisno o prethodnoj odluci regulatornog tijela (tzv. *stand alone actions*) i postupke temeljene na odluci nadležnog tijela kojom je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja (tzv. *follow on actions*).

U svrhu jačanja privatnopravne zaštite te učinkovitijeg ostvarivanja naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, hrvatski zakonodavac implementirao je Direktivu o naknadi štete. Tako se u postupcima naknade štete europskog, ali i nacionalnog prava tržišnog natjecanja kao poseban zakon primjenjuje Zakon o postupcima naknade štete. Navedeni Zakon sadrži određena materijalnopravna i procesnopravna pravila koja odstupaju od općih pravila odštetnog prava kao i od određenih općih procesnih pravila.

Iako se donošenjem Zakona o postupcima naknade štete nastojala ojačati privatnopravna zaštita, rezultati istraživanja o provedbi Direktive o naknadi štete pokazuju gotovo potpuni izostanak učinkovitosti ovog oblika zaštite u RH. Naime, prema istraživanju inozemne doktrine, u RH se do kraja 2020. godine nije vodio niti jedan postupak za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>488</sup> Osim izostanka učinkovitosti, ovi rezultati pokazatelj su i nedovoljne osviještenosti potrošača i ostalih sudionika na tržištu kao i nezavidne razine kulture tržišnog natjecanja u RH. Zbog toga, potrebno je uspostaviti nove oblike zaštite, ali i kontinuirano raditi na osvještavanju javnosti o važnosti zdrave konkurencije, posljedicama koje pojedinci i društvo u cjelini trpe u slučaju povrede, kao i na podizanju razine kulture tržišnog natjecanja.

Kao što je *supra* istaknuto, postojeći mehanizmi javnopravne provedbe u području tržišnog natjecanja nisu dovoljni za postizanje djelotvorne zaštite. U tom smislu privatnopravna provedba činila se kao odgovarajuća nadopuna koja bi, zajedno s javnopravnom provedbom, osigurala višu razinu zaštite. Međutim, kao što pokazuje Izvješće o provedbi Direktive o naknadi štete, kod privatnopravne zaštite u RH gotovo je u potpunosti izostala učinkovitost provedbe. Neki od mogućih razloga su mala visina nastale štete, troškovi postupka koji su veći od koristi koju bi oštećenik u parničnom postupku potencijalno ostvario, ali i nedovoljna svijest

---

<sup>488</sup> Laborde, Jean-François, Cartel damages actions in Europe: How courts have assessed cartel overcharges, *Concurrences* br. 3., 2021., str. 235. Prema navedenom istraživanju u razdoblju do 31.12.2020. podneseno je ukupno 299 tužbi za naknadu štete nastalih povredom pravila tržišnog natjecanja, a tužbe su podnesene u 13 zemalja EU. Među njima su tako primjerice Njemačka, Francuska, Španjolska, Austrija, ali ne i RH.

javnosti o ulozi i važnosti prava tržišnog natjecanja. U tim slučajevima, izostanak sankcije za protupravno postupanje može biti svojevrsni signal počiniteljima povrede za daljnji nastavak protupravne prakse. Pored toga, ukupan zbroj manjih iznosa vrijednosti naknade štete prouzročenih velikom broju sudionika na tržištu dovodi do toga da vođenje postupaka radi njezina ostvarivanja (više) nisu nesvrshodni.<sup>489</sup>

Zbog svega navedenog, put kolektivne pravne zaštite čini se najprikladnijim za povećanje djelotvornosti pravne zaštite tržišnog natjecanja. Razloga za to je nekoliko. Osim već isticane ograničenosti javnopravne provedbe i nedovoljne djelotvornosti privatnopravne zaštite, poseban problem predstavlja izostanak naknade štete zbog racionalne apatije sudionika na tržištu. U tom smislu, kolektivna pravna zaštita kroz prizmu zahtjeva koji se njome mogu ostvariti pruža široku paletu tužbenih zahtjeva za ostvarivanje ne samo privatnopravnih, već i javnopravnih interesa.

Općenito govoreći, razvoj mehanizma kolektivne pravne zaštite u zakonodavstvima država EU započeo je tek u dvadesetom stoljeću. Unatoč kritikama koje su pratile ovaj mehanizam, njegova primjena postupno se širila te se on danas primjenjuje u različitim pravnim područjima. Tako je ovaj oblik pravne zaštite u RH danas dostupan u području zaštite potrošača kao i u području zaštite od diskriminacije.

Zakonom o predstavničkim tužbama koji je stupio na snagu 25. lipnja 2023., izdvojena je procesnopravna regulativa zaštite potrošača iz ZZP-a te je određen sadržaj tužbenog zahtjeva povodom tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača. Velika novina Zakona je uvođenje predstavničke tužbe za naknadu štete, kojom se naknada štete u slučaju povrede iz Priloga I. može neposredno ostvarivati u postupku kolektivne pravne zaštite. Sve do tada hrvatski sustav kolektivne pravne zaštite potrošača bio je dvofazni te se naknada štete mogla ostvarivati tek u individualnim postupcima proizašlim iz prethodno vođenog postupka kolektivne pravne zaštite.

Ovlast za podnošenje predstavničke tužbe i iniciranje postupka kolektivne pravne zaštite potrošača imaju udruge i drugi oblici udruživanja udruga koje su uvrštene na Popis ovlaštenih tijela koje vodi nadležno Ministarstvo. Za uvrštavanje na Popis potrebno je da navedena tijela ispunjavaju određene zakonom propisane pretpostavke. Osim toga, otvorena je mogućnost da sud s učinkom u toj parnici oblicima udruživanja koja nisu na Popisu, ali ispunjavaju zakonom

---

<sup>489</sup> Slično Maganić, op. cit. (bilj. 392), str. 148.

propisane pretpostavke za ovlaštena tijela, prizna svojstvo tužitelja za podnošenje domaće predstavničke tužbe. Konačno, predstavničku tužbu može podnijeti i javnopravno tijelo koje je iskazalo interes da bude uvršteno na Popis ovlaštenih tijela, pod uvjetom da nije u sukobu interesa.

Kako bi tražbine oštećenika bile obuhvaćene predstavničkom tužbom za naknadu štete, Zakonom o predstavničkim tužbama predviđen je *opt-in* sustav prema kojem oštećenici moraju ovlaštenom tužitelju pisanim putem izričito izjaviti volju za zastupanjem. Svoj pristanak odnosno prijavu za sudjelovanje mogu dati sve do zaključenja glavne rasprave. Osim toga, predviđena je mogućnost da stranke u postupku ili zainteresirane osobe u postupku povodom predstavničke tužbe u kojem je pravomoćno utvrđena povreda iz Priloga I. tu presudu mogu upotrijebiti kao dokaz u svim drugim tužbama za naknadu štete protiv istog trgovca za istu praksu.

Konačno, Zakonom o predstavničkim tužbama otvorena je mogućnost financiranja tužbi od strane trećih osoba, pod uvjetom ispunjenja zakonom propisanih pretpostavki, kao i uvođenje simbolične naknade za sudjelovanje oštećenika u parnicama za naknadu štete.

S obzirom da Zakonom o predstavničkim tužbama nije izrijekom propisano područje primjene, dvojbeno je primjenjuje li se on i na zaštitu potrošača zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Prema navedenom Zakonu, predstavnička tužba se može podnijeti u onim slučajevima kada je tuženik postupao suprotno odredbama iz Priloga I. Zakona. Analizom navedenog Priloga možemo zaključiti kako je (kompenzacijski) mehanizam kolektivne pravne zaštite osiguran u slučajevima povrede potrošačkih prava iz područja financija, prava putnika, zaštite osobnih podataka korisnika elektroničkih komunikacija, turističkih usluga, energetike, zaštite zdravlja i dr. Međutim, mehanizam nije predviđen u postupcima zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača koji bi se ticali zaštite tržišnog natjecanja, iako je riječ o iznimno važnom području.

Učinkovita pravna zaštita u području prava tržišnog natjecanja trebala bi omogućiti da svatko, pa i osoba koja osobno nije ugrožena povredom prava tržišnog natjecanja, može pokrenuti postupak pred sudom u javnom interesu – interesu svih građana RH, u svrhu osiguranja slobodnog tržišnog natjecanja i blagostanja cjelokupne zajednice. U tom smislu, strogo individualistički koncept parničnog postupka, koji u pravilu pokreće osoba čije je subjektivno građansko pravo povrijeđeno ili ugroženo, predstavlja problem u ostvarivanju takvih zahtjeva. Kako bi se prevladali nedostaci i ograničenja privatnopravne (individualne)

zaštite u pravu tržišnog natjecanja, nužno je da dođe do preoblikovanja tih postupaka u postupak kolektivne pravne zaštite odnosno da se uspostavi mehanizam kolektivne pravne zaštite, uz sva bitna obilježja koja takav postupak ima prema Zakonu o predstavničkim tužbama. Pri tom je, dakle, nužno da tim mehanizmom bude predviđena i kompenzacijska kolektivna pravna zaštita. U suprotnom postoji opasnost da ovaj mehanizam ne bude dovoljno djelotvoran, jednako kao što je to do sada bio slučaj u području zaštite potrošača.

#### **IV. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U EUROPSKOJ UNIJI**

##### **1. Razvoj procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji**

Europsko pravo tržišnog natjecanja od prvih dana svoga razvoja veže se, između ostalog, uz potrebu stvaranja i očuvanja unutarnjeg tržišta. Još od vremena osnivanja Europske ekonomske zajednice nastojalo se stvoriti zajedničko integrirano tržište u kojem će se odvijati nesmetan protok robe, osoba, usluga i kapitala. Osim stvaranja i očuvanja unutarnjeg tržišta, EU sve do danas želi održati učinkovito tržišno natjecanje<sup>490</sup> i opće blagostanje cjelokupne europske zajednice. Kako bi se postiglo učinkovito, slobodno i zajedničko tržište, uspostavljena su određena pravila tržišne utakmice kojima se, između ostalog, nastoji spriječiti i ograničiti zlouporaba poduzetnika u vladajućem položaju ili međusobno dogovaranje dva ili više poduzetnika koji utječu na integraciju tržišta.

U ovom poglavlju ukratko ćemo prikazati povijesni razvoj europskog prava o zaštiti tržišnog natjecanja analizirajući javnu i privatnu provedbu od Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine, Uredbe 17<sup>491</sup> i Uredbe 1/2003 sve do Direktive o naknadi štete i ECN+ Direktive.

Kao i hrvatsko pravo, tako se i europsko pravo o zaštiti tržišnog natjecanja odnosi na zabranu kartela i drugih restriktivnih sporazuma te na zabranu zlouporabe vladajućeg položaja sadržanih u početku u člancima 85. i 86. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ), potom u člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (EZ) i trenutno u člancima 101. i 102. UFEU.<sup>492</sup> Za razliku od javne provedbe koja se odnosi na postupke koje vode ili pokreću tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja (Komisija ili tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja država članica), privatna provedba odnosi se na primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a između stranaka na sudovima država članica EU. Ako javna tijela kao kupci

---

<sup>490</sup> Pojedini autori pronalaze definiciju učinkovitosti u Izvješću Komisije o tržišnom natjecanju iz 1985. godine. Tako Cseres ističe da, prema Izvješću, koncept učinkovitog tržišnog natjecanja predstavlja takav koncept koji čuva slobodno djelovanje i poduzetnički duh. Europska industrija se na taj način može razvijati i rasti na najučinkovitiji način uz istovremeno uzimanje u obzir socijalnih ciljeva. Cseres, op. cit. (bilj. 7), str. 245.

<sup>491</sup> Uredba 17. – prva uredba o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora, SL [1962] P 013/204, dalje u tekstu: Uredba 17.

<sup>492</sup> Zbog jednostavnosti, u ovom radu koristit ćemo važeće brojeve članaka i naziv Ugovora, čak i kad se odnose na vremena kada su na snazi bile ranije verzije.

robe ili usluga pretrpe štetu zbog povrede prava tržišnog natjecanja i oni mogu podnijeti tužbu za naknadu štete te u postupku sudjeluju kao privatne stranke.<sup>493</sup>

Prvobitne odredbe o povredi prava tržišnog natjecanja utvrđene su člancima 85. do 89. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. te su, unatoč izmjenama Ugovora, ostale u osnovi nepromijenjene i trenutno su sadržane u člancima 101. do 105. UFEU-a. Jedina značajna izmjena bila je 2007. godine kada je Lisabonskim ugovorom dodan treći stavak članka 105. UFEU-a kojim se potvrđuje nadležnost Vijeća i Komisije u vezi s propisima o skupnom izuzeću, a što je do tada bilo priznato sudskom praksom. Člankom 105. stavkom 1. određeno je da Komisija „osigurava primjenu načela utvrđenih u člancima 101. i 102.“ i da djeluje „u suradnji s nadležnim tijelima država članica koje joj pružaju pomoć“. Člankom 103. UFEU-a određeno je da Vijeće, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, donosi uredbe i direktive te navodi niz pitanja koja bi ti provedbeni propisi trebali obuhvaćati. Tako oni trebaju sadržavati osiguranje poštovanja zabrana utvrđenih člankom 101. stavkom 1. i člankom 102. predviđajući novčane kazne i periodične penale u slučaju povrede tih članaka, utvrditi detaljna pravila za primjenu članka 101. stavka 3., vodeći računa o potrebi osiguravanja učinkovitog nadzora s jedne te najvećeg mogućeg pojednostavnjenja administracije s druge strane, utvrditi odnos između nacionalnih prava i odredaba iz tog odjeljka ili odredaba donesenih na temelju tog članka i sl. Odredbe UFEU-a ne govore ništa o odnosu javne i privatne provedbe, a jedino pozivanje na privatnu provedbu sadržano je u članku 101. stavku 2. UFEU-a, prema kojem su „svi sporazumi ili odluke zabranjeni na temelju tog članka ništavi“. Odredbe UFEU-a ne govore ništa ni o naknadi štete niti o tužbama za zabranu postupanja.

### *1.1. Uredba 17*

Sukladno članku 103. UFEU-a, Vijeće je 1962. godine donijelo Prvu uredbu o provedbi članaka 101. i 102. UFEU-a koja je regulirala njihovu primjenu, sve dok ju 1. svibnja 2004. nije zamijenila Uredba 1/2003. Uredba 17 regulirala je isključivo javnu provedbu. Temeljem navedene Uredbe, Komisija je bila isključivo nadležna za primjenu članka 101. stavka 3.

---

<sup>493</sup> Tako je primjerice Komisija kao kupac dizala za svoje uredske zgrade podnijela tužbu za naknadu štete protiv nekih tvrtki uključenih u kartel dizala i pokretnih stepenica. Vidi presudu u predmetu Predmet C-199/11 *Europese Gemeenschap via Komisija protiv Otis i dr.* [2012] ZSP 684.

UFEU-a kroz odluke o izuzeću te je bilo potrebno obavijestiti Komisiju o određenom sporazumu, kako bi se razmatralo pitanje njegova odobrenja. Sporazum koji ograničava tržišno natjecanje bio je ništav ako se ne ispune pretpostavke iz članka 101. stavka 3. ili ako ne spada u određenu skupinu grupnih iznimki. Uz to, Komisija je bila nadležna i za utvrđivanje povreda članaka 101. i 102. UFEU-a te je mogla naložiti prestanak takvog djelovanja po službenoj dužnosti, na temelju prigovora država članica EU ili na temelju prijave osoba koje su za to imale opravdani interes. Komisija je također mogla izricati novčane kazne i periodične novčane kazne. Za primjenu članka 101. stavka 1. i članka 102. UFEU-a, uz Komisiju, bila su nadležna i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica i to samo ako Komisija u tom predmetu nije pokrenula postupak. U suprotnom, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne bi bila nadležna.

Sustav koji je bio temeljen na ovoj Uredbi funkcionirao je na potrebi obavještanja Komisije o sporazumu i njezinom isključivom pravu na davanje odobrenja za takav sporazum. U praksi je to najčešće značilo da bi poduzetnik, kako bi dobio pozitivnu potvrdu sporazuma, o njemu obavijestio Komisiju i zahtijevao primjenu iznimki, budući da su se sporazumi za koje se našlo da krše pravo tržišnog natjecanja smatrali ništavim, sve do donošenja odluke Komisije o odobravanju iznimke. Tako je velik broj poduzetnika nastojalo osigurati valjanost svojih sporazuma, što je dovelo do sporosti sustava i pravne nesigurnosti. Komisija je bila zatrpana zahtjevima za odobravanjem iznimki, dok o antikompetitivnim sporovima, koji su istinska prijetnja slobodnom tržišnom natjecanju, nije bila nikad obaviještena.<sup>494</sup> Budući da nacionalni sudovi ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nisu imali ovlast za davanje iznimki, oni bi se često našli u situaciji da bi morali zaustaviti postupak, ako bi utvrdili da određeni sporazum zadovoljava sve uvjete za primjenu stavka 1., a iz razloga da Komisija utvrdi može li se odobriti iznimka. To je praktično dovodilo do toga da se takvim sustavom sprječavalo pokretanje privatnih tužbi pred nacionalnim sudom.<sup>495</sup>

Naime, vrlo brzo nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, Sud EU u predmetu *De Geus v Bosch and Van Rijn* bio je pozvan razjasniti mogućnost privatne provedbe članka 101. i 102. te odnos javne i privatne provedbe.<sup>496</sup> U svojoj praksi Sud EU je tako postupno pojasnio da članak 101. stavak 1. i članak 102. UFEU-a

---

<sup>494</sup> Forrester, Ian S.; MacLennan, Jacquelin F.; Komninos, Assimakis, P., *Surveys – EC Competition Law 2003-2004.*, Yearbook of European Law, vol. 24, 2005., str. 514-515.

<sup>495</sup> Ehlermann Claus-Dieter, Atanasiu Isabela (ur.), *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Hart Publishing, 2007., str. 540.

<sup>496</sup> Predmet C-13/61 *De Geus v Bosch i Van Rijn* [1962] ZSP 11.

proizvode izravne učinke između pojedinaca i daju im određena prava te da nacionalni sudovi čija je zadaća primjena prava EU moraju osigurati da se ta pravila primjenjuju. Sudovi također moraju štiti prava koja su zajamčena pojedincima, uključujući privremene mjere kao i naknadu za pretrpljenu štetu, pod uvjetima koji ne mogu biti nepovoljniji od onih kojima se uređuje zaštita usporedivih prava prema nacionalnom zakonodavstvu i koja osiguravaju učinkovitu zaštitu prava dodijeljenih člankom 101. stavkom 1. i člankom 102. UFEU-a.<sup>497</sup> Što se tiče odnosa javne i privatne provedbe, sudska praksa naglasila je primarnu ulogu Komisije, a samim time i javne provedbe, ističući pri tom da to proizlazi iz članka 105. UFEU-a i Uredbe 17. Tako je Sud EU zabranio privatnu provedbu članka 101. stavka 3. UFEU-a sve dok Komisija ne odbije zahtjev za izuzeće temeljem navedenog članka. Tek nakon toga moglo je doći do privatne provedbe.<sup>498</sup> U slučajevima u kojima su privatne stranke podnijele pritužbu Komisiji, sudska praksa pojasnila je da, za razliku od sudova, čiji je zadatak zaštita pojedinačnih prava privatnih osoba u njihovim međusobnim odnosima (*inter se*), Komisija kao upravno tijelo mora djelovati u javnom interesu te, sukladno tomu, Komisija ima pravo pozvati se na interes EU kako bi odredila stupanj prioriteta koji će se primijeniti na različite slučajeve o kojima je obaviještena. Ako utvrdi nedovoljan javni interes, može uputiti podnositelja pritužbe nacionalnim sudovima koji su ovlašteni štiti njihova privatna prava.<sup>499</sup>

U slučajevima u kojima Komisija i nacionalni sudovi dijele nadležnost, Sud EU je u predmetu *Masterfoods* presudio da ako nacionalni sudovi odlučuju o sporazumima ili odlukama udruženja poduzetnika ili usklađenim djelovanjima te o postojanju zlouporabe vladajućeg položaja, moraju izbjegavati donošenje odluka koje bi mogle biti suprotne odlukama Komisije u primjeni članaka 101. stavka 1. i 3. te članka 102. UFEU-a. Ako su navedena djelovanja već bili predmet odluke Komisije, nacionalni sudovi ne mogu donositi odluke suprotne njezinoj odluci, čak i ako je posljednja odluka u suprotnosti s prethodnom odlukom koju je donio nacionalni sud; i obrnuto, Komisija nije vezana odlukom nacionalnog suda u primjeni članaka 101. stavka 1. članka 102. UFEU-a. Ona je imala pravo u svakom trenutku donijeti pojedinačne odluke iz članaka 101. i 102. UFEU-a, čak i kad je ugovor ili postupanje već predmet odluke

---

<sup>497</sup> Predmeti C-127/73 *BRT v SABAM* [1974] ZSP 25, C-213/89 *Factortame i dr.* [1990] ZSP 257, C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619.

<sup>498</sup> Predmeti *De Geus v Bosch and Van Rijn*, bilj. 516., C-48/2 *Brasserie de Haecht i Wilkin* [1973] ZSP 11 i C-39/96 *KVBBB i Free Record Shop*, [1997] ZSP 14.

<sup>499</sup> Predmeti T-24/90 *Automec Srl protiv Komisije* [1992] ZSP II-2223 i C-119/97 *Ufex i dr. protiv Komisije* [1999] ZSP I-1371.



nacionalnog suda i kada je odluka koju je razmatrala Komisija u suprotnosti s odlukom tog nacionalnog suda.<sup>500</sup>

Analizirajući praksu provedbe zaštite tržišnog natjecanja u EU prije donošenja Uredbe 1/2003, možemo zaključiti da je javna provedba (uglavnom od strane Komisije) imala središnju ulogu dok je uloga privatne provedbe bila dopunska, odnosno nadopunjavala je javnu provedbu.<sup>501</sup> Budući da su se mnogi slučajevi rješavali prije donošenja konačnih presuda (sklapale su se nagodbe i sl.), teško je dobiti precizne brojke o privatnoj provedbi. Međutim, na temelju provedene analize, *Wils* zaključuje da su se u posljednjim godinama prije zamjene Uredbe 17 Uredbom 1/2003 u najmanje nekoliko desetaka slučajeva godišnje članci 101. i 102. UFEU-a primjenjivali privatnom provedbom. Tako je prema njemu privatna provedba posebno dobro uspostavljena u Njemačkoj i Nizozemskoj, ali je također bila značajna i u Belgiji, Austriji, Italiji, Francuskoj i Španjolskoj. Ti su slučajevi uglavnom bili *stand alone* postupci, a najviše su se odnosili na vertikalne sporazume ili zloupotrebu vladajućeg položaja.<sup>502</sup>

Iako su rješenja ove Uredbe u vrijeme njezina usvajanja vjerojatno bila jedini način da se pomogne ostvarivanju jedinstvenog tržišta,<sup>503</sup> s vremenom su se pravila tržišnog natjecanja međusobno harmonizirala te se povećao broj novih država članica. Posljedično tomu, Komisija je bila zatrpana iznimno velikim brojem obavijesti o sporazumima, na što nikako nije mogla odgovoriti u razumnom vremenu te je sustav počeo pokazivati svoje slabosti. Budući da je sustav trebao postati efikasniji i jednostavniji, tražile su se promjene sa zadaćom ubrzanja postupka i poticajem za rješavanje slučaja pred nacionalnim sudovima i tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja. Tako je Komisija 1999. godine objavila Bijelu knjigu o modernizaciji pravila za implementaciju članaka 101. i 102. UEZ<sup>504</sup> te predložila radikalne promjene u postojećem sustavu.<sup>505</sup> Predloženim promjenama želio se ostvariti decentralizirani i transparentni sustav. Bijela knjiga sa svojim prijedlozima bila je temelj Uredbe 1/2003.

---

<sup>500</sup> Predmet C-344/98 *Masterfoods Ltd. i HB Ltd.* [2000] ZSP I-11412.

<sup>501</sup> *Wils*, Wouter, P.J., Private enforcement of EU antitrust law and its relationship with public enforcement: Past, present and future, *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 40, br. 1, 2017., str. 9.

<sup>502</sup> *Ibid.* Detaljniju analizu vidi u: Rodger, Barry, *Competition Law Comparative Private Enforcement and Collective Redress across the EU*, Wolters Kluwer, 2014., I. dio, poglavlje 3 i 4 i Böge, Ulf; Ost, Konrad, *Up and Running, or is it? Private enforcement – the Situation in Germany and Policy Perspectives European Competition Law Review*, 2006., str. 197-210.

<sup>503</sup> Pojedini autori smatraju da je na samim počecima stvaranja integriranog tržišta bilo nužno usvojiti Uredbu koja će se neposredno primjenjivati u svim državama članicama i koja će jednom tijelu dati isključivu ovlast, jer bi, u suprotnom, svaka država primjenjivala svoja različita pravila. Ehlermann, Atanasiu, op. cit. (bilj. 495), str. 540.

<sup>504</sup> Bijela knjiga o modernizaciji pravila za implementaciju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ, COM [1999] 132.

<sup>505</sup> Mnogi autori bili su iznenađeni ovakvim rješenjem. Više o tome vidi u: Rodger, Barry, *The Commission White Paper on modernization of the rules implementing Articles 81 and 82 of the EC Treaty*, *European Law Review*, vol. 24, 1999., str. 653-664.

## 1.2. Uredba 1/2003

Od 1. svibnja 2004. Uredba 17 zamijenjena je Uredbom 1/2003.<sup>506</sup> Njezinim usvajanjem izmijenjen je sustav koji je postojao više od četrdeset godina te je započelo novo razdoblje u primjeni pravila tržišnog natjecanja. Uveden je novi postupak za davanje iznimki sporazumima koji ograničavaju tržišno natjecanje, odnosno provedena je decentralizacija sustava u korist nacionalnih sudova i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Tako Komisija više nema monopol u davanju odobrenja iznimki, već ju dijeli s nacionalnim sudovima i tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja čime je sustav odobravanja iznimki postao znatno jasniji i transparentniji. Prema ovoj Uredbi više nije potrebno da poduzetnici obavijeste Komisiju o određenom sporazumu kako bi se razmatralo pitanje njegova odobrenja. To znači da oni sada sami moraju procijeniti i osloniti se na savjete stručnjaka u sagledavanju zakonitosti svojeg sporazuma. Ako se poduzetnik želi pozvati na iznimku, on snosi i teret dokazivanja. Ukidanjem potrebnog obavješćavanja i usmjeravanjem postupka na nacionalna tijela Komisija se konačno mogla baviti ozbiljnim kršenjima pravila tržišnog natjecanja.

Budući da je Uredba 1/2003 ukinula centralno mjesto Komisije u primjeni i izvršavanju prava tržišnog natjecanja, nacionalni sudovi i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica više nemaju sporednu ulogu te su ovlašteni u cijelosti primjenjivati članke 101. i 102. UFEU-a (a ne samo članak 101. stavak 1. i članak 102.). Za razliku od Uredbe 17 koja nije spominjala nacionalne sudove, njihova uloga izričito je priznata Uredbom 1/2003. Naime, u točki 7 preambule istaknuto je da *„nacionalni sudovi imaju ključnu ulogu u primjeni propisa o zaštiti tržišnog natjecanja Zajednice. Kada odlučuju u sporovima između stranaka, oni štite njihova subjektivna prava u sustavu prava Zajednice, primjerice dodjeljujući oštećenim stranama naknadu za štetu koja im je nastala kao posljedica povrede propisa. Uloga nacionalnih sudova ovdje dopunjuje ulogu tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje. Stoga bi im se trebalo dopustiti potpunu primjenu članka 101. i 102. UFEU-a“*. Kako ukidanje monopola Komisije na primjenu članka 101. stavka 3. UFEU-a ne bi dovelo do renacionalizacije politike tržišnog natjecanja, članak 3. Uredbe 1/2003 obvezuje i tijela za tržišno natjecanje država članica i nacionalne sudove, da kad god primjenjuju nacionalno pravo tržišnog natjecanja na

---

<sup>506</sup> Vidi više Wils, Wouter, P. J., Community Report, u: Dermot, Cahill; Cooke, John, J.D. Cooke, (ur.), The Modernisation of EU Competition Law Enforcement in the EU, FIDE 2004 National Reports, Cambridge, 2004. i Wils, Wouter, P.J., Principles of European Antitrust Enforcement, Bloomsbury Publishing, London, 2005.

sporazume, odluke udruženja poduzetnika ili usklađena djelovanja te na zabranjene zlouporabe vladajućeg položaja u smislu članka 101. i 102. UFEU-a, a koji mogu utjecati na trgovinu među državama članicama, također primjenjuju i članke 101. ili 102. UFEU-a. Međutim, primjenom nacionalnog prava ne smiju se zabraniti sporazumi koji, iako utječu na trgovinu između država članica, ne ograničavaju konkurenciju u smislu članka 101. ili ispunjavaju iznimke iz članka 101. stavka 3. Dakle, države članice na svojem teritoriju ne smiju primjenjivati propise koji su stroži od europskog prava tržišnog natjecanja kada je riječ o sporazumima. Ovom odredbom uveden je paralelizam nadležnosti budući da i nacionalni sudovi i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja imaju mogućnost primjenjivati članak 101. i to najčešće zajedno s nacionalnim pravilima tržišnog natjecanja. Ali, ako sporazumi utječu na trgovinu između država članica, nacionalni sudovi i nadležna tijela uvijek moraju primjenjivati članak 101. Time je potvrđena nadređenost europskog prava tržišnog natjecanja. Suprotno tomu, kod zlouporabe vladajućeg položaja, države članice mogu svojim nacionalnim pravima predvidjeti stroža pravila zabrane i sankcioniranja takvog djelovanja, nego što su pravila europskog prava, bez obzira utječe li to na trgovinu među državama članicama. Dakle, jednostrano ponašanje koje je dopušteno prema članku 102. može i dalje biti zabranjeno u strožim nacionalnim odredbama.<sup>507</sup>

Iako su prema novom sustavu glavno tijelo za odobravanje sporazuma nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i nacionalni sudovi, Komisija i dalje može odlučivati o slučajevima koji su od iznimnog značenja za pravo Unije.<sup>508</sup> Naime, ona će djelovati samo kada smatra da određeni slučaj ima implikacije na šire geografsko područje i kada je od osobitog značenja za Uniju. Pri tom ima dvije mogućnosti: ili može sama započeti postupak, ili se uključiti kao *amicus curiae* u nacionalni postupak. Također, ona može donositi odluke kad je potrebno neko tumačenje o sukladnosti sporazuma s pravilima tržišnog natjecanja, kao i pružiti pomoć u primjeni određenih načela.

Komisija odluku donosi povodom pritužbe ili na vlastitu inicijativu. Pritužbu može uputiti svaka fizička ili pravna osoba koja dokaže postojanje legitimnog interesa. Pored njih, ovlaštene su i države članice. Ako utvrdi da je došlo do kršenja članka 101. ili 102., Komisija može donijeti odluku kojom zahtijeva prestanak kršenja. Također može izreći privremene mjere kako bi spriječila nastajanje nepopravljive štete prije donošenja konačnih odluka. Poduzetnici mogu izbjeći donošenje odluke kojom se utvrđuje kršenje prava tržišnog natjecanja i nameću kazne tako da se obvežu ispuniti određene zahtjeve koje od njih traži Komisija. To ne znači da

---

<sup>507</sup> Forrester et. al., op. cit. (bilj. 494.), str. 516.

<sup>508</sup> Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, op. cit. (bilj. 66), str. 43.-54.

je time u potpunosti završen postupak. Komisija može na svoju inicijativu ili na zahtjev ponovo otvoriti postupak i to ako su se promijenile činjenice koje su bile odlučne za donošenje odluke, ako se stranka protivi nametnutim obvezama, kao i ako se odluka temelji na nepotpunim, netočnim ili zavaravajućim informacijama koje su dostavile stranke.

Osim što može zahtijevati prestanak kršenja i odrediti privremene mjere, Komisija može sama na svoju inicijativu utvrditi kako se članak 101. neće primijeniti na sporazum bilo zato što nisu zadovoljeni uvjeti za primjenu stavka 1. ili su ispunjeni uvjeti za davanje iznimke. U ovom slučaju ona donosi deklaratornu odluku na vlastitu inicijativu. Na isti način može donijeti takvu odluku pozivajući se na članak 102., ali samo ako je to nužno iz razloga javnog interesa.<sup>509</sup> Ona je izvrsno sredstvo za postavljanje određenih načela kojima će se moći voditi nacionalni sudovi i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja prilikom donošenja svojih odluka.<sup>510</sup>

Uredbom 1/2003 povećane su ovlasti Komisije u području prikupljanja podataka. Dok je prema Uredbi 17 ona najprije morala pokušati neformalno doći do podataka, sada može odmah formalno tražiti da joj se pruže sve informacije. Osim toga, Komisija sada ima ovlasti istraživati po pojedinim sektorima ekonomije i od svakog poduzetnika može tražiti spise i podatke. Također ima ovlast ispitati svaku fizičku ili pravnu osobu, ali samo uz njezin pristanak.<sup>511</sup> Pored toga, može ući u poslovne prostorije, pregledavati poslovne knjige, zapečatiti poslovne prostorije i knjige, tražiti određena pojašnjenja od zaposlenika ili predstavnika poduzetnika.

Prilikom primjene europskog prava tržišnog natjecanja i donošenja odluka o odobravanju iznimki, nacionalni sudovi i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu biti suočeni s brojnim poteškoćama kao primjerice nedostatak stručnog znanja, administrativnih kapaciteta ili financijskih sredstava. U svrhu pomoći tim tijelima, Uredba 1/2003 predviđa posebna pravila o suradnji nacionalnih tijela i Komisije.<sup>512</sup> Tako će Komisija slati nacionalnim tijelima kopije svih važnijih dokumenata, kao i onih koji su im nužni za ispitivanje određenog slučaja. S druge strane, Komisiju treba obavještavati o važnim koracima u postupku koji se provodi pred nacionalnim sudovima i tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja država članica.

Komisija i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu razmjenjivati sve prikupljene dokaze kao i povjerljive informacije koje će se koristiti samo za potrebe određenog

---

<sup>509</sup> Članak 10. Uredbe 1/2003.

<sup>510</sup> Jones; Sufrin, op. cit. (bilj. 14), str. 1115.

<sup>511</sup> Članak 19. Uredbe 1/2003.

<sup>512</sup> Članak 11. stavak 1. Uredbe 1/2003.

slučaja. Ako nacionalna tijela dvaju ili više država članica prime pritužbu ili smostalno pokrenu postupak, jedno će tijelo preuzeti daljnji postupak, dok će ga ostala obustaviti. Kako bi se lakše rezmjenjivale informacije između tijela koja primjenjuju pravila tržišnog natjecanja i osigurala jedinstvena primjena prava, osnovana je Europska mreža prava tržišnog natjecanja (*European Competition Network*).

Ovlaštenja nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da primjenjuju članak 101. stavak 3. UFEU-a i obveza iz članka 3. Uredbe 1/2003 da se primjenjuju i članci 101. i 102. UFEU-a te bliska suradnja između Komisije i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja unutar Europske mreže tržišnog natjecanja, doveli su do velikog povećanja javne provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a od strane nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja su u desetak godina od donošenja Uredbe 1/2003 donijela 88% svih odluka te tako postala glavni provoditelji članaka 101. i 102. UFEU-a, pri čemu je izricanje novčanih kazni od strane tih tijela povećano za osam puta.<sup>513</sup> Ovo veliko povećanje javne primjene članaka 101. i 102. UFEU-a na razini država članica EU također je značajno povećalo ulogu nacionalnih sudova koji djeluju kao tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u onom (relativno malom) broju država članica u kojima tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne donose odluke kojima se utvrđuju povrede članaka 101. ili 102. UFEU-a i izriču novčane kazne, već prebacuju slučaj pred nacionalni sud koji kao prvostupanjsko tijelo donosi odluku. Također, povećala se uloga viših nacionalnih sudova koji djeluju kao revizijski sudovi pred kojima se mogu podnijeti žalbe ili zahtjevi za sudskom revizijom protiv odluka nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>514</sup>

Nakon donošenja Uredbe 1/2003, javna provedba i dalje je imala središnju ulogu u primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a, jer je povećana uključenost nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja dovela do velikog porasta javne provedbe. S druge strane, privatna provedba je i dalje imala dopunsku ulogu. Ti su slučajevi i dalje uglavnom bili *stand alone* postupci, a ponajviše su se odnosili ili na vertikalne sporazume ili na zlouporabu vladajućeg položaja.<sup>515</sup>

Iako je Uredba 1/2003 uglavnom u sferi javne provedbe, ona sadrži pojedine odredbe koje reguliraju odnos privatne i javne provedbe od kojih dvije odredbe kodificiraju prethodnu

---

<sup>513</sup> Wils, Wouter, P.J., Ten Years of Regulation 1/2003 – A Retrospective, *Journal of European Competition Law & Practice*, br. 4, 2013., str. 8., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2274013](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2274013), pristup: 15.3.2022.

<sup>514</sup> Cf. *ibid.* str. 7.-12.

<sup>515</sup> Wils, op. cit. (bilj. 501), str. 14.

praksu Suda EU. Tako je člankom 16. stavkom 1. potvrđena praksa u predmetu *Masterfoods*. Prema navedenom članku, kada nacionalni sudovi odlučuju o sporazumima, odlukama ili postupanjima na temelju članaka 101. ili 102. UFEU-a koji su već bili predmet odluke Komisije, nacionalni sudovi ne mogu donositi odluke suprotne odluci koju je donijela Komisija. Oni također moraju izbjegavati donošenje odluka koje bi bile u suprotnosti s odlukom koju razmatra Komisija u postupku koji je pokrenula. U tu svrhu, nacionalni sud može procijeniti je li svrsishodno nastaviti s postupkom.

Druga odredba kojom je također potvrđena prethodna sudska praksa je članak 15. stavak 1. temeljem kojeg sudovi država članica, u postupcima koji se odnose na primjenu članka 101. i 102. UFEU-a, mogu zatražiti od Komisije da im dostavi informacije koje se nalaze u spisu ili njezino mišljenje o pitanjima primjene propisa o tržišnom natjecanju Zajednice.<sup>516</sup> Osim navedenim dvjema odredbama, odnos javne i privatne provedbe reguliran je i stavcima 2. i 3. članka 15. Tako članak 15. stavak 2. predviđa da države članice Komisiji dostave presliku svake presude nacionalnih sudova kojom se odlučuje o primjeni članka 101. ili članka 102. UFEU-a. Takav primjerak dostavlja se bez odgađanja nakon što je presuda dostavljena strankama. Članak 15. stavak 3. predviđa da tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, kada postupaju po službenoj dužnosti, mogu podnijeti pisana očitovanja nacionalnim sudovima svojih država članica o pitanjima koja se odnose na primjenu članka 101. ili 102. UFEU-a i da, ako to zahtijeva dosljedna primjena navedenih članaka, Komisija može, postupajući po službenoj dužnosti, na sličan način intervenirati kao *amicus curiae* u slučajevima pred sudovima država članica.

### *1.3. Zelena knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede europskog prava tržišnoga natjecanja*

Komparativno istraživanje iz 2004. godine o pretpostavkama za ostvarivanje europskog i nacionalnog prava tržišnoga natjecanja koje je pokrenula Komisija pokazalo je da je ovo područje u tadašnjih 25 država članica bilo potpuno nerazvijeno. Rezultati istraživanja sadržani su u *Ashurst izvješću*.<sup>517</sup> Iz tog je razloga dana 19. prosinca 2005. Komisija donijela Zelenu

---

<sup>516</sup> Predmet C-2/88, Zwartveld i dr. [1990] ZSP I-3367 i predmet C-174/98 i C-189/98 *Netherlands i Van der Wal protiv Komisije* [2000] ZSP I-47.

<sup>517</sup> Ashurst Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules, Comparative report, 31. kolovoza 2004. Dostupno na <http://ec.europa.ec/competition/antitrust/actionsdamages/study.html>, pristup: 14.7.2020.

knjigu o tužbama za naknadu štete zbog povrede europskog prava tržišnog natjecanja<sup>518</sup> i usporednu studiju (*The Commission Staff Working Paper*).<sup>519</sup> Komisija je u knjizi analizirala glavne zapreke učinkovitijem sustavu za podnošenje tužbi za naknadu štete. Kao glavne zapreke za ostvarivanje naknade štete istaknute su: restriktivni pristup grupnim tužbama, teret dokazivanja krivnje i općih pretpostavki odgovornosti, stupanj u kojem one moraju biti dokazane, pravila o prikupljanju i izvođenju dokaza, dokazne snage odluka regulatornih tijela, metoda utvrđivanja iznosa štete, dopuštenost prigovora prijenosa štete, aktivna legitimacija i pravni interes indirektnih kupaca, opseg priznatih šteta, kratki rokovi zastare i visoki troškovi postupka.<sup>520</sup> Najvažniji zaključak Zelene knjige bio je da se u praksi rijetko nadoknađuje šteta koju su pretrpjeli oštećenici zbog povrede pravila tržišnog natjecanja, pri čemu se iznosi štete kojeg se žrtve svake godine odreknu kreću oko deset milijardi eura.<sup>521</sup> Ova, s pravnog i ekonomskog stajališta, zabrinjavajuća situacija pripisana je uglavnom različitim pravnim i procesnim preprekama u pravilima država članica, kojima se uređuju tužbe za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>522</sup>

Donošenjem Zelene knjige Komisija je željela poduprijeti podnošenje tužbi, nakon što tijelo nadležno za tržišno natjecanje utvrdi povredu (*follow on actions*) kao i onih koje se podnose prije takve odluke (*stand alone actions*). Naime, kao svrhu (privatnopravne) provedbe zaštite Komisija je navela olakšavanje oštećenim subjektima tržišnog natjecanja da naknade štetu nastalu povredom pravila tržišnog natjecanja, čime su ti subjekti biti aktivnije uključeni u povredu tih pravila. To je također trebalo pridonijeti drugoj svrsi (privatnopravne) zaštite, stvaranju i održavanju konkurentne ekonomije.

Kako bi se ostvarila učinkovitija (privatna) provedba, Zelena knjiga predložila je niz mogućih mjera. Prema pojedinim autorima ona je u značajnoj mjeri bila prožeta američkom koncepcijom privatnih odštetnih naknada kao instrumenta odvraćanja i potencijalne zamjene

---

<sup>518</sup> Zelena knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ, COM [2005] 672. Više o Zelenoj knjizi vidi u: Eilmansberger, Thomas, *The Green paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules and beyond: reflections on the utility and feasibility of stimulating private enforcement through legislative action*, *Common Market Law Review* 44, 2007., str. 431–478.

<sup>519</sup> Usporedna studija dostupna je na

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005SC1732>, pristup: 22.3.2022.

<sup>520</sup> Zelena knjiga, op. cit. (bilj. 518), str. 12. – 14.

<sup>521</sup> Točka 2.2. Radnog dokumenta Komisije popratnog Zelenoj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ.

<sup>522</sup> Cf. *ibid.*, točka 2.3.

za javno provođenje.<sup>523</sup> Naime, već u svom uvodu Zelena knjiga kao središnje funkcije naknade štete istaknula je odvratanje i restituciju. U skladu s tim navedeno je da se „pravila o zaštiti tržišnog natjecanja provode javnom i privatnom provedbom. Oba su oblika dio zajedničkog sustava provedbe i služe istim ciljevima: odvratiti od protupravnog djelovanja. Tužbe za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja imaju nekoliko svrha, a to su nadoknaditi štetu onima koji su pretrpjeli gubitak kao posljedicu povrede pravila tržišnog natjecanja te osigurati punu učinkovitost pravila o zaštiti tržišnog natjecanja iz Ugovora odvratajući od protutržišnog ponašanja, čime se značajno doprinosi održavanju učinkovite konkurencije u Zajednici“.<sup>524</sup> Ubrzo nakon objave Zelene knjige, tadašnji generalni direktor Komisije za tržišno natjecanje objasnio je da „naknadu oštećenika ne treba smatrati svrhom samoj sebi, već dijelom cjelokupne strategije poboljšanja odvratanja“.<sup>525</sup> Među mogućim mjerama koje su izložene raspravi u Zelenoj knjizi kao dobra rješenja izdvojio je uvođenje dvostruke odštete u slučajevima kartela i isključenje prijenosa obrane, a koja rješenja su nadahnuta američkim primjerom. Ovi prijedlozi nisu bili dobro prihvaćeni i Komisija je nakon toga u Bijeloj knjizi iz 2008. godine kao i u zakonodavnom prijedlogu i Preporuci 2013/396 EU o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije<sup>526</sup> odustala od američkog pristupa, a o čemu će biti govora u nastavku.

#### *1.4. Bijela knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede europskog prava tržišnoga natjecanja*

Kako bi se predvidio utjecaj rješenja predloženih u Zelenoj knjizi naručena je i Studija o utjecaju, koja je poslužila kao podloga za daljnji razvoj prava oštećenika na pokretanje postupka za naknadu štete. Izrađena su ekonomska predviđanja budućeg razvoja te je utvrđeno da bi pod razumnim pretpostavkama otkrivanja kartela (oko 20%), u slučaju naknađivanja dvostruke štete bez kamata (ili jednostruke s kamatama) godišnja naknada štete mogla doseći

---

<sup>523</sup> Waelbroeck, Denis; Slater, Donald, The Commission's Green Paper on Private Enforcement: "Americanization" of EC Competition Law Enforcement?, European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels, 2006., str. 425.

<sup>524</sup> Zelena knjiga, op. cit. (bilj. 518), str. 3. i 4.

<sup>525</sup> OECD, Private Remedies 2007, DAF/COMP (2006) 34 od 11. siječnja 2008., str. 271., dostupno na: <https://www.oecd.org/competition/abuse/39892177.pdf>, pristup: 6.7.2020.

<sup>526</sup> Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU, SL [2013] L 201/60, dalje u tekstu: Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti.



17,3 bilijuna eura, a u slučaju dosuđivanja trostruke štete bez kamata (ili dvostruke štete s kamatama), godišnja naknada mogla bi doseći 25,7 bilijuna eura. To je bio iznos od 0,23% godišnjeg BDP-a. Na temelju navedene Studije, u travnju 2008., Komisija je objavila Bijelu knjigu o naknadi štete nastale zbog povrede europskog prava tržišnog natjecanja<sup>527</sup> koja je sadržavala predložene mjere s naglaskom na kompenzacijsku funkciju tužbi za naknadu štete (a ne na odvrćajuću funkciju) i očuvanje snažne javne provedbe. Naime, Bijela knjiga postavila je svoje ciljeve na sljedeći način:

*„Primarni cilj [...] je poboljšati uvjete da oštećenici ostvare svoje pravo na naknadu štete temeljem Ugovora, a koja šteta je posljedica kršenja pravila EU o zaštiti tržišnog natjecanja. Puna naknada je, dakle, prvo i najvažnije načelo. [...] Drugo važno vodeće načelo politike Komisije je očuvanje snažne javne provedbe [članaka 101. i 102. UFEU-a] od strane Komisije i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica. U skladu s tim, mjere predložene u ovoj Bijeloj knjizi osmišljene su za stvaranje učinkovitog sustava privatne provedbe pomoću mjera za naknadu štete koje nadopunjuju, ali ne zamjenjuju ili ne ugrožavaju javnu provedbu“.*<sup>528</sup>

Iako je u Bijeloj knjizi spomenut odvrćajući učinak privatne provedbe, to je učinjeno samo u mjeri u kojoj je to bio proizvod poboljšanja *kompenzacijske pravde*. Dotadašnje stajalište da javna i privatna provedba služe ostvarenju zajedničkog cilja (odvrćanju), zamijenjeno je stajalištem da one ostvaruju različite ali komplementarne ciljeve. Tako se javna provedba odnosi na odvrćanje, a privatna na kompenzaciju.<sup>529</sup>

Bijela knjiga uvela je na inovativan način paralelni sustav javne i privatne provedbe pravila o zaštiti tržišnog natjecanja utemeljen na predmetima *Courage* i *Manfredi*. Osim toga, uvedene su mogućnosti koje poboljšavaju položaj potrošača i povećavaju ostvarivanja naknade štete zbog povrede pravila tržišnog natjecanja. Pri tom se Bijela knjiga temeljila na načelu pune naknade te je Komisija dala preporuke za procesnu legitimaciju, pristup dokazima, otkrivanje dokaza, obvezujući učinak odluka nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, rokove zastare, troškove postupka za naknadu štete i sl.

---

<sup>527</sup> Bijela knjiga o naknadi štete nastala zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ, COM [2008] 165, dalje u tekstu: Bijela knjiga. Uz Bijelu knjigu donesene su i dvije studije: Radna knjiga Komisije popratna Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ, SEC [2008] 404 i Radni dokument Komisije popratan Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ: Izvješće o ocjeni utjecaja, SEC [2008] 405.

<sup>528</sup> Bijela knjiga, cf. *ibid.*, str. 3.

<sup>529</sup> Jones, Alison, Private enforcement of EU competition law: A comparison with, and lessons from, the US, u: Bergström, Maria; Iacovides, Marios; Strand, Magnus (ur.), *Harmonising EU Competition Litigation: The New Directive and Beyond*, Hart Publishing, 2016., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2715796](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2715796), pristup: 13.7.2020.

Iako Europski parlament nije bio sklon stvoriti mehanizam kolektivne pravne zaštite, Komisija je predložila poticanje pojedinačnih izravnih i neizravnih kupaca da podnose zahtjeve za naknadu štete, istodobno predlažući *opt-in* mehanizam kolektivne pravne zaštite za potrošače.<sup>530</sup> Uz to, Bijela knjiga predložila je i priznanje položaja neizravnih kupaca te uspostavljanje prijenosa obrane zakonodavnim djelovanjem na razini EU.<sup>531</sup> Istaknuto je da se kompenzacija ne bi trebala ograničiti samo na stvarne gubitke, već bi se trebala proširiti i na izgubljeni dobit i kamate.<sup>532</sup> Jedan od uočenih problema bio je i pristup pravosuđu zbog financijskih razloga te je u tom smislu Komisija istaknula da pojedinci ne bi trebali biti isključeni iz pristupa pravosuđu zbog ograničenih financijskih sredstava.<sup>533</sup>

Za razliku od Zelene knjige koja se mehanizmima kolektivne pravne zaštite bavila tek neizravno, Bijela knjiga je za rješavanje nedostataka u području tržišnog natjecanja predložila kombinaciju dva komplementarna mehanizma – uvođenje predstavničkih tužbi koje podnose kvalificirani subjekti te *opt-in* mehanizam pravne zaštite. Međutim, Bijela knjiga nije regulirala proceduralne aspekte privatne provedbe i ostavila je otvoreno pitanje višestruke naknade štete. Naime, ona nije predložila „jedinstveno pravo“ na naknadu štete u smislu uspostavljanja jednakog sustava u procesnom i materijalnom smislu u primjeni provedbe pravila o zaštiti tržišnog natjecanju u svim državama članicama, niti Uredba 1/2003 predviđa takvo pravo. Komisija također nije ponudila ništa o pravosudnoj suradnji.<sup>534</sup> Ovi nedostaci stvorili su velike poteškoće za nacionalne sudove, odvrćajući oštećene strane od podnošenja tužbi.

Konačno, naglasak Bijele knjige bio je na zahtjevu očuvanja glavnog cilja *leniency programa*, tj. poticanju članova kartela da Komisiji (ili nacionalnim tijelima nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja) pruže relevantne informacije koje se mogu smatrati dostatnima za pokretanje istrage, a da se oni ne izlože privatnim tužbama. Stoga se materijali sadržani u zahtjevu za oslobađanje od kazne ili njezino smanjenje ne smiju koristiti u privatnim tužbama, što je stvaralo dodatne prepreke podnošenju tužbi.<sup>535</sup>

---

<sup>530</sup> Radni dokument Komisije popratan Bijelom knjizi: Izvješće o ocjeni utjecaja, op. cit. (bilj. 527), točke 19–21.

<sup>531</sup> Cf. *ibid.*, točke 66–67.

<sup>532</sup> Bijela knjiga, op. cit. (bilj. 527), str. 3.

<sup>533</sup> Radni dokument Komisije popratan Bijelom knjizi: Izvješće o ocjeni utjecaja, op. cit. (bilj. 527), točke 19–21.

<sup>534</sup> Bijela knjiga, op. cit. (bilj. 527), str. 3.

<sup>535</sup> Komninos, Asimakis P., *The EU White Paper for damages actions: A first appraisal*, *Concurrences—Revue des droits de la concurrence*, br. 2, 2008., str. 84–92.

U lipnju 2013. Komisija je donijela radni dokument službenog osoblja<sup>536</sup> te prijedlog Direktive o naknadi štete. Istovremeno s prijedlogom Direktive, Komisija je također usvojila Preporuku o kolektivnoj pravnoj zaštiti. Ova Preporuka nije ograničena isključivo na odštetne zahtjeve zbog kršenja članaka 101. i 102. UFEU-a, već obuhvaća tužbe za zabranu postupanja i tužbe radi naknade štete te se odnosi na kršenja svih prava dodijeljenih zakonodavstvom EU, uključujući prava potrošača. Direktiva o naknadi štete donesena je je 26. studenoga 2014. godine s ciljem da građani EU, kao oštećenici, lakše zatraže odštetu zbog povrede pravila tržišnog natjecanja. O Preporuci i Direktivi bit će govora u nastavku ovog rada.

### *1.5. ECN+ Direktiva*

Iako je Uredbom 1/2003 ukinut centralizirani sustav u primjeni i izvršavanju (europskog) prava tržišnog natjecanja i ojačana uloga nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, njome nisu postavljeni nikakvi drugi zahtjevi niti dodatna pravila o ovlastima i postupcima navedenih tijela. Čak ni članci 5. i 6. Uredbe 1/2003 kojima su određene ovlasti nacionalnih tijela i nacionalnih sudova ne reguliraju procesna pravila za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>537</sup> Posljedično tomu, postupci i sankcije za primjenu pravila tržišnog natjecanja bili su regulirani nacionalnim pravom, pri čemu su se nacionalna pravila razlikovala u temeljnim aspektima kao što su postavljanje prioriteta u postupanju, pretraga prostorija, ovlasti za pretragu, donošenje odluka o preuzimanju obveza, procesna prava stranaka, itd.<sup>538</sup> Ova procesna i institucionalna raznolikost rezultirala je nejednakom provedbom pravila tržišnog natjecanja na području EU te, posljedično tomu, narušila konkurenciju na unutarnjem tržištu.<sup>539</sup> Naime, i sama Komisija priznala je da nadležni organi nailaze na poteškoće u izvršavanju svojih ovlasti. U svom priopćenju iz 2014. godine kojim je ocjenjivala prvih deset godina provedbe pravila tržišnog natjecanja prema Uredbi 1/2003, Komisija je zaključila kako postoji mogućnost

---

<sup>536</sup> Commission Staff Working Document - Practical guide on Quantifying Harm in Actions for damages based on breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, op. cit. (bilj. 354).

<sup>537</sup> Prema članku 5. Uredbe 1/2003 nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu donositi odluke kojima se zahtijeva da se povreda otkloni, odrediti privremene mjere, prihvatiti obveze, izricati kazne, dnevne kazne ili druge kazne predviđene nacionalnim propisima. Člankom 6. Uredbe 1/2003 određeno je da su nacionalni sudovi nadležni za primjenu članaka 81. i 82. UFEU-a (sada 101. i 102. UFEU-a).

<sup>538</sup> Commission Staff Working Document - Practical guide on Quantifying Harm in Actions for damages based on breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, op. cit. (bilj. 354).

<sup>539</sup> Više o kritikama decentraliziranog modela provedbe vidi u: Monti, Giorgio, Independence, interdependence and legitimacy: the EU Commission, national competition authorities, and the European competition network, EUI Department of Law Research Paper 2014/01, 2014., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2379320](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2379320), pristup: 6.5.2021.

da nadležni organi, koji su sada ključni stup provedbenog sustava, budu učinkovitiji provoditelji te je utvrdila niz područja u kojima se može povećati njihova učinkovitost.<sup>540</sup>

Nakon priopćenja iz 2014. godine, Komisija je provela opsežno istraživanje u suradnji sa svim nacionalnim nadležnim tijelima, kako bi imala detaljan uvid u sustave država članica. Nakon toga uslijedila su javna savjetovanja i javna rasprava o tome kako osnažiti nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da budu učinkovitiji provoditelji.<sup>541</sup> Zaključno, Komisija je istaknula da se, zbog značajnih razlika u nacionalnim procesnim pravilima, poduzetnici koji krše pravila tržišnog natjecanja, mogu suočiti s različitim ishodima postupka, ovisno o državi članici u kojoj je došlo do povrede. Na taj je način narušena konkurencija na unutarnjem tržištu kao i sustav decentralizirane provedbe uspostavljen Uredbom 1/2003.<sup>542</sup>

Kako bi se europski zakonodavac uhvatio u koštac s problemima koje je utvrdila Komisija, u prosincu 2018. Europski parlament i Vijeće usvojili su ECN+ Direktivu. Njezina svrha je ojačati učinkovitost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Da bi se to postiglo, ECN+ Direktiva nastoji ostvariti sljedeće ciljeve: (i) postići da sva nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju učinkovite instrumente za provođenje postupaka i donošenje odluka, (ii) osigurati da nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju dovoljno resursa i da mogu neovisno provoditi EU pravila o tržišnom natjecanju, (iii) osigurati da se izriču odvrćajuće novčane kazne, (iv) zajamčiti da sva nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju učinkovite programe oslobođenja od kazne ili njezina umanjenja te (v) ojačati suradnju između nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i Komisije u okviru Europske mreže za zaštitu tržišnog natjecanja. Sukladno postavljenim ciljevima, ECN+ Direktivom zahtijeva se od država članica da: (i) nacionalnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja osiguraju neovisnost, (ii) da se tim tijelima osiguraju dostatni resursi za učinkovitu provedbu, (iii) da navedena tijela imaju odgovarajuće provedbene ovlasti i (iv) da imaju ovlasti sankcioniranja. Pri tom se navedeni zahtjevi odnose samo na tijela koja na prvoj razini rješavaju

---

<sup>540</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Deset godina zaštite tržišnog natjecanja na temelju Uredbe 1/2003: rezultati i buduće perspektive, COM (2014) 453, konačno, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0453&from=EN>, pristup: 6.5.2021., cit. u: Miličević, op. cit. (bilj. 36), str. 735.

<sup>541</sup> European Commission consultation, Empowering the national competition authorities to be more effective enforcers, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015\\_effective\\_enforcers/amcham\\_eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015_effective_enforcers/amcham_eu_en.pdf), pristup: 6.5.2021., cit. u: Ibid.

<sup>542</sup> Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, cit. u: Miličević, cf. ibid., str. 736.

povrede tržišnog natjecanja, ali ne i na sudove koji vrše nadzor nad njihovim odlukama. Hoće li se ostvariti ciljevi postavljeni ECN+ Direktivom predstoji nam tek vidjeti.

## **2. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji**

Politika tržišnog natjecanja jedno je od najstarijih područja zajedničke politike EU. Njome se nastoji ostvariti velik broj komplementarnih ciljeva poput, primjerice, ostvarivanje unutarnjeg tržišta, postizanje i održavanje učinkovitosti na tržištu te jačanje položaja potrošača. Kombinacijom tih ciljeva i uspostavom pravila kojima se štiti tržišno natjecanje<sup>543</sup> nastoji se ostvariti prosperitet i dobrobit svih građana EU. Komisija u svojim redovitim izvješćima o stanju u području prava tržišnog natjecanja naglašava kako se reguliranjem ponašanja koje utječe na kompetitivnu strukturu tržišta, pridonošenjem i poticanjem bolje alokacije resursa, povećanjem kompetitivnosti industrije te poticanjem istraživanja i ulaganja ostvaruju bolji životni uvjeti te se smanjuje nezaposlenost i povećava životni standard. Uporabom postojećih i novih načina proizvodnje stimuliraju se poduzetnici u boljem iskorištavanju postojećih resursa, ali i proizvodnji novih proizvoda uporabom naprednih tehnoloških dostignuća i sredstava distribucije. Konačno, postignuća se pozitivno reflektiraju i na interese potrošača. Kako bi se reguliralo slobodno tržišno natjecanje, odnosno spriječile moguće zlouporabe na štetu javnog interesa, pojedinačnih poduzetnika i potrošača uspostavljaju se pravila slobodnog tržišnog natjecanja.<sup>544</sup> Zbog svega navedenog možemo zaključiti da je konačni cilj politike tržišnog natjecanja EU dobrobit i opće blagostanje cjelokupne zajednice.

Osnovni preduvjet za ostvarivanje ciljeva i zadaća EU je učinkovita primjena načela (općeg pravnog pravila) jedinstvenog važenja i primjene europskog prava. Pravo EU mora na području svih država članica jednako vrijediti i primjenjivati se na isti način, neovisno o tome u čijoj je nadležnosti njegova primjena i o kojem rangu norme je riječ.<sup>545</sup> Iz tog razloga, iznimno je značajna uloga tijela koja primjenjuju europsko pravo, odnosno koja obavljaju izvršne i upravne poslove.<sup>546</sup>

---

<sup>543</sup> Pravila tržišnog natjecanja EU regulirana su UFEU-om i nekoliko akata sekundarnog zakonodavstva, kao i drugim aktima koje su usvojile institucije EU. Pri tome važnu ulogu ima i praksa Suda EU.

<sup>544</sup> Reich, Norbert, Protection of Consumers economic interests by the EC, Sydney Law Review, 1992., str. 127.

<sup>545</sup> Josipović, Tatjana, Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 53.-54.

<sup>546</sup> Prema članku 13. stavku 1. UFEU-a „Unija ima institucionalni okvir koji stremi promicanju njezinih vrijednosti, ostvarivanju njezinih ciljeva, služi njezinim interesima kao i interesima njenih građana i država članica te koji osigurava konzistentnost, djelotvornost i kontinuitet njenih politika i aktivnosti“. U ostvarivanju

Najvažnije izvršno (upravno) tijelo EU je Komisija. Ona kao „pokretačka snaga Unije“ promiče njezin opći interes, ima zakonodavnu inicijativu, donosi delegirane i provedbene akte, osigurava i nadzire primjenu prava EU te, prema članku 17. stavku 1. UFEU-a, obavlja koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije. Komisija dakle osigurava primjenu ugovora i mjera koje na temelju njih donose institucije, nadzire primjenu prava EU pod kontrolom Suda EU, izvršava proračun te obavlja izvršne i upravne poslove kako je predviđeno ugovorima. Osim toga, Komisija ima središnju ulogu u pravu tržišnog natjecanja te joj je dana ovlast kontrolirati ponašanja poduzetnika i sankcionirati nepoštivanje prava tržišnog natjecanja. S jedne strane, ona je, dakle, odgovorna za kreiranje politike tržišnog natjecanja, a s druge strane, za provedbu pravila za zaštitu tržišnog natjecanja, pri čemu su ove dvije dužnosti usko isprepletene.<sup>547</sup> Najvažniji instrumenti iz kojih proizlazi ovlast Komisije u provedbi tržišnog natjecanja su Uredba 139/2004 i Uredba 1/2003.

### *2.1. Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji*

Pravna pravila koja normiraju tržišno natjecanje spadaju u sustav pravila koja se odnose na primjenu prava EU u upravnim stvarima.<sup>548</sup> U pravnoj teoriji za takav sustav pravila upotrebljava se naziv europsko upravno pravo ili upravno pravo EU.<sup>549</sup> Pojedini autori pravne doktrine smatraju europsko upravno pravo najvažnijim dijelom pravnog poretka EU,<sup>550</sup> dok primjerice *Aviani* nastoji razgraničiti upravno pravo i druge grane prava EU, na način da se o upravnom pravu može govoriti uvijek kada primjenom prava EU nastaju subordinirani pravni odnosi između EU s jedne strane te država članica, odnosno pojedinaca s druge strane.<sup>551</sup> Prema tom autoru, pravila europskog upravnog prava mogu se svrstati u četiri skupine. Tako prvu

---

ovih složenih zadaća ključnu ulogu imaju institucije EU. Nakon Lisabonskog ugovora to su Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka te Revizorski sud. No, pored ovih institucija, u pravnom sustavu EU djeluju i brojna druga tijela, uredi i agencije.

<sup>547</sup> Galev, Goce, Institutional System of European Community Antitrust Law, *Balkan Social Science Review*, 13, 2019., str. 26.

<sup>548</sup> Đerđa, Dario, Osnove upravnog prava Europske unije, Pravni fakultet Sveučiliša u Rijeci, Rijeka, 2012., str. 20.

<sup>549</sup> Tako primjerice Hartley pod pojmom „upravno pravo EU“ primarno misli na sudski nadzor akata EU. Više o tome vidi u: Hartley, Trevor C., Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice, 2. hrv. izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.

Ovim pojmom obuhvaćena su i opća načela koja uređuju upravu EU, prije svega ustroj, ovlasti, odgovornost i način postupanja tijela koja u EU obavljaju upravne poslove te opća načela za nadzor zakonitosti postupanja i odluka tih tijela.

<sup>550</sup> Schwartze, Jürgen i dr., *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 3.

<sup>551</sup> Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. 15, 2002., str. 233.

skupinu čine pravna pravila materijalnog karaktera koja se primjenjuju u pojedinim slučajevima. Ona sadrže pretpostavke za ostvarivanje određenog prava ili nametanje stanovite obveze. Drugu skupinu čine pravna pravila postupovnog značaja koja propisuju način postupanja u primjeni pravila materijalne prirode u pojedinim slučajevima, kao što su primjerice pravila nadležnosti za rješavanje u određenoj upravnoj stvari, pravila o pokretanju i vođenju postupka, i dr. Treću skupinu čine pravna pravila o nadzoru postupanja tijela EU u pojedinim slučajevima te upravnom i sudskom nadzoru donesenih odluka. I konačno, četvrtu skupinu čine pravila sadržana u podzakonskim propisima izvršnih i upravnih tijela EU.<sup>552</sup>

Prema članku 291. stavku 1. UFEU-a „države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata EU“.<sup>553</sup> Iako se zakonodavstvo EU donosi centralizirano,<sup>554</sup> ono se na europskoj razini u pravilu primjenjuje decentralizirano, od strane sudova i upravnih tijela država članica. U smislu europskog upravnog prava to znači da pravo EU, u pravilu, primarno primjenjuju upravna tijela država članica, a ne upravne službe EU. Dakle, primjena prava EU prvenstveno se odvija u nacionalnim upravnim odlukama te, posljedično tomu, djelotvornost prava EU u praksi, u velikoj mjeri ovisi o njegovoj primjeni od strane nacionalnih upravnih tijela.<sup>555</sup>

Budući da pravo EU primarno primjenjuju upravna tijela država članica, a ne upravne službe EU, ne postoji temeljni akt koji normira europski upravni postupak. Naime, iako se posljednjih godina značajno šire ovlasti EU, i dalje ne postoji svojevrsna kodifikacija upravnog postupka EU.<sup>556</sup> To konkretno znači da su pojedinačna upravno - postupovna pravila uređena u

---

<sup>552</sup> Cf. *ibid.*, str. 237-238.

<sup>553</sup> Navedenom odredbom prihvaćeno je načelo administrativne autonomije država članica. Prema teoriji upravnog prava, to znači da EU nema ovlast kreirati model uređenja javne uprave i zahtijevati da ga države članice primijene te je, u tom smislu, ovdje riječ o „implementacijskom deficitu“. Koprić, Ivan, *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1, 2014., str. 18.

<sup>554</sup> Ne ulazeći u detaljniju analizu zadaća svih institucija EU, općenito možemo reći da su zakonodavna tijela EU Europski parlament i Vijeće.

<sup>555</sup> Verhoeven, Maartje, *The Constanzo Obligation: The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, 2011., str. 47.

<sup>556</sup> Vidi više Đerđa, Dario, *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, 2012., str. 124.-126. Iako su europska pravila upravnog postupka sadržana u velikom broju pravnih izvora, tijekom posljednjih dvadeset godina uvođenje zajedničkih pravila o upravnom postupku primjenjivih na sve institucije postalo je pitanje o kojem se sve više raspravlja. Prva velika inicijativa Europskog parlamenta o donošenju jedinstvenog propisa započela je 2001. godine usvajanjem rezolucije kojom se prihvaća Kodeks dobrog administrativnog postupanja te poziva Komisiju da podnese prijedlog akta kojim bi se kodificirao upravni postupak. U siječnju 2013. Europski parlament usvojio je novu rezoluciju kojom od Komisije traži da podnese, na temelju članka 298. UFEU-a, prijedlog uredbe o europskom upravnom postupku. U svom odgovoru Komisija se obvezala „provesti dubinsku analizu svih aspekata i razmotriti sve mogućnosti za poboljšanje primjene načela dobre uprave u svim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama EU“. Svoj poziv na kodifikaciju europskog upravnog postupka Europski parlament ponovio je u još dvije rezolucije (2016. i 2017.), međutim ona do trenutka pisanja ovog rada još uvijek nije provedena. Više o tome vidi u:

primarnom i sekundarnom pravu EU.<sup>557</sup> Ona su ujedno izražena i u praksi Suda EU.<sup>558</sup> Ta se pravila, najčešće, primjenjuju u posebnim upravnim područjima pri čemu ona uređuju samo neka postupovna pitanja. U tom smislu, pojedini autori ističu kako je potrebno donijeti opći akt koji će normirati europski upravni postupak. Takav propis trebao bi objediniti temeljna pravila upravnog postupanja i popuniti postojeće pravne praznine. Na taj način, doprinio bi pravnoj sigurnosti građana i poduzetnika o čijim se pravima, obvezama i pravnim interesima primjenom prava EU odlučuje u upravnim stvarima. Konačno, takav bi propis osnažio transparentan rad uprave, poboljšao njezinu učinkovitost u pružanju javnih usluga i ubrzao provedbu prava.<sup>559</sup>

## 2.2. Ovlasti Komisije

Važnost tržišnog natjecanja na području EU ogleda se u tome što se upravo Komisija kao kolektivno tijelo bavi pitanjima tržišnog natjecanja, poduzima inicijative i donosi odluke.<sup>560</sup> Kako bi ona mogla učinkovito obavljati sve svoje zadaće u zaštiti tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, na nju su prenesene istražne ovlasti, ovlast pokretanja i provođenja postupka te kažnjavanja u slučaju utvrđenja povrede pravila tržišnog natjecanja. Prema tome, Komisija je institucionalno strukturirana kao upravno tijelo koje istovremeno ima snažnu ulogu istražitelja, tužitelja i suca.

Postupovna pravila u slučaju povrede članaka 101. i 102. UFEU-a uređena su Uredbom 1/2003 te Uredbom Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u,<sup>561</sup> dok su postupovna pravila u slučaju koncentracija uređena Uredbom 139/2004. Osim navedenih uredbi, Komisija je donijela i niz

---

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642833/EPRS\\_ATA\(2020\)642833\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642833/EPRS_ATA(2020)642833_EN.pdf), pristup: 3.7.2024. te na <https://pennreg.org/wp-content/uploads/2022/10/Della-Cananea-PPR-Working-Paper-2022-02.pdf>, pristup: 3.7.2024. Iako je na zakonodavnoj razini izostala kodifikacija, Mreža za istraživanje upravnog prava EU-a izradila je Primjer pravila europskog upravnog postupka koji su dostupni na [http://www.renewal.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_final\\_2014-09-03.pdf](http://www.renewal.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf), pristup: 4.7.2024.

<sup>557</sup> Tako su, primjerice, postupovna pravila u primarnom pravu EU uređena člankom 5. stavkom 3. i 4. Ugovora o EU kojim su normirana načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koja se ostvaruju i u upravnim postupcima ili primjerice člankom 10. UFEU-a kojim je normirana zabrana diskriminacije. Pravila upravnog postupanja u sekundarnom pravu EU uređena su uredbama i direktivama za svako upravno područje pri čemu one uređuju samo neka postupovna pitanja u vezi s tim područjem.

<sup>558</sup> Tako je primjerice u predmetu C-136/92 *Komisija protiv Brazzelli Lualdi i dr.* [1994] ZSP I-2016 utvrđena obveza obrazlaganja odluka tijela EU.

<sup>559</sup> Đerđa, Dario; Jerčinović, Ana, Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 1, 2020., str. 93.

<sup>560</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 51.

<sup>561</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 123/18, dalje u tekstu: Provedbena uredba 773/2004.



obavijesti, smjernica i najboljih praksi u kojima su detaljnije opisani i uređeni pojedini aspekti postupka pred Komisijom, kao npr. Obavijest o postupanju povodom pritužbi,<sup>562</sup> Smjernice o utvrđivanju novčanih kazni,<sup>563</sup> Najbolje prakse u postupcima povodom članaka 101. i 102. UFEU-a,<sup>564</sup> Obavijest o uvidu u spis<sup>565</sup> i dr.

S jedne strane, Komisiji su dane iznimno široke ovlasti u postupanju, dok se, s druge strane, strankama u postupku nastoji osigurati zaštita njihovih prava. Tako ovlasti Komisije obuhvaćaju pravo zahtijevanja informacija te provođenje inspekcijskog nadzora u obliku pretrage poslovnih prostorija i domova, određivanje mjera praćenja ili strukturnih mjera kao sredstva neutraliziranja protutržišnih učinaka postupanja poduzetnika, izricanje privremenih mjera, izricanje kazni za povrede postupovnih odredbi te izricanje novčanih sankcija kod utvrđenja nezakonitog postupanja poduzetnika. Kako bi se osigurala procesna ravnoteža, stranke u postupku imaju temeljna prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima Europske unije,<sup>566</sup> kao što su pravo na obranu, pravo na saslušanje, pravo na uvid u spis te pravo na podnošenje svojih očitovanja. Uz to, u postupcima pred Komisijom primjenjuju se načelo proporcionalnosti i načelo presumpcije nevinosti te je stranci zajamčeno pravo na jednako postupanje kao i pravo na zaštitu povjerljivih podataka.

Kada govorimo o ovlastima Komisije, važno je istaknuti brojne kritike na račun njezine institucionalne strukture kao i na račun postupovnih pravila za utvrđivanje povrede europskog prava tržišnog natjecanja, koji se sve više ispituju i kritiziraju u inozemnoj pravnoj doktrini. Pri tom su kritike usmjerene na dva glavna aspekta. Prvi aspekt odnosi se na nedostatak pravičnosti postupka. Naime, pojedini autori ističu kako Komisiji nedostaju neovisnost i nepristranost, budući da je ona jedino tijelo koje provodi sve faze postupka i koja je isključivo odgovorna za sve faze primjene pravila tržišnog natjecanja.<sup>567</sup> Tako kritičari ističu da nedostatak pravičnosti leži u činjenici da isto tijelo koje sumnja na protukonturentske ponašanje, naknadno odlučuje

---

<sup>562</sup> Obavijest Komisije o načinu na koji Komisija postupi s pritužbama na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2004] C 101/65, dalje u tekstu: Obavijest o pritužbama.

<sup>563</sup> Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003 (tekst značajan za EGP), SL [2006] C 210/2, dalje u tekstu: Smjernice o utvrđivanju novčanih kazni.

<sup>564</sup> Najbolje prakse u postupcima povodom članaka 101. i 102. UFEU-a, SL [2011] C 308/6, dalje u tekstu: Najbolje prakse.

<sup>565</sup> Obavijest Komisije o pravilima uvida u spis Komisije u predmetima koji se vode prema člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, člancima 53., 54. i 57. Sporazuma o EGP-u i Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (tekst značajan za EGP), SL [2005] C 325/7, dalje u tekstu: Obavijest o uvidu u spis.

<sup>566</sup> Povelja o temeljnim pravima Europske unije, pročišćeni tekst SL [2016] C 202/02. Iako je Povelja usvojena još 12. prosinca 2000. godine, ona je tek stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (1. prosinca 2009.) postala, prema članku 6. UFEU-a, pravno obvezujući dokument, po snazi izjednačen s Ugovorima.

<sup>567</sup> Toth, Akos G., *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Vol 1, Institutional law, Oxford, 2005., str. 363., cit. u: Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 36.

jesu li njegova ranija utvrđenja opravdana. Posljedično tomu, granice diskrecije za donošenje konačne odluke vrlo su široke.<sup>568</sup> Osim toga, pojedini autori smatraju da je kombinacija ovlasti Komisije u suprotnosti sa zahtjevima članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>569</sup> Naime, unatoč praksi Europskog suda pravde prema kojoj primjenjivost članka 6. ovisi o prirodi tijela koje donosi odluke te se, posljedično tomu Komisija ne može klasificirati kao sud, *Forrester* smatra da dilemu o primjenjivosti članka 6. rješava priroda odluke koja se donosi. Dakle, prema navedenom autoru, primjenjivost navedenog članka ne ovisi o vrsti tijela koje donosi odluku, nego o prirodi odluke koja se u postupku donosi.<sup>570</sup>

Drugi aspekt kritika odnosi se na nedostatak transparentnosti u postupcima Komisije. Tako *Wilks* i *Mcgowan* ističu da pravni i politički elementi u provedbi pravila tržišnog natjecanja nisu dovoljno jasni iz dva razloga. Prvi razlog je to što je Komisija jedino tijelo koje provodi sve faze postupka zaštite tržišnog natjecanja. Kao drugi razlog za nedostatak transparentnosti autori ističu činjenicu da je Komisija tijelo koje, s jedne strane, ocjenjuje narušava li pojedini sporazum tržišno natjecanje, a s druge strane, prosuđuje postoje li politički razlozi za donošenje odluke o izuzeću odnosno odluke da sporazum ipak pridonosi razvoju unutarnjeg tržišta.<sup>571</sup>

Kako bi se povećala pravičnost i transparentnost postupka pred Komisijom i otklonili istaknuti nedostaci, inozemna pravna doktrina predložila je različite modele restrukturiranja postojećeg institucionalnog uređenja Komisije. Pri tom prijedlozi variraju od suzdržanih izmjena unutar postojećeg pravnog uređenja, do radikalne institucionalne reforme koja obuhvaća uspostavu potpuno novog modela i značajnu izmjenu postojećeg zakonodavstva.

Prvi predloženi model reformi obuhvaća ideju odvajanja funkcija unutar Glavne uprave za tržišno natjecanje. Tako *Ehlermann* predlaže da fazu istrage i fazu izrade nacрта konačne odluke provode različiti službenici unutar Komisije.<sup>572</sup> Međutim *Galev* ističe da se time ne bi riješio temeljni prigovor postojećem sustavu, budući da će ovlasti istrage i donošenja odluka i

---

<sup>568</sup> Galev, cf. *ibid.*, str. 29.

<sup>569</sup> Prema članku 6. stavku 1. Konvencije u postupcima prava i utvrđivanja obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, MU br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

<sup>570</sup> Forrester, Ian, *Modernization of EC competition law*, *Fordham Int'l LJ*, 23, 1028, 1999., str. 1073., cit. u: Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 31.-32.

<sup>571</sup> Galev, *ibid.*

<sup>572</sup> Ehlermann, Claus-Dieter; Schuman, Robert, *Annual on European Competition Law*, Kluwer Law International, The Hague, 1997., cit. u: Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 32.

dalje biti u rukama jedne institucije jednako kao i donošenje pravnih i političkih odluka.<sup>573</sup> S druge strane, *Waelbroeck* i *Fosselard* predlažu da Komisija zadrži svoju tužiteljsku funkciju i odbaci ulogu suca ili obrnuto, da zadrži ulogu suca, ali odbaci ulogu tužitelja.<sup>574</sup> Konačno, *Galev* smatra da bi se reforma institucionalne strukture Komisije trebala temeljiti na razdvajanju postupka u dvije faze, pri čemu bi za provedbu svake faze bilo nadležno drugo tijelo. Tako bi se u prvoj fazi ispitivalo dovodi li sporazum, odluka ili usklađena praksa poduzetnika do narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja. Pri tom bi takvu odluku, po mišljenju autora, trebalo donijeti neovisno tijelo, u idealnom slučaju sud, a Komisija bi djelovala kao svojevrсни državni odvjetnik koji bi posebno vodio računa o onim interesima koji bi vjerojatno bili nedovoljno zastupljeni u tim postupcima. Ako bi sud utvrdio da je tržišno natjecanje ograničeno ili narušeno, postupak bi prešao u drugu fazu. U drugoj fazi razmatrala bi se politika tržišnog natjecanja i utvrđivalo postoje li politički razlozi za izuzeće od zabrane, pri čemu bi takvu odluku donosila Komisija.<sup>575</sup>

Konačno, osim navedenih reformi, u pravnoj doktrini predložena je i jedna radikalnija, koja zahtijeva opsežnu izmjenu postojećeg zakonodavstva. Tako pojedini autori predlažu da se ovlast provedbe europskog prava tržišnog natjecanja s Komisije prenese na neovisno tijelo Zajednice. Zagovornici ovakvog rješenja inspirirani su njemačim sustavom provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Po njihovom mišljenju, upravo je Savezni ured za kartelev odgovarajući model za uspostavu Europskog ureda za kartelev. Međutim, prijenos ovlasti na neovisno tijelo bio bi ograničen samo na donošenje odluke o narušavanju ili ograničavanju tržišnog natjecanja dok bi regulatorne ovlasti i dalje imala Komisija. Komisija bi zadržala i ovlast provedbe pravila tržišnog natjecanja prema državama članicama i javnim poduzećima.<sup>576</sup> Suprotno tomu, pojedini autori ističu da Savezni ured za kartelev nije adekvatan model za provedbu europskih pravila tržišnog natjecanja u kontekstu Ugovora o EU. Naime, prema *Sturmu*, postoje temeljne razlike u ekonomskom i političkom kontekstu između Njemačke i EU. I dok Savezni ured za kartelev djeluje na temelju nacionalnog poštivanja ekonomskih sloboda i tržišnog natjecanja, Ugovor o EU ne predstavlja gospodarski ustav kojim je zajamčena sloboda tržišnog natjecanja. Autor nadalje ističe da se eventualni sukobi između politike tržišnog natjecanja i drugih politika

---

<sup>573</sup> Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 32.-33.

<sup>574</sup> Waelbroeck, Denis; Fosselard, Denis, Should the Decision Making Power in EC Antitrust Procedures be Left to an Independent Judge? —The Impact of the European Convention of Human Rights on EC Antitrust Procedures. Yearbook of European Law, br. 1, 1994., str. 111-142., cit. u: Galev, ibid.

<sup>575</sup> Galev, cf. ibid., str. 36.-37.

<sup>576</sup> Bartodziej, Peter, Reform der t.G-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden, Nomos, 1996., cit. u: Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 32.

Zajednice rješavaju na temelju političkih promišljanja, a ne na temelju hijerarhije normi.<sup>577</sup> Uz ovaj glavni prigovor, u pravnoj doktrini ističu se još dva pravna i praktična problema. Tako *Schaub* ističe da bi osnivanje Europskog ureda za karteke bio vrlo kompliciran, dugotrajan i politiziran proces. Drugi problem koji ističe navedeni autor je da bi uspostava neovisnog tijela mogla stvoriti praktičan problem u koordinaciji odvojenih dijelova politike tržišnog natjecanja. Budući da je provedba europskih pravila po svojoj prirodi usko povezana s politikom tržišnog natjecanja u pogledu državnih potpora, osnivanje posebnog tijela izoliralo bi procjenu tih slučajeva od širih pitanja politike tržišnog natjecanja.<sup>578</sup>

### 2.2.1. Pokretanje postupka

Prema točki 9. Najboljih praksi tri su načina na koja Komisija može pokrenuti postupak. Tako ona može otvoriti predmet na vlastitu inicijativu (*ex offio*), temeljem pritužbe zainteresirane strane i temeljem prijave države članice.

Postupak po službenoj dužnosti Komisija pokreće u okviru pokajničkog programa ili kada sama ima određena saznanja o mogućem narušavanju tržišnog natjecanja. Do saznanja o mogućoj povredi Komisija može doći i na temelju pritužbi poduzetnika, drugih fizičkih ili pravnih osoba pa i država članica.<sup>579</sup> Prema tome, inicijativu za pokretanje postupka u kojoj ističe navodno protupravno postupanje poduzetnika ima svaka fizička i pravna osoba i to: podnošenjem službene pritužbe<sup>580</sup> ili davanjem informacija o stanju na određenom tržištu.<sup>581</sup> Razlika između navedenih inicijativa je u tome što informaciju o stanju na određenom tržištu može dati bilo koja osoba i to u neformalnom obliku,<sup>582</sup> dok službenu pritužbu mogu podnijeti samo one osobe koje dokažu postojanje opravdanog interesa. Dokazivanje postojanja opravdanog interesa potrebno je zato što podnositelj službene pritužbe, iako nije stranka u postupku, stječe određena postupovna prava, pa je iz tog razloga nužno da ima opravdani interes za vođenje tog postupka.<sup>583</sup> Pritužbe se podnose u formalnom obliku te je propisan poseban

---

<sup>577</sup> Sturm, Roland, *The German Cartel Office in a Hostile Environment*, u: Doern G. Bruce; Wilks, Stephen, *Comparative Competition Policy*, Clarendon Press, Oxford, 1996., cit. u: Galev, cf. *ibid.*, str. 34.

<sup>578</sup> *Schaub*, *Decision Making at the Centre-Working Paper V in Laudati and Ehlermann*, The Hague, Kluwer Law international, 1997., str. 79.-87., cit. u: Galev, *ibid.*

<sup>579</sup> § 9. Najboljih praksi.

<sup>580</sup> Članak 7. stavak 2. Uredbe 1/2003.

<sup>581</sup> § 9. i 10. Najboljih praksi.

<sup>582</sup> Informacija se može dostaviti putem internet stranice Komisije ili poslati poštom u ured Komisije u Bruxellesu. Pri tome se poduzetniku na kojeg se odnosi navodno kršenje ne mora odati identitet osobe koja je dostavila informaciju.

<sup>583</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 53.

formular za njihovo upućivanje. Potrebno je dostaviti sveobuhvatne informacije u odnosu na pritužbu, kopije svih dostupnih dokumenata, kao i indicije za dokumente koji su Komisiji nedostupni, s podacima gdje se mogu pribaviti.

Pravo na pritužbu tumači se vrlo ekstenzivno te će se u postupku saslušati i osobe koje nisu uputile prigovor u formalnom smislu. Ovakvo rješenje predviđa Provedbena uredba 773/2004 koja dopušta saslušanje osoba koje nisu uputile prigovor, ali na koje se odnosi podnesak o prigovorima ako dokažu postojanje svojeg interesa. Tako su, primjerice, potrošačke organizacije tijela koja imaju interes i to posebice kada se postupak odnosi na proizvode ili usluge namijenjene krajnjem potrošaču.<sup>584</sup> Prema stavu Općeg suda izraženog u predmetu *BEUC v. Commission*, Komisija mora od slučaja do slučaja utvrditi, ovisno o činjenicama pojedinog slučaja, smatra li se određena stranka zainteresiranom.<sup>585</sup>

Budući da pritužba odnosno davanje informacija predstavljaju samo inicijativu za pokretanje postupka, konačnu odluku o otvaranju postupka donosi Komisija. Kao i nacionalna tijela, tako i Komisija ima diskreciju u određivanju svojih prioriteta.<sup>586</sup> Ona svrstava prigovore ovisno o važnosti te ne mora postupati po svakom prigovoru koji joj se dostavi. Međutim, obvezna je pozorno ispitati pravne i činjenične navode, kako bi utvrdila krši li određeno ponašanje članak 101. ili 102. UFEU-a. Nakon što izvrši početnu procjenu slučaja i jednu ili više istražnih radnji na koje je ovlaštena, u pravilu, donosi odluku o pokretanju postupka. Međutim, Komisija može i ne pokrenuti postupak (npr. zbog izostanka interesa Zajednice ili neosnovanosti pritužbe) ili uputiti predmet na ocjenjivanje nekoj državi članici, ovisno o tomu koje bi tijelo bilo pogodnije za odlučivanje u konkretnom predmetu. Ako odluči da neće pokrenuti postupak, dužna je o tome obavijestiti podnositelja pritužbe te u slučaju njegova neslaganja donijeti posebnu odluku o odbijanju zahtjeva za pokretanje postupka.<sup>587</sup> S druge strane, ako skupi dovoljno informacija koje upućuju na osnovanu sumnju povrede pravila

---

<sup>584</sup> Točka 11. Preambule Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>585</sup> Predmet T-256/97 *Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) protiv Komisije* [2010] ZSP II-101. U ovom predmetu pred Općim sudom raspravljalo se, između ostalog, o tome jesu li u konkretnom slučaju potrošačke organizacije zainteresirane stranke. Bilo je riječ o Antidampinškom kodu GATTA iz 1994. godine (*GATT Anti-dumping Code 1994*) prema kojem je pravo potrošačke organizacije na sudjelovanje u raspravljanju ograničeno samo na antidampinške proizvode koji se prodaju u trgovini na malo. Iako članak 6.11. tog Koda ne smatra potrošačke organizacije kao zainteresirane stranke, u konkretnom slučaju postoji mogućnost da države WTO dopuste sudjelovanje u postupku domaćim i stranim strankama osim onih koje su izričito navedene kao zainteresirane stranke. Problem je nastao kad je Komisija automatski isključila potrošačke organizacije kao zainteresirane osobe, razlikujući proizvode koji se prodaju na malo i ostale proizvode. Prema stavu Općeg suda iznesenom u tom predmetu, Komisija ne smije isključiti potrošačke organizacije iz antidampinškog postupka bez da im omogući iskazivanje svojeg interesa.

<sup>586</sup> Sve do donošenja ECN+ Direktive, ovo diskrecijsko pravo imala je samo Komisija.

<sup>587</sup> Članak 7. Provedbene uredbe 773/2004.

tržišnog natjecanja, Komisija će, u pravilu, otvoriti postupak i nastaviti s ispitnim radnjama. Prema tome, postupak Komisije možemo podijeliti u tri ključne faze: (i) fazu ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu odnosno fazu (početne) procjene slučaja, (ii) fazu istrage te (iii) fazu donošenja odluke. U prvoj fazi Komisija stječe saznanja o ponašanju ili sporazumima koji potencijalno ograničavaju tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Ako su početne informacije izazvale sumnju da dolazi ili da je došlo do povrede europskog prava tržišnog natjecanja, postupak prelazi u drugu fazu – fazu istrage. Pri tom Komisija ima široke ovlasti za dobivanje informacija koje smatra bitnim za utvrđivanje povrede. Na temelju dobivenih podataka i provedene istrage Glavna uprava za tržišno natjecanje utvrđuje je li postupanje (bilo) u suprotnosti s europskim pravilima tržišnog natjecanja. Ako je odgovor negativan te na temelju činjeničnog stanja nema osnova za nastavak postupka, postupak se obustavlja. Suprotno tomu, ako Komisija sumnja na postojanje povrede, postupak se nastavlja i prelazi u sljedeću fazu – donošenja formalne odluke kojom se utvrđuje povreda i zahtijeva njezin prestanak ili, u slučaju koncentracija, zabranjuje spajanje. S obzirom na široke ovlasti koje su dodijeljene Komisiji, u nastavku ćemo detaljnije prikazati drugu i treću fazu postupka.

### *2.2.2. Ispitne ovlasti Komisije*

Prema Uredbi 1/2003 ispitne ovlasti Komisije su: (i) pravo traženja podataka, (ii) uzimanje izjava, (iii) provođenje ispitivanja i pretraga poslovnih prostorija te (iv) pretraga ostalih prostorija.<sup>588</sup>

#### *2.2.2.1. Prikupljanje podataka*

Ključni (a često i najteži) korak u otkrivanju protupravnog ponašanja poduzetnika je prikupljanje podataka i informacija. Prema članku 18. Uredbe 1/2003, Komisija može na dva načina zatražiti od poduzetnika i udruženja poduzetnika da joj dostave svu potrebnu dokumentaciju i informacije za otkrivanje protupravnog postupanja. Tako ona sve potrebne podatke može prikupiti (i) jednostavnim zahtjevom ili (ii) odlukom.

---

<sup>588</sup> Slične ovlasti Komisiji su dane i Uredbom 139/2004. Budući da se nadzor u postupcima koncentracija obavlja po prijavi sudionika koji u pravilu dobrovoljno surađuju s Komisijom, istražne ovlasti rijetko se koriste u tim postupcima. U tom smislu, one su najznačajnije u postupcima protupravnog postupanja koje poduzetnici tajno provode. Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 344), str. 35.

Ako Komisija traži dostavu podataka jednostavnim zahtjevom, takav zahtjev ne obvezuje njegove adresate i oni se mogu na njega oglušiti, bez opasnosti da će zbog toga biti novčano sankcionirani. S druge strane, ako Komisija dostavu podataka traži odlukom, takva odluka obvezuje njezine adresate pod prijetnjom novčanih sankcija. Prema članku 24. stavku 1. točki (d) Uredbe 1/2003, one mogu iznositi do 1% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini te se, prema članku 24. stavku 1. točkama (a) i (b) iste Uredbe, mogu kombinirati i s dnevnim kaznama u iznosu od najviše 5% vrijednosti prosječnog dnevnog prihoda u prethodnoj poslovnoj godini, za svaki dan nepostupanja po odluci Komisije. U praksi će Komisija u pravilu adresatima uputiti jednostavan zahtjev, a ako mu oni ne udovolje, donijet će odluku kojom se zahtijevaju potrebne informacije te će adresati biti dužni takvom zahtjevu i udovoljiti.<sup>589</sup>

Komisija svojom diskrecijskom ocjenom odlučuje koje će podatke prikupljati u istrazi kao i od koga će zahtijevati dostavu podataka. Tako ona može zahtijevati dostavu bilo kojeg podatka koji ostavlja pisani trag, primjerice informacije sadržane na mobilnim telefonima, računalima, zapisnike sa sastanaka, e-poštu, faksove, rukom pisane bilješke i sl.<sup>590</sup> Takve podatke Komisija može tražiti, ne samo od poduzetnika koji su subjekti istrage, već i od svih ostalih poduzetnika ili udruženja poduzetnika koji bi mogli biti u njihovu posjedu, kao što su to npr. dobavljači, konkurenti ili kupci poduzetnika pod istragom.<sup>591</sup>

Prema članku 18. stavku 2. i 3. Uredbe 1/2003, Komisija je dužna u jednostavnom zahtjevu ili odluci navesti pravni temelj i svrhu zahtjeva te koje informacije traži, odrediti rok unutar kojeg te informacije treba dostaviti te navesti kazne u slučaju dostave netočnih ili zavaravajućih informacija.<sup>592</sup> Kako bi se osigurala zakonitost, transparentnost i zaštita poduzetnika u postupku prikupljanja podataka, Komisija je dužna upoznati stranke s pravnim lijekom protiv takve odluke, o čemu odlučuje Sud EU.<sup>593</sup> Kako bi sva zainteresirana tijela imala saznanja o tijeku istrage, već od samog njezina početka, člankom 18. stavkom 5. Uredbe 1/2003

---

<sup>589</sup> Cf. *ibid.*, str. 76.

<sup>590</sup> Faull, Jonathan; Nikpay, Ali, *The EC Law of Competition*, 3. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2014., str. 1156., cit. u: Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 55.

<sup>591</sup> Butorac Malnar et. al., *ibid.*

<sup>592</sup> Kada stranke dostave tražene informacije, one odgovaraju za njihovu istinitost, točnost i potpunost. Prema članku 23. stavku 1. točkama (a) i (b) Uredbe 1/2003 u slučaju dostave nepotpunih ili netočnih podataka, kao i podataka koji dovode u zabludu (neovisno o tome jesu li podaci dostavljeni temeljem jednostavnog zahtjeva ili odluke Komisije), strankama se može za svaki slučaj dostave takvih podataka izreći novčana sankcija do 1% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini. U slučaju pravnih osoba i trgovačkih društava obvezu za dostavu potpunih, točnih i istinitih informacija imaju njihovi vlasnici ili zakonski zastupnici kao i punomoćnici u okviru svoje nadležnosti (članak 18. stavak 4. Uredbe 1/2003).

<sup>593</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 344), str. 37.

određeno je da se zahtjev Komisije za dostavu informacija prosljeđuje i tijelu nadležnom za tržišno natjecanje države članice na čijem se teritoriju nalazi sjedište poduzetnika ili udruženja poduzetnika, kao i tijelu nadležnom za tržišno natjecanje države članice na čijem teritoriju povreda ima učinke.

#### *2.2.2.2. Uzimanje izjava*

Prema članku 19. stavku 1. Uredbe 1/2003 Komisija može potrebne podatke i informacije prikupiti i uzimanjem izjava od svake fizičke ili pravne osobe, koja pristane na davanje izjave u svrhu prikupljanja informacija, koje se odnose na predmet ispitivanja. Komisija je dužna odmah na početku uzimanja izjave navesti pravnu osnovu i svrhu takvog razgovora te napomenuti da je razgovor dobrovoljan. Uzimanje izjava može se provesti na bilo koji način (primjerice telefonski ili elektronički),<sup>594</sup> pri čemu davatelj ima pravo na ispravak.<sup>595</sup> U slučaju potrebe, razgovor je moguće obaviti i u poslovnim prostorijama poduzetnika, ali tada Komisija o tome mora izvijestiti nadležno tijelo za tržišno natjecanje države članice na čijem se teritoriju izjava uzima, pri čemu službenici tog nadležnog tijela mogu Komisiji pružiti pomoć.<sup>596</sup>

Za razliku od slučajeva u kojima Komisija jednostavnim zahtjevom ili odlukom traži dostavu podataka, kod uzimanja izjave radi se o dobrovoljnom pristanku davatelja izjave te takve osobe Komisija ne može novčano sankcionirati u slučaju davanja netočnih ili zavaravajućih izjava. Praksa pokazuje da u dobrovoljnim ispitivanjima najčešće sudjeluju predstavnici ili zaposlenici onih poduzetnika koji su u postupku pokajničkog programa, budući da o njihovoj suradnji ovisi ostvarenje privilegije imuniteta.<sup>597</sup>

#### *2.2.2.3. Provođenje ispitivanja i pretraga poslovnih prostorija*

Budući da su najteži oblici protupravnog postupanja poduzetnika u pravilu tajni kao i da dobrovoljnost usmenih izjava može dovesti do nesurađivanja s Komisijom i nemogućnosti otkrivanja podataka nužnih za provođenje istrage, Uredbom 1/2003 predviđena je i mogućnost

---

<sup>594</sup> Članak 3. stavak 2. Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>595</sup> Članak 3. stavak 3. Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>596</sup> Članak 19. Uredbe 1/2003.

<sup>597</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 57.



ispitivanja te pretrage poslovnih prostorija. Dva su načina obavljanja navedene istražne radnje: najavljene i nenajavljene pretrage i ispitivanja pri čemu Komisija može:

- ući u sve službene prostore, zemljišta, ili prometna sredstva poduzetnika ili udruženja poduzetnika,
- izvršiti uvid u poslovne knjige i drugu poslovnu dokumentaciju, bez obzira na medij na kojem su pohranjene,
- uzeti ili zahtijevati u bilo kojem obliku primjerke ili izvratke iz poslovnih knjiga ili poslovne dokumentacije,
- zapečatiti svaki poslovni prostor, poslovne knjige ili poslovnu dokumentaciju za vrijeme trajanja i u opsegu koji je potreban za provođenje ispitivanja,
- tražiti od bilo kojeg poduzetnika, zaposlenika poduzetnika ili udruženja poduzetnika objašnjenja u vezi s činjenicama ili dokumentacijom koja se odnosi na predmet i svrhu ispitivanja te bilježiti njihove odgovore.<sup>598</sup>

Prema članku 20. stavku 3. Uredbe 1/2003 najavljeno ispitivanje i pretraga poslovnih prostorija, temelji se na pisanom nalogu glavnog direktora (*Director General*) Glavne uprave za tržišno natjecanje.<sup>599</sup> Ovaj oblik pretrage i ispitivanja je dobrovoljan te poduzetnici nemaju obvezu postupanja po njemu. Međutim, ako postupe kako je zatraženo, odgovorni su za točnost, istinitost i potpunost iznesenih podataka i to pod prijetnjom novčanih kazni.

Budući da u najavljenim pretragama i ispitivanjima u pravilu dobrovoljno sudjeluju samo poduzetnici u postupcima pokajničkog programa, Uredbom 1/2003 predviđene su i nenajavljene pretrage i ispitivanja koji su prisilnog karaktera,<sup>600</sup> a koje istražne radnje se temelje na odluci Komisije.<sup>601</sup> Odluka o nenajavljenoj pretrazi predočuje se poduzetniku tek po dolasku na mjesto pretrage i ona, za razliku od najavljene pretrage, obvezuje poduzetnika i njegove zaposlenike na potpunu suradnju u bilo kojoj fazi tog postupka. Službenici Komisije mogu samostalno pretražiti prostor te zatražiti od bilo kojeg predstavnika ili zaposlenika objašnjenja

---

<sup>598</sup> Članak 20. stavak 2. Uredbe 1/2003.

<sup>599</sup> Sukladno širokim nadležnostima i ulogom koja je Ugovorima dodijeljena Komisiji, njezin ustroj vrlo je razgranat te ona ima brojnu i detaljno uređenu upravnu službu. Tako je njezin svakodnevni rad organiziran u odjele zvane glavne uprave (*Directorates-General*) od kojih je svaka nadležna za određeno područje politike te druge službe (*Services*) koje obavljaju različite poslove važne za ostvarivanje zadaća Komisije. Od drugih službi osobito važne zadaće ima Glavno tajništvo koje brine o koordinaciji svih aktivnosti Komisije, obavlja unutarnji nadzor zakonitosti postupanja te ostvaruje suradnju s drugim institucijama EU. Pored navedenih upravnih službi, pri Komisiji djeluju brojni stručni i savjetodavni odbori koji se ustrojavaju po kriteriju stručnosti te ostvarivanju općih interesa u postupcima odlučivanja. Vidi detaljnije na: [http://ec.europa.eu/about/ds\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_hr.htm), pristup: 15.6.2022.

<sup>600</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 58.

<sup>601</sup> Članak 20. stavak 4. Uredbe 1/2003.

u vezi s činjenicama ili dokumentacijom koja se odnosi na predmet i svrhu ispitivanja. Tijekom nenajavljene pretrage Komisija odnosno osobe ovlaštene od Komisije imaju pravo pregledati poslovne knjige i svu drugu poslovnu dokumentaciju, bez obzira na medij na kojemu su pohranjene.<sup>602</sup> Nenajavljenim pretragama Komisija može osigurati da poduzetnik koji je pod istragom, neće prije dolaska ovlaštenih osoba sakriti ili uništiti dokumentaciju koja dokazuje nezakonito djelovanje.<sup>603</sup>

U svrhu što uspješnijeg provođenja nenajavljene pretrage, člankom 20. stavkom 5. Uredbe 1/2003 određeno je da su države članice na čijem se teritoriju treba izvršiti ispitivanje i pretraga dužne aktivno pomagati službenim osobama i ostalom pratećem osoblju koje je ovlastila Komisija. Prema stavku 6. istog članka država članica dužna je, ako je to potrebno u svrhu osiguranja nesmetanog provođenja ispitnih radnji i pretrage, zatražiti i pomoć policije ili drugog odgovarajućeg tijela.

Uredbom 1/2003 dana je nacionalnim sudovima i ovlast da nadziru provođenje prisilnih mjera Komisije nad poduzetnicima koji se nalaze na njihovom teritoriju. Tako oni mogu, prema članku 20. stavku 8. navedene Uredbe, zatražiti od Komisije detaljnja objašnjenja o razlozima koji dovode Komisiju u sumnju povrede članaka 101. i 102. UFEU-a te o načinu na koji je određeni poduzetnik u takvu povredu uključen. U tom smislu, nacionalni sud ima pravo provjeriti vjerodostojnost odluke Komisije i osigurati da mjere prisile nisu proizvoljne niti pretjerane, s obzirom na predmet ispitnih radnji. Pri tom se ovlast nacionalnih sudova ograničava samo na preispitivanje proporcionalnosti mjere te oni nemaju ovlast preispitivanja nužnosti provođenja prisilnih mjera, budući da je za zakonitost odluka Komisije isključivo nadležan Sud EU.

Kako bi se tijekom postupka zaštitili poduzetnici i udruženja poduzetnika koji su obvezni dopustiti provođenje nenajavljene pretrage i ispitivanja, člankom 20. stavkom 4. Uredbe 1/2003 određeno je da Komisija prilikom ulaska u poslovne prostorije mora predložiti odluku kojom se pretraga odobrava, a koja mora sadržavati predmet i svrhu ispitivanja i pretrage, datum njihova početka, upozorenje na mogućnost izricanja kazni za slučaj nepoštovanja odluke Komisije, i konačno, uputu o pravu na pobijanje odluke pred Sudom EU.

---

<sup>602</sup> § 9. Objašnjenje o ovlasti za provođenje inspekcije u provedbi odluke Komisije donesene temeljem članka 20. (4) Uredbe Vijeća 1/2003, revidirano 18. ožujka 2013. cit. u: Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 58.

<sup>603</sup> Butorac Malnar et. al., ibid.

U slučaju nepotpunog iznošenja traženih poslovnih knjiga ili druge poslovne dokumentacije kao i u slučajevima davanja netočnih ili zavaravajućih odgovora na postavljena pitanja, Komisija može izreći kaznu u iznosu do 1% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini.<sup>604</sup> U slučaju pretrage prostorija navedeni iznos može se kombinirati s dnevnim kaznama u iznosu od najviše 5% vrijednosti prosječnog dnevnog prihoda u prethodnoj poslovnoj godini, za svaki dan nepostupanja po odluci Komisije.<sup>605</sup>

#### *2.2.2.4. Pretraga ostalih prostorija*

Poduzetnici koji svojim postupanjem narušavaju tržišno natjecanje, često izvan poslovnih prostorija skrivaju dokaze o svom postupanju. Kada je razumno pretpostaviti da se poslovne knjige ili druga dokumentacija nalaze na tim lokacijama, člankom 21. stavkom 1. Uredbe 1/2003, Komisiji je dana ovlast za prisilnu pretragu ostalih prostora, uključujući domove direktora, članova uprave i drugih zaposlenika poduzetnika, kao i pretragu zemljišta i prijevoznih sredstava. Odluku o provođenju donosi Komisija, a nadzor nad zakonitosti odluke stranke mogu zahtijevati od Suda EU. Za razliku od pretrage poslovnih prostorija, ova pretraga ni u kojem slučaju ne može biti provedena bez prethodnog odobrenja nadležnog nacionalnog suda, pri čemu je nacionalni sud ograničen samo na preispitivanje proporcionalnosti navedene mjere s navodnim nezakonitim postupanjem.<sup>606</sup>

#### *2.2.3. Daljnji tijek postupka*

Nakon okončanja ispitnog dijela postupka Komisija može (i) zaključiti predmet (obustaviti postupak), (ii) nastaviti postupak donošenjem odluke o povredi članka 101. i/ili 102. UFEU-a ili (iii) nastaviti postupak donošenjem odluke o prihvaćanju mjera za neutraliziranje protutržišnih učinaka predloženih od stranaka u postupku (odluka iz članka 9. stavka 1. Uredbe 1/2003<sup>607</sup>).

---

<sup>604</sup> Članak 23. stavak 1. točka (b) Uredbe 1/2003. Prema točki (d) istog članka kazna do 1% prihoda ostvarenog u prethodnoj godini može se izreći i ako, odgovarajući na postavljeno pitanje, zaposlenici poduzetnika ne isprave unutar zadanog roka netočan, nepotpun ili zavaravajuć odgovor ili ne daju ili odbiju dati potpun odgovor o činjenicama koje se tiču predmeta i svrhe istrage.

<sup>605</sup> Članak 24. stavak 1. točka (e) Uredbe 1/2003. Za razliku od pretrage prostorija, prema članku 23. stavku 1. točki (d), u slučaju ispitivanja nisu predviđene dnevne kazne.

<sup>606</sup> Članak 21. stavak 3. Uredbe 1/2003.

<sup>607</sup> Članak 9. stavak 1. Uredbe 1/2003 glasi: „Kada Komisija namjerava donijeti odluku s ciljem otklanjanja povrede odredaba Ugovora, a poduzetnici koji su uključeni u povredu ponude obveze kojima se obvezuju otkloniti negativne učinke u skladu s preliminarnom ocjenom koju im je dostavila Komisija, Komisija će odlukom obvezati

### 2.2.3.1. Obustava postupka

Ako utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za daljnje provođenje postupka, Komisija ga može obustaviti, pri čemu takvu odluku može donijeti za sve ili samo za neke od stranaka u postupku.<sup>608</sup> Ako je postupak pokrenut temeljem pritužbe zainteresirane osobe, tada je Komisija o činjenici obustave postupka dužna obavijestiti i tu osobu. Po primitku obavijesti o obustavi postupka, podnositelj može povući pritužbu ili zatražiti uvid u spis temeljem kojeg je Komisija odlučila obustaviti postupak i očitovati se o primljenoj obavijesti.<sup>609</sup>

Ako povodom zaprimljenog očitovanja Komisija ostane pri svom stajalištu o obustavi postupka, dužna je o tome donijeti službenu odluku tj. odluku kojom odbacuje pritužbu.<sup>610</sup> Odluči li ipak nastaviti s postupkom, dužna je ubrzo nakon toga održati sastanak o trenutnom stanju (*State of play meeting*).<sup>611</sup> Ovakva vrsta sastanka dobrovoljne je naravi te na njima mogu sudjelovati samo stranke u postupku.<sup>612</sup> Treće osobe i osobe na čiju je inicijativu predmet otvoren, nemaju pravo sudjelovanja na tim sastancima. Svrha ovih sastanaka je transparentno prikazati stajališta Komisije i strankama dati priliku da promptnim reagiranjem na inicijalna utvrđenja sudjeluju u formiranju mišljenja Komisije.<sup>613</sup>

Prije donošenja odluke u postupku Komisija je dužna omogućiti strankama pravo na saslušanje i pisano očitovanje. Navedeno će im omogućiti na način da odmah po okončanju istrage donese obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama (*Statement of objections*), a koja obavijest ni na koji način ne prejudicira ishod postupka.<sup>614</sup> Ako na temelju utvrđenih činjenica Komisija namjerava izreći novčanu kaznu ili nametnuti strukturne mjere ili mjere praćenja, tada je to dužna iznijeti u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, a u svrhu osiguranja strankama da se očituju o proporcionalnosti predviđenih kazni i/ili mjera.<sup>615</sup> U svrhu učinkovite obrane, adresati obavijesti imaju, prema članku 27. stavku 2. Uredbe 1/2003, i pravo uvida u spis Komisije.

---

poduzetnika na preuzimanje tih obveza. Takva se odluka može donijeti za određeno vremensko razdoblje i zaključno će izrekom sadržavati da više nema osnove za vođenje postupka od strane Komisije.“

<sup>608</sup> § 75. i 76. Najboljih praksi.

<sup>609</sup> Članak 7. Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>610</sup> § 141. Najboljih praksi i članak 7. stavak 2. Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>611</sup> § 60. (1) Najboljih praksi.

<sup>612</sup> § 61. Najboljih praksi.

<sup>613</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 62.

<sup>614</sup> § 81. i 82. Najboljih praksi.

<sup>615</sup> § 83. Najboljih praksi.

Kako bi se osobama temeljem čijih pritužbi je pokrenut postupak omogućilo da u određenoj mjeri sudjeluju u postupku, člankom 6. (1) Provedbene uredbe 773/2004 dano im je pravo primitka nepovjerljive verzije obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Te osobe imaju pravo pisanog očitovanja na obavijest i to u roku koji odredi Komisija, a koji rok se može produžiti na njihov zahtjev. Ako im je zahtjev za produženje roka odbijen, osobe se mogu obratiti službeniku za saslušanje (*Hearing officer*).

#### *2.2.3.2. Mjere i uvjeti za otklanjanje protutržišnih učinaka*

Nakon što su dobile obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, strankama je člankom 9. stavkom 1. Uredbe 1/2003 dana mogućnost da ponude mjere i uvjete za otklanjanje protutržišnih učinaka svoga postupanja. Na temelju prijedloga stranaka Komisija može donijeti odluku kojom poduzetnike obvezuje na preuzimanje predloženih mjera i uvjeta te utvrditi da više nema osnove za daljnje vođenje postupka i to bez donošenja meritorne odluke o postojanju povrede. Osim toga, Komisija može takav prijedlog stranaka odbiti i nastaviti s postupkom.<sup>616</sup>

Prema članku 9. stavku 2. Uredbe 1/2003 Komisija može, temeljem zahtjeva ili po službenoj dužnosti, nakon što donese odluku o obvezi provedbe mjera i uvjeta, ponovno pokrenuti postupak:

- ako je došlo do bitne promjene činjeničnog stanja na kojemu se temeljila odluka,
- ako poduzetnici o kojima je riječ postupe suprotno svojim obvezama ili
- ako se odluka temeljila na nepotpunim, netočnim ili zavaravajućim informacijama koje su dostavile stranke.

#### *2.2.3.3. Donošenje odluke o povredi članka 101. i 102. UFEU-a*

U slučajevima u kojima stranke nisu predložile mjere i uvjete za neutraliziranje protutržišnih učinaka kao i u slučajevima u kojima Komisija nije prihvatila predložene mjere, Komisija nastavlja s postupkom te može donijeti odluku kojom se utvrđuje protupravnost postupanja i naložiti njegov prestanak. Prije donošenja konačne odluke, Komisija donosi odluku o preliminarno utvrđenoj povredi, protiv koje adresati obavijesti imaju najmanje četiri

---

<sup>616</sup> Prema § 116. Najboljih praksi u postupcima povodom kartelnih sporazuma Komisija zbog težine takvih povreda u pravilu neće odobriti ponuđene mjere, već će nastaviti s postupkom donošenjem odluke o povredi članka 101. UFEU-a.

tjedna za ulaganje pisanog prigovora. Ako postoje objektivne prepreke kao što su primjerice veličina i složenost spisa i sl., može se odrediti i duži rok za ulaganje prigovora.<sup>617</sup> Nakon primitka pisanih prigovora Komisija održava usmenu raspravu čime je svakom adresatu osigurano pravo na usmeno saslušanje.<sup>618</sup> Usmena rasprava je tajna<sup>619</sup> i ona omogućuje strankama u postupku da obrazlože svoj pisani prigovor te da obavijeste Komisiju o nekim drugim podacima, koji su relevantni za utvrđivanje povrede ili utvrđivanje visine novčane kazne.

Nakon okončanja ovog dijela postupka Komisija ocjenjuje sve prikupljene dokaze i iskaze stranaka i donosi odluku kojom se utvrđuje povreda po svim ili samo po pojedinim točkama.<sup>620</sup> Kada Komisija ne uspije dokazati postojanje povrede pravila EU o zaštiti tržišnog natjecanja, ona u pravilu ne može donijeti meritornu deklaratornu odluku o nepostojanju povrede odredbi članaka 101. i 102. UFEU-a, već će postupak okončati na način da utvrdi nepostojanje pravnih pretpostavki za njegovo daljnje vođenje. Naime, sukladno članku 10. Uredbe 1/2003, Komisija deklaratornu odluku o nepostojanju povrede može donijeti smo u iznimnim slučajevima, po službenoj dužnosti, kada to zahtijeva javni interes Zajednice. Ovakvim rješenjem omogućuje se izbjegavanje *res iudicata* učinka odluke kao i zaobilaženje načela *ne bis in idem*. To znači da u slučajevima u kojima nije donesena meritorna odluka o nepostojanju povrede, Komisija može protiv istih stranaka ponovno pokrenuti postupak za isto postupanje.<sup>621</sup>

Iako nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja imaju pravo i obvezu izravne primjene odredbi članaka 101. i 102., ovlast donošenja odluke o nepostojanju povrede navedenih odredbi u isključivoj je nadležnosti Komisije.<sup>622</sup> Dakle, kada u postupku utvrde da nije dokazana povreda članka 101. i/ili 102., nacionalna tijela mogu samo okončati postupak bez meritornog odlučivanja, odnosno ona ne mogu donijeti meritornu odluku o nepostojanju povrede propisa EU za zaštitu tržišnog natjecanja. Navedeno ograničenje nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja proizlazi iz članka 5. Uredbe 1/2003, prema kojem nacionalna tijela za tržišno natjecanje u postupcima povodom navodne povrede članaka 101. i 102. UFEU-a mogu donijeti samo sljedeće odluke:

---

<sup>617</sup> § 139. Najboljih praksi.

<sup>618</sup> Članak 11. stavak 1. Provedbene uredbe 773/2004.

<sup>619</sup> Članak 14. stavak 6. Provedbene uredbe 773/2004

<sup>620</sup> § 113. i 114. Najboljih praksi.

<sup>621</sup> Slično i Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 65.

<sup>622</sup> Članak 10. Uredbe 1/2003.

- zahtijevati da se povreda zakona otkloni,
- odrediti privremene mjere,
- prihvatiti obveze odnosno ponuđene mjere o obvezama poduzetnika i
- izricati kazne predviđene nacionalnim propisima.

Ako temeljem informacija koje posjeduju nisu ispunjeni uvjeti za izricanje zabrane, nacionalna tijela mogu odlučiti da ne postoji temelj za daljnje postupanje s njihove strane.<sup>623</sup>

Na temelju svega *supra* navedenog možemo zaključiti da Komisija može donijeti sljedeće odluke:

- odluku kojom se utvrđuje povreda članaka 101. i 102. UFEU-a i zahtijeva otklanjanje te povrede (članak 7. Uredbe 1/2003),
- odluku o izricanju privremenih mjera (članak 8. Uredbe 1/2003),
- odluku o prihvaćanju mjera i obveza predloženih od stranaka u postupku (članak 9. Uredbe 1/2003),
- odluku kojom se utvrđuje neprimjenjivost članaka 101. i 102. UFEU-a na sporazum, odluku udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje (članak 10. Uredbe 1/2003) te
- iznimno i odluku kojom utvrđuje da sporazum odnosno određena praksa nije suprotna članku 101. ili 102. UFEU-a. Takvu odluku može donijeti samo ako to zahtijeva javni interes Zajednice i to isključivo na vlastitu inicijativu.

#### 2.2.4. Izricanje kazni

U svrhu učinkovite provedbe politike tržišnog natjecanja, Komisiji je člankom 23. Uredbe 1/2003 dano pravo izricanja novčanih kazni onim poduzetnicima koji svojim postupanjem krše pravila tržišnog natjecanja. Osim što ima svrhu sankcioniranja konkretnih protupravnih postupanja, kažnjavanje ima i preventivnu svrhu. U tom smislu, kazne bi trebale

---

<sup>623</sup> Ovako usko tumačenje članka 5. Uredbe 1/2003 Sud EU dao je 2011. godine u predmetu C-375/09 *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów protiv Tele2 Polska sp. z o.o., devenue Netia SA* [2011] ZSP I-03055. Naime, prema mišljenju Suda, nacionalna tijela mogu donositi sve odluke o postojanju povrede europskih propisa i kažnjavanju, ali ne mogu odlučiti da do povrede europskih propisa nije došlo. Sud je svoju odluku obrazložio time da bi donošenje meritornih odluka o nepostojanju povrede europskih propisa od strane nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja moglo ugroziti ujednačenu primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a, budući da bi takve odluke mogle spriječiti Komisiju da naknadno utvrdi kako je tim postupanjem ipak povrijeđen članak 101. ili 102. UFEU-a. Ovakvo tumačenje naišlo je na kritike u pravnoj doktrini uz obrazloženje kako je njime dovedeno u pitanje načelo *ne bis in idem* i pravna sigurnost stranaka u postupku. Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 3), str. 66.-67.

imati takav preventivan učinak kojim bi odvratile od protupravnog postupanja one poduzetnike koje se kažnjava (specifičan preventivni učinak), ali i sve ostale (opći preventivni učinak).<sup>624</sup>

Sukladno članku 23. Uredbe 1/2003 kazne koje Komisija može izricati možemo podijeliti u dvije osnovne grupe:

- kazne koje se mogu izreći u iznosu do 1% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini te
- kazne koje se mogu izreći u iznosu do 10% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini.

Tako se kazne u najvišem iznosu do 1% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini mogu izreći zbog namjerne ili nehajne povrede obveze stranaka i drugih osoba tijekom postupka utvrđivanja protupravnog postupanja, kao što su primjerice slučajevi dostave netočnih ili zavaravajućih podataka ili davanje netočnih ili zavaravajućih iskaza tijekom istrage ili postupka. S druge strane, kaznu do 10% ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj kalendarskoj godini Komisija može izreći poduzetnicima i udruženjima poduzetnika, ako namjerom ili nepažnjom: (i) krše odredbe članaka 101. i 102. UFEU-a ili (ii) postupaju suprotno odluci kojom se određuju privremene mjere ili ako (iii) ne ispune mjere i uvjete koje su obvezni ispuniti sukladno odluci Komisije.

Prilikom donošenja odluke o izricanju novčane kazne i njezinoj visini, Komisija bi trebala uzeti u obzir ozbiljnost i trajanje povrede.<sup>625</sup> Tako ona, način obračunavanja kazni utvrđuje u dvije faze:

- a) u prvoj fazi utvrđuje se osnovni iznos kazne za svakog poduzetnika ili udruženje poduzetnika. Osnovni iznos utvrđuje se temeljem vrijednosti prodaje robe ili usluga na određenom zemljopisnom području na koje se odnosi povreda propisa, ovisno o težini povrede, što se ocjenjuje za svaki slučaj posebno. Kako bi se uzelo u obzir trajanje sudjelovanja svakog poduzetnika u povredi propisa, iznos određen temeljem vrijednosti prodaje pomnoži se s brojem godina sudjelovanja u povredi propisa.
- b) U drugoj fazi dobiveni osnovni iznos kazne može se smanjiti i povećati, uzimajući u obzir olakotne i otegotne okolnosti svakog pojedinog slučaja.<sup>626</sup>

---

<sup>624</sup> § 4. Smjernica o određivanju novčanih kazni.

<sup>625</sup> § 2. Smjernica o utvrđivanju novčanih kazni.

<sup>626</sup> § 12.-26. Smjernica o utvrđivanju novčanih kazni.



Otegotne okolnosti koje Komisija uzima u obzir prilikom odmjeravanja visine novčane kazne su primjerice nastavak ili ponavljanje iste ili slične povrede, nakon što je Komisija ili nacionalno tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdilo da je poduzetnik kršio odredbe članaka 101. ili 102., odbijanje suradnje ili ometanje Komisije u provođenju njezinih istražnih radnji, je li poduzetnik ujedno i inicijator povrede propisa, itd.<sup>627</sup>

Olakotne okolnosti koje Komisija uzima u obzir su primjerice prekid povrede propisa odmah nakon intervencije Komisije (to se ne odnosi na tajne sporazume ili tajno djelovanje), uspješna suradnja s Komisijom, postupanje iz nehaja, itd. U iznimnim slučajevima, a na zahtjev poduzetnika, Komisija može uzeti u obzir i njegovu nesposobnost plaćanja. To će u pravilu biti kada poduzetnik dokaže da bi predviđeno izricanje kazne nepovratno ugrozilo njegovu održivost na tržištu i dovelo do potpunog gubitka vrijednosti njegove imovine.<sup>628</sup>

Prilikom odmjeravanja kazne, uz otegotne i olakotne okolnosti, Komisija uzima u obzir i preventivni učinak kazne. Tako Komisija može izreći novčanu kaznu u visini većoj od protupravne koristi koju je poduzetnik ostvario svojim postupanjem,<sup>629</sup> ali konačni iznos novčane naknade ne smije biti veći od 10% ukupnog prihoda koji je u prethodnoj poslovnoj godini ostvario poduzetnik ili udruženje poduzetnika koji su sudjelovali u povredi.

Izvršenje naplate izrečene kazne provodi se prema pravilima građanskog postupka države na čijem se području izvršenje provodi.<sup>630</sup> Ono se može obustaviti samo odlukom Suda EU, a za sve pritužbe zbog nepravilnosti u postupku izvršenja nadležni su nacionalni sudovi.

### *2.3. Postupak pred Sudom EU u sporovima za zaštitu tržišnoga natjecanja*

Javnopravna provedba europskog prava tržišnog natjecanja i osiguravanje jedinstvene primjene pravila oblikovano je uzajamnim djelovanjem Komisije i Suda EU.<sup>631</sup> S obzirom na iznimno široke ovlasti Komisije, jedna od funkcija sudske kontrole je osigurati određenu mjeru vanjske kontrole. U tom smislu, zadaća Suda EU je osigurati da Komisija ne prekorači povjerene joj ovlasti, da se poštuju procesna pravila te da se materijalna načela prava tržišnog natjecanja primjenjuju na ispravan i dosljedan način. Učinkovitost sudske kontrole još je

---

<sup>627</sup> § 28. Smjernica o utvrđivanju novčanih kazni.

<sup>628</sup> Butorac Malnar et. al., op. cit. (bilj. 344), str. 51.

<sup>629</sup> § 31. Smjernica o utvrđivanju novčanih kazni.

<sup>630</sup> Članak 299. UFEU-a.

<sup>631</sup> Schweitzer, Heike, European Competition Law Enforcement System and the Evolution of Judicial Review, The European Competition Law Annual, 2009., str. 79.

važnija s obzirom na razvoj alternativnih metoda okončanja postupka koje, s jedne strane, Komisiji omogućuju da se odrekne potpunog utvrđivanja povrede pravila tržišnog natjecanja dok se, s druge strane, stranke u postupku odriču dijela svojih pojedinih postupovnih prava.<sup>632</sup> U tom smislu, *Van Beal* ističe da je dopuštanje potpune sudske kontrole odluka Komisije ključno za pravni poredak Zajednice.<sup>633</sup>

Druga funkcija sudske kontrole odnosi se na provedbu politike tržišnog natjecanja. Naime, sudska praksa posebno je važan izvor prava u tumačenju općih ugovora, normi i cjelokupne politike tržišnog natjecanja. Istovremeno, Sud EU osigurava dosljedno tumačenje i primjenu ugovornih pravila u svjetlu svoje sustavne funkcije i definiranih ciljeva te na taj način stvara pravnu sigurnost u provedbi prava tržišnog natjecanja na razini EU.<sup>634</sup> Budući da se Sud EU bavi institucionalnim, postupovnim i materijalnim pitanjima prava tržišnog natjecanja, možemo zaključiti da je Sud EU konačni donositelj pravila u postupcima zaštite europskog prava tržišnog natjecanja.

Iako je uzajamno djelovanje Komisije i Suda EU godinama prilično dobro funkcioniralo, u posljednjih petnaest godina ova interakcija podvrgnuta je kritici kako od strane Komisije, tako i od strane pravne doktrine. S jedne strane, Komisija se više puta žalila na pretjerano „nametljivu“ sudsku kontrolu, posebno u području kontrole koncentracija. Tako je središte rasprave bilo neslaganje oko odgovarajuće uloge Komisije i Suda EU u tumačenju, primjeni i oblikovanju politike tržišnog natjecanja EU. Istodobno se u pravnoj doktrini raspravljalo o tome je li sudska kontrola u europskom sustavu dovoljno široka i učinkovita da osigura potreban stupanj zaštite ljudskih prava, osobito pravo na pravičan postupak i pravično suđenje utvrđeno člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ova rasprava posebno je postala aktualna u svjetlu visokih kazni koje su izrečene zbog kršenja članka 101. i 102. UFEU-a, a zbog čega pravna doktrina smatra da se radi o *de facto* „kriminalizaciji“ europskog prava tržišnog natjecanja.<sup>635</sup> Unatoč svim tim prijemcima, nedvojbeno je da je zadaća Suda EU osigurati da temeljna procesna prava, uključujući pravo

---

<sup>632</sup> Akšamović, Dubravka, *Judicial Review in EU and Croatian Competition Cases: The Procedure and Intensity of Judicial Review*, u: *EU Competition and State Aid Rules*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2017., str. 68.

<sup>633</sup> Van Beal, Ivo, *Due process in EU competition proceedings*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011., str. 327., cit. u: *ibid.*

<sup>634</sup> Schweitzer, Heike, *Judicial review in EU competition law*, 2012., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2129147](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2129147), pristup: 1.9.2022., cit. u: *cf. ibid.*, str. 69.

<sup>635</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 79.-80.

na privatnost, na pošteno i nepristrano suđenje kao i druga postupovna prava, budu dovoljno zaštićena.<sup>636</sup>

Kao što je *supra* navedeno, cjelokupni sustav sudske kontrole u postupcima zaštite tržišnog natjecanja povjeren je Sudu EU. Tužba se podnosi Općem sudu koji je sud prvog stupnja, dok su odluke Općeg suda podložne kontroli drugostupanjskog suda, tj. tzv. Suda. Prema tome, postupak pred Sudom EU<sup>637</sup> u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja je dvostupanjski upravni postupak.<sup>638</sup>

### 2.3.1. Postupak pred Općim sudom

#### 2.3.1.1. Tijek postupka pred Općim sudom

Postupak pred Općim sudom pokreće se izravnom tužbom protiv odluka Komisije.<sup>639</sup> Poslovnikom Općeg suda izravne tužbe definirane su kao tužbe podnesene temeljem članka 263. UFEU-a, članka 265. UFEU-a, članka 268. UFEU-a i članka 272. UFEU-a. Pri tom se odluke Komisije uglavnom osporavaju temeljem članka 263. UFEU-a. Njime je dana ovlast Sudu EU da „ispituje zakonitost“ akata institucija EU (osim preporuka i mišljenja), koji imaju pravni učinak prema trećima. Prema tome, tužbe podnesene temeljem članka 263. UFEU-a zapravo su tužbe za poništenje.

Postupak pred Općim sudom reguliran je strogim pravilima sadržanim u europskom zakonodavstvu odnosno u UFEU-u, Protokolu o Statutu Suda<sup>640</sup> i Poslovniku Općeg suda. Pri

---

<sup>636</sup> Slično Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 69.

<sup>637</sup> Više o postupku pred Sudom EU vidi Zatschler, Carsten, *European Court Procedure: A Practical Guide*, Bloomsbury Publishing Plc., London, 2017. i Barent, René, *Remedies and Procedure Before the EU Courts*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2016.

<sup>638</sup> Više o tome vidi u Blanco, Luis Ortiz, *EU Competition Procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2013. i Laguna de Paz, José Carlos, *Understanding the limits of judicial review in European competition law*, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 2, br. 1, 2013., str. 203-214.

<sup>639</sup> Sukladno Poslovniku Općeg suda postupak se može pokrenuti temeljem izravnih tužbi, tužbi protiv odluka Ureda za usklađivanje na unutarnjem tržištu (žigovi i dizajn) u pogledu primjene pravila o intelektualnom vlasništvu te temeljem žalbi protiv odluka Službeničkog suda. Poslovnik Općeg suda (Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 (OJ L 265, 29.9.2012.), as amended on 18 June 2013 (OJ L 173, 26.6.2013.), on 19 July 2016 (OJ L 217, 12.8.2016.), on 9 April 2019 (OJ L 111, 25.4.2019.) and on 26 November 2019 (OJ L 316, 6.12.2019.), dalje u tekstu: Poslovnik Općeg suda.

<sup>640</sup> Protokol br. 3 o Statutu Suda Europske unije, pročišćeni tekst, SL [2008] C 115, dostupno na [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf), pristup: 30.8.2022.

tom on podliježe pravilima o uporabi jezika koja su karakteristična za višejezične zajednice, što u konačnici utječe na prirodu i svrhu samog postupka.<sup>641</sup>

U sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja pred Općim sudom sudi vijeće od najmanje tri suca. Naime, člankom 29. stavkom 2. (b) Poslovnika Općeg suda određeno je da „*ustupanje predmeta suda pojedincu nije moguće... u predmetima koji se tiču provedbe pravila tržišnog natjecanja i kontrole koncentracija*“. Prema tome, *argumentum a contrario*, možemo zaključiti kako je najmanji mogući broj sudaca u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja barem tri.<sup>642</sup> Međutim, u složenijim predmetima moguće je proširiti sastav vijeća na pet, pa čak do trinaest sudaca.<sup>643</sup>

Postupak se provodi u dva stadija: pisani i usmeni, pri čemu pisani stadij čini njegov središnji dio. Svrha pisanog stadija je iscrpno prikazati činjenice, argumente stranaka i tužbene zahtjeve odnosno razloge za tužbu. Nakon pisanog slijedi usmeni dio. Međutim, usmeni stadij nije obavezan i Opći sud može odlučiti o tužbi bez provođenja usmenog dijela postupka.<sup>644</sup>

Pisani dio postupka započinje podnošenjem tužbe Općem sudu. Prema članku 263. stavku 6. UFEU-a, rok za podnošenje tužbe je dva mjeseca od dana objave odluke Komisije u Službenom listu EU, a stranke u postupku mogu zastupati isključivo odvjetnici.<sup>645</sup> Pri tom tužba mora sadržavati: (a) ime i stalnu adresu tužitelja, (b) naznaku svojstva i adrese zastupnika tužitelja, (c) naznaku glavne stranke protiv koje se tužba podnosi, (d) predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga, (e) tužbeni zahtjev te (f) (po potrebi) dokaze i dokazne prijedloge.<sup>646</sup> Ako uz tužbu nisu priloženi svi potrebni dokumenti, tužitelju se određuje razuman rok za njihovu dostavu. U slučaju da nedostatak ne bude otklonjen u za to određenom roku, Opći sud odlučuje hoće li donijeti odluku o nedopuštenosti tužbe.<sup>647</sup>

---

<sup>641</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 71.

<sup>642</sup> Tako i Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 417.

<sup>643</sup> Tako se u predmetu T-286/09 *Intel Corp. protiv Komisije* [2014] ZSP 547 u kojem je Komisija zbog zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnicima izrekla kaznu od oko bilijun eura, postupak vodio pred peteročlanim sudskim vijećem, dok se s druge strane u predmetu *Microsoft* u kojem je Microsoft kažnjen novčanom kaznom od oko 500 milijuna eura postupak vodio pred vijećem od 13 sudaca (predmet T-201/04 *Microsoft protiv Komisije* [2007] ZSP II-3601). Izvor: Akšamović, ibid.

<sup>644</sup> Članak 106. stavak 3. Poslovnika Općeg suda.

<sup>645</sup> Članak 5. stavak 1. Poslovnika Općeg suda.

<sup>646</sup> Članak 76. Poslovnika Općeg suda.

<sup>647</sup> Članak 78. stavak 5. Poslovnika Općeg suda.

Tužitelj tužbom može zatražiti poništenje odluka Komisije na temelju sljedećih razloga: (a) nenadležnosti, (b) bitne povrede postupka, (c) povrede ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njihovu primjenu ili (d) zbog zlouporabe ovlasti.<sup>648</sup>

Tužba Općem sudu podnosi se putem aplikacije e-curia, telefaksom ili poštom i ona ne smije sadržavati više od pedeset stranica.<sup>649</sup> Cilj ograničenja duljine podnesaka je spriječiti stranke u podnošenju predugačkih zahtjeva koji često, pogotovo u slučajevima kartela, prelaze 300 stranica.<sup>650</sup> Naime, unatoč ovom ograničenju, Poslovnik Općeg suda dopušta određene iznimke. Tako, prema članku 75. stavku 2. Poslovnika Općeg suda, predsjednik Općeg suda može dopustiti prekoračenje najveće dopuštene duljine podnesaka samo u pravno ili činjenično posebno složenim slučajevima. Upravo slučajevi kartela i koncentracija redovito spadaju u ovu kategoriju.

Tužba se dostavlja tuženiku slanjem ovjerenog primjerka tužbe preporučenom pošiljkom uz povratnicu ili osobnom dostavom uz potvrdu o primitku.<sup>651</sup> Rok za odgovor na tužbu je dva mjeseca od dana dostave. Nakon što tuženik odgovori, tužitelj može dopuniti tužbu replikom, a nakon toga tuženik može odgovoriti na repliku. Međutim, Opći sud može odlučiti da druga razmjena podnesaka nije potrebna jer je sadržaj spisa dostatan.<sup>652</sup>

U pisanom dijelu postupka, strankama se omogućuje da se očituju o navodima tužbe, iznesu svoju obranu te činjenice koje idu u prilog njihovoj obrani i dokaze koji potkrjepljuju iznesene činjenice.<sup>653</sup> Pri tom, stranke u postupku pred Općim sudom mogu iznositi i nove činjenice i dokaze.<sup>654</sup> Sukladno članku 85. stavku 1. Poslovnika Općeg suda dokazi i dokazni prijedlozi podnose se tijekom prve razmjene podnesaka. Međutim, iznimno je dopušteno da stranke to učine i kasnije tijekom postupka, pa čak i u okviru usmenog dijela, ako postoje opravdani razlozi zbog kojih to nisu mogli učiniti ranije.<sup>655</sup> S druge strane, Opći sud također

---

<sup>648</sup> Članak 263. stavak 2. UFEU-a.

<sup>649</sup> Prema članku 75. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, Opći sud zasebnim aktom određuje najveću dopuštenu duljinu podnesaka. Tako je ona određena točkom 10. Praktičnih uputa za stranke (Praktične upute za stranke koje se odnose na predmete pred Sudom, SL [2020] L 42 I/1). Pročišćeni tekst navedenih uputa dostupan je na [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-07/en\\_instructions\\_pratiques\\_aux\\_parties.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-07/en_instructions_pratiques_aux_parties.pdf), pristup: 31.8.2022.

<sup>650</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 72.

<sup>651</sup> Članak 80. stavak 1. Poslovnika Općeg suda.

<sup>652</sup> Članak 83. stavak 1. Poslovnika Općeg suda.

<sup>653</sup> Geradin, Damien; Petit, Nicolas, Judicial review in EU Competition Law: A quantitative and qualitative assessment, Tilburg Law University, Research paper (DP 2011-008), br. 1, 2011., bilj. 34, str. 19 – 21., dostupno na: [https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/143359/1/GERADIN\\_PETIT\\_Judicial%20Review.pdf](https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/143359/1/GERADIN_PETIT_Judicial%20Review.pdf), pristup: 31.8.2022., cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 419.

<sup>654</sup> Akšamović, cf. ibid., str. 418.

<sup>655</sup> Članak 85. stavak 2. i 3. Poslovnika Općeg suda.

ima široke ovlasti koje uključuju saslušanje stranaka, analizu svih (novih i starih) činjenica i dokaza, očevid, angažiranje vještaka i sl.<sup>656</sup> O svakom ročištu za izvođenje dokaza sastavlja se zapisnik koji se dostavlja strankama.<sup>657</sup>

Ako, dakle, stranke tužbom osporavaju istinitost činjenica i dokaza na kojima Komisija temelji svoju odluku, Opći sud upustit će se u ispitivanje točnosti i istinitosti činjenica.<sup>658</sup> Sukladno sudskoj praksi, jaču dokaznu snagu imaju one činjenice i dokazi koji potječu iz vremena kada je Komisija provodila istragu na temelju koje je utvrdila povredu, dok će znatno manje relevantne biti one činjenice i dokazi koje stranke prikupe naknadno i nakon što su uvidjele da su obuhvaćene postupkom istrage ili nakon što su doznale da je Komisija protiv njih pokrenula istragu. U tom smislu, prema stajalištu Suda EU iznesenom u predmetu *Tetra Leval*, obveza je Suda „ne samo utvrditi jesu li činjenice i dokazi točni, pouzdani i dosljedni, već Sud mora utvrditi jesu li u obzir uzete sve činjenice i dokazi koji su važni za odlučivanje u konkretnoj pravnoj stvari te jesu li oni dostatni za donošenje odluke.“<sup>659</sup>

Razmjenom podnesaka završava pisani dio postupka i o njemu sudac izvjestitelj sastavlja izvješće koje je interni dokument Suda. U izvješću je sadržan sažetak predmeta spora, sva relevantna činjenična i pravna pitanja, detaljan prikaz argumentacije stranaka, prijedlog o održavanju usmenog dijela postupka te prijedlog o odluci. Zbog samog sadržaja izvještaja, ovaj dokument je od iznimne važnosti za cjelokupni postupak.

Nakon završenog pisanog dijela, Opći sud će na temelju izvještaja suca izvjestitelja odlučiti o otvaranju usmenog dijela postupka.<sup>660</sup> Osim po službenoj dužnosti, Sud takvu odluku može donijeti i na zahtjev glavne stranke.<sup>661</sup> Prema članku 106. stavku 2. Poslovnika Općeg suda glavna stranka mora podnijeti zahtjev u roku od tri tjedna, od kada su stranke obaviještene o zatvaranju pisanog dijela postupka te u zahtjevu treba naznačiti razloge zbog kojih želi da je se sasluša. Na usmenoj raspravi stranke iznose obranu. Pri tom će Sud na raspravi ispitati stranke i dati im mogućnost da se očituju o spornim pitanjima koja treba pojasniti.<sup>662</sup>

---

<sup>656</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 418.

<sup>657</sup> Vidi članke 91. do 102. Poslovnika Općeg suda.

<sup>658</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 420.

<sup>659</sup> Predmet C-12/03 *Tetra Laval BV protiv Komisije* [2010] ZSP I-67, cit. u: ibid.

<sup>660</sup> Članak 87. stavak 3. Poslovnika Općeg suda.

<sup>661</sup> Prema članku 106. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, postupak u usmenom dijelu obuhvaća raspravu organiziranu po službenoj dužnosti ili na zahtjev glavne stranke.

<sup>662</sup> Članci 106. do 115. Poslovnika Općeg suda.

Iako Opći sud nema obvezu održavati usmenu raspravu, ona se, u pravilu, održava.<sup>663</sup> Prema stajalištu pravne doktrine, postoji nekoliko razloga zbog kojih je potrebna usmena rasprava pred Općim sudom. Tako *Akšamović* ističe da ona pruža prvu i jedinu priliku strankama da osobno komentiraju pisane podneske druge stranke, u onim slučajevima u kojima se podnesci razmjenjuju samo u jednom krugu. Osim toga, stranke tijekom usmene rasprave mogu razjasniti sadržaj tužbenog zahtjeva, tužbene razloge i argumente te sporna pitanja koja su se među njima pojavila. Konačno, prema navedenoj autorici, odluka da se usmena rasprava ne održi također može pokrenuti niz pitanja s aspekta temeljnih ljudskih prava u smislu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>664</sup>

Nakon završetka usmene rasprave slijedi donošenje presude. Opći sud može donijeti i objaviti presudu odmah nakon glavne rasprave ili može obavijestiti stranke o danu objave presude.<sup>665</sup> Ako Opći sud u postupku utvrdi da je tužba osnovana, predmetni akt proglašava ništavim.<sup>666</sup> Pri tom može poništiti cijeli akt ili samo njegov određeni dio. U potonjem slučaju Sud, ako smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta kojeg je proglasio ništavim smatraju konačnim.<sup>667</sup> Prema učestaloj sudskoj praksi, Opći sud nema ovlast meritorno odlučivati odnosno zamijeniti odluku Komisije svojom odlukom, već jedino proglasiti ništavom (u cijelosti ili djelomično) odluku koju je donijela Komisija i predmet vratiti Komisiji na ponovno odlučivanje.<sup>668</sup>

S druge strane, za razliku od članka 263. UFEU-a čija je glavna svrha tzv. kontrola zakonitosti, članak 261. UFEU-a daje Općem sudu mnogo šire ovlasti u nadzoru odluka Komisije, u onom dijelu u kojem su izrečene novčane kazne ili periodični penali. U skladu s navedenim člankom, Opći sud ima diskrecijsko pravo poništiti, smanjiti ili povećati iznos novčanih kazni ili periodičnih penala, ako je takva neograničena ovlast Suda predviđena uredbama koje na temelju odredaba ugovorâ zajednički donose Europski parlament i Vijeće te onima koje donosi Vijeće. Budući da je takva ovlast predviđena člankom 31. Uredbe 1/2003 te člankom 16. Uredbe 139/2004, Opći sud ima neograničenu nadležnost u nadzoru odluka Komisije kojima ista izriče novčane kazne ili periodične penale u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja.

---

<sup>663</sup> *Akšamović*, op. cit. (bilj. 170), str. 418.

<sup>664</sup> *Akšamović*, op. cit. (bilj. 632), str. 74.-75.

<sup>665</sup> Članak 116. Poslovnika Općeg suda.

<sup>666</sup> Članak 264. stavak 1. UFEU-a.

<sup>667</sup> Članak 264. stavak 2. UFEU-a.

<sup>668</sup> *Akšamović*, op. cit. (bilj. 632), str. 75.

Iz svega do sada iznesenog proizlazi da je postupak pred Općim sudom iznimno detaljan. Tako tijekom postupka stranke mogu iznositi nove činjenice i dokaze, iznositi svoju obranu, činjenice koje im idu u prilog kao i dokaze koji potvrđuju iznesene činjenice. S druge strane, Općem sudu dane su široke ovlasti poput saslušanja svjedoka, angažiranja vještaka, i sl. Unatoč tomu, adekvatnost postojećeg proceduralnog režima sudske kontrole podvrgnuta je brojnim kritikama, o kojima ćemo govoriti u nastavku ovog rada.

### 2.3.1.2. Opseg kontrole Općeg suda

Opseg sudskog preispitivanja odluka Komisije od strane Općeg suda jedno je od pitanja koje je u inozemnoj pravnoj doktrini izazvalo brojne rasprave. Iako postoji opći pristup (koji se primjenjuje na sva područja prava Zajednice) da je ključna uloga suda kontrolirati „zakonitost“ akata uprave,<sup>669</sup> *Schweitzer* ističe da nedostaje konceptualna jasnoća u pogledu načela sudske kontrole.<sup>670</sup> Tako se u pravnoj doktrini raspravljalo o tome što podrazumijeva kontrola zakonitosti u smislu članka 263. UFEU-a. Znači li ona punu ili ograničenu sudsku kontrolu? Ima li Opći sud temeljem navedenog članka (ipak) ovlast meritorno odlučivati? Koliko bi sudska kontrola trebala biti intenzivna? Poseban problem o kojem se raspravljalo je i intenzitet kontrole zakonitosti odluka Komisije u materijalnompravnom smislu.<sup>671</sup>

Kao što je *supra* navedeno, Opći sud ima različite (dvostruke) ovlasti, ovisno o tome donosi li odluku temeljem članka 261. ili članka 263. UFEU-a. Tako, prema članku 261. UFEU-a, Opći sud ima neograničenu nadležnost pri odlučivanju o novčanim kaznama. Pri tom on može ukinuti odluku Komisije, izmijeniti odluku o visini kazne te kaznu povećati ili smanjiti. Dakle, kada je riječ o adekvatnosti iznosa izrečene novčane kazne, Opći sud provodi preispitivanje *de novo*: može izmijeniti odluku Komisije, različito ocjenjujući čimbenike koji se uzimaju u obzir pri izračunu visine kazne kao što su primjerice otegotne i olakotne okolnosti.<sup>672</sup> S druge strane, opći standard sudske kontrole je tzv. kontrola zakonitosti odluka Komisije koja se temelji na članku 263. UFEU-a. Prema učestaloj sudskoj praksi, Sud nema ovlast meritorno odlučivati. Ako on u postupku odluči da je tužba protiv odluke Komisije

---

<sup>669</sup> Forwood, Nicolas, The commission's more economic approach: implications for the role of the EU courts, the treatment of economic evidence and the scope of judicial review, European University Institute, Florence, 2009., str. 4., cit. u: *ibid*.

<sup>670</sup> *Schweitzer*, op. cit. (bilj. 631), str. 139.

<sup>671</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 77.

<sup>672</sup> Bernatt, Maciej, The compatibility of deferential standard of judicial review in the EU competition proceedings with Article 6 of the European Convention on Human Rights. Institute for Consumer Antitrust Studies Working Papers, Loyola University Chicago, str. 4., cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 75.



osnovana, ukinut će osporavanu odluku i predmet vratiti Komisiji na ponovno odlučivanje. Dakle, Opći može potvrditi odluku Komisije ili ju proglasiti ništavom.

Navedene dvostruke ovlasti Suda u postupcima zaštite prava tržišnog natjecanja dovele su do značajnih nesigurnosti i nejasnoća u pogledu standarda i opsega sudske kontrole.<sup>673</sup> Naime, nije u potpunosti jasno ima li Opći sud, temeljem članka 263. UFEU-a, drugih ovlasti osim „formalnog“ preispitivanja odluka Komisije. Konkretnije, nejasno je koliki je opseg i intenzitet sudske kontrole prilikom ispitivanja materijalno-pravnih aspekata i činjeničnih utvrđenja Komisije.<sup>674</sup> Tako *Geradin* i *Petit* ističu da intenzitet kontrole ovisi o tome ispituje li Opći sud pravilnu primjenu prava, pravilno utvrđenje činjeničnog stanja ili točnost i istinitost ocjene Komisije o složenim gospodarskim pitanjima.<sup>675</sup>

Prema stajalištu inozemne doktrine, pravna pitanja i pravilna primjena prava podliježe potpunoj i sveobuhatnoj sudskoj kontroli.<sup>676</sup> Opći sud ispituje je li odluka Komisije utemeljena na ispravnom tumačenju europskih pravila o zaštiti tržišnog natjecanja. To je ujedno i u skladu s člankom 19. stavkom 1. Ugovora o EU.<sup>677</sup> U tom smislu, Komisija nema diskrecijske ovlasti kada dolazi do tumačenja prava EU.

Načelo potpune sudske kontrole primjenjuje se i u ispitivanju pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja kao i na primjenu prava na činjenice.<sup>678</sup> Opći sud će ispitati jesu li činjenice na kojima je Komisija temeljila svoju odluku točne i potpune, jesu li pravilno utvrđene i je li došlo do očite pogreške u primjeni prava u odnosu na utvrđeno činjenično stanje. On također mora osigurati da Komisija obrazloži svoju odluku.<sup>679</sup>

Prilikom kontrole odluka Komisije Opći sud ima relativno široke inkvizitorne ovlasti u utvrđivanju činjenica, ali ih rijetko koristi. Umjesto toga, on svoju odluku često temelji na podacima koji se nalaze u spisu ispitujući jesu li činjenice koje je utvrdila Komisija

---

<sup>673</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 139.

<sup>674</sup> Tako i Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 75.

<sup>675</sup> Geradin; Petit, op. cit. (bilj. 653), cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 419

<sup>676</sup> Tako Ratliff, John, Judicial review in EC competition cases before the European courts: avoiding double renvoi, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU Competition Law and Policy Workshop/Proceedings, 2009., dostupno na European University Institute <http://www.eui.eu/documents/rscas/research/competition/2009/2009-competition-ratliff.pdf>, pristup: 7.9.2021. i Laguna de Paz, José Carlos, Judicial review in European competition law, 2011., University of Oxford, Faculty of Law, dostupno na: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/judicial\\_review\\_in\\_european\\_competition\\_law.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/judicial_review_in_european_competition_law.pdf), pristup: 7.9.2021., cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 75.

<sup>677</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 69.

<sup>678</sup> Akšamović, ibid.

<sup>679</sup> Ratliff, op. cit. (bilj. 676), str. 4., cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 69.

vjerodostojne i dovoljno smislene u svjetlu obrazloženog osporavanja tužitelja.<sup>680</sup> Prema *Akšamović* takav pristup u pojedinim slučajevima možda neće osigurati dovoljnu razinu sudske zaštite. Ako Opći sud samostalno ne utvrđuje pojedine činjenice i ako promatra isti skup činjenica koje je utvrdila Komisija, tada on može temeljiti presudu samo na činjenicama koje se već nalaze u spisu. Budući da sudska kontrola, između ostalog, povećava zakonitost upravnog postupka i štiti od samovolje, *Akšamović* smatra da bi bilo prikladnije da Opći sud češće provodi *de novo* donošenje odluka u predmetima prava tržišnog natjecanja umjesto da svoju kontrolu ograniči na provjeru ispravnosti zaključaka Komisije.<sup>681</sup>

Iako Opći sud ima ovlast ispitati točnost i istinitost činjenica koje je utvrdila Komisija, u sudskoj praksi i pravnoj doktrini pojavilo se pitanje o ovlastima Općeg suda da tijekom sudskog postupka provodi ekonomske analize i ispituje pravilnost odluke Komisije u dijelu koji se odnosi na složena gospodarska i ekonomska pitanja. Naime, dvojbeno je ima li Opći sud ovlast provoditi ekonomske analize tijekom kontrole, odnosno treba li se on upustiti u provjeru točnosti i istinitosti ekonomskih procjena i analiza predloženih od strane Komisije (npr. o preprekama ulaska na tržište, o tržišnom udjelu i sl.) ili čak i sam provoditi ekonomske analize.

Iako je nesporno da je za utvrđivanje povrede propisa o tržišnom natjecanju nužno provesti ekonomske analize i na temelju njih utvrditi povredu, pojedini autori u poredbenoj doktrini smatraju kako je to u isključivoj nadležnosti Komisije ili nacionalnih regulatornih tijela, budući da je „formuliranje politike tržišnog natjecanja“ njihova zakonska zadaća. Prema njima, u sudskoj nadležnosti nije preispitivanje ekonomske analize i utvrđenja nižih tijela, jer bi time sudovi preuzeli na sebe ulogu koja nije njihova.<sup>682</sup>

S druge strane, u domaćoj i poredbenoj doktrini oponenti takvog pristupa navode da bez provođenja ekonomskih analiza nema ni prave razine sudske kontrole odluka Komisije.<sup>683 684</sup> Prema njima, zadaća je Općeg suda da u okviru sudskog postupka preispita sve aspekte osporavane odluke, pa tako i ekonomska utvrđenja na kojima se temelji odluka Komisije ili nacionalnog regulatornog tijela. Iako je nesporno da formuliranje politike tržišnog natjecanja nije zakonska zadaća sudova, sudske odluke imaju ključnu ulogu u tumačenju i definiranju brojnih spornih pravnih pitanja. Upravo ova uloga sudova smatra se jednim od najvažnijih

---

<sup>680</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), cit. u: ibid.

<sup>681</sup> *Akšamović*, cf. ibid., str. 79.

<sup>682</sup> Više o tome vidi u: *Akšamović*, op. cit. (bilj. 170), str. 421.

<sup>683</sup> Ibid.

<sup>684</sup> De la Torre, Fernando Castillo, Evidence, Proof and Judicial review in Cartel Cases, World Competition, vol. 32, br. 4, 2009., str. 505–578., cit. u: ibid.

doprinosu sudova „razvoju prava“. <sup>685</sup> Budući da je europski upravni postupak ujedno i postupak o donošenju zakonitih akata, kao i da je zadaća Suda da kontrolira odluke Komisije, smatramo kako bi kontrola Općeg suda trebala obuhvaćati i preispitivanje ekonomskih utvrđenja Komisije, a sve u svrhu donošenja zakonite odluke.

Unatoč iznesenim stajalištima, prevladavajući je stav sudske prakse i doktrine da Komisija ipak ima određenu razinu diskrecije (*margin of appreciation*) u pogledu ekonomskih analiza. <sup>686</sup> Ovakvo stajalište potvrđeno je i u presudi protiv *Microsoft*. <sup>687</sup> U predmetnoj odluci Veliko vijeće Suda ističe da „unatoč tomu što se *temeljem prakse Suda općenito prihvaća da Komisija ima određenu razinu autonomije* u prikupljanju, analizi i prosudbi tehničkih podataka i ekonomskih analiza, predmetnu okolnost ne treba tumačiti na način da to istovremeno znači da Sud nema ovlast ista stajališta i podatke preispitati“. <sup>688</sup> Iz navedenog možemo zaključiti kako je Opći sud ovlašten samostalno odlučiti hoće li preispitivati odluke Komisije u dijelu koji se odnosi na ekonomska utvrđenja, <sup>689</sup> pri čemu nije postavljena jasna granica između ovlasti Suda i autonomije Komisije. Naime, nejasno je pod kojim uvjetima i na koji način će se priznati diskrecijska ovlast Komisije, kao i kako se točno ograničava sudska kontrola. <sup>690</sup>

Kako bi se otklonili izneseni nedostaci u opsegu i intenzitetu sudske kontrole, inozemna pravna doktrina predložila je nekoliko rješenja. Tako pojedini autori predlažu da se, temeljem članka 257. UFEU-a, osnuje specijalizirani sud za zaštitu tržišnog natjecanja ili da se eventualno osnuje specijalizirano vijeće Općeg suda koje bi bilo nadležno za rješavanje tužbi protiv odluka Komisije. Na taj način bi se uspostavila posebna postupovna pravila prilagođena za zaštitu tržišnog natjecanja i akumulirala potrebna stručnost u složenim ekonomskim pitanjima. <sup>691</sup>

Nadalje, *Schweitzer* predlaže da se napusti doktrina *margin of appreciation* i na taj način prihvati pomak s objektivne kontrole zakonitosti na sudska zaštitu individualnih prava. <sup>692</sup> Konačno, navedeni autor predlaže da se preciznije definira intenzitet sudske kontrole i inkvizitorne ovlasti Općeg suda te da taj sud ima ovlast meritorno odlučivati i zamijeniti odluku

---

<sup>685</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 421.

<sup>686</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 139.

<sup>687</sup> Predmet T-201/04 *Microsoft protiv Komisije* [2007] ZSP II-3601.

<sup>688</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 422.

<sup>689</sup> Slično *ibid.*

<sup>690</sup> Slično Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 139.

<sup>691</sup> Andreangeli, Arianna, Toward an EU Competition Court: „Article-6-Proofing“ Antitrust Proceedings before the Commission?, 30 *World Competition* 595, 2007., str. 595-622., cit. u: Schweitzer, *ibid.*

<sup>692</sup> Schweitzer, *ibid.*

Komisije svojom odlukom. Na taj način bi se, po njegovu mišljenju, mogla osigurati bolja zaštita javnog interesa kao i bolja zaštita individualnih prava svih zainteresiranih strana. Konačno, intenzivnija uporaba inkvizitornih ovlasti tijekom sudske kontrole povećala bi jednakost stranaka u postupku, čime bi se unaprijedila i zaštita poduzetnika na tržištu.<sup>693</sup>

### *2.3.2. Postupak pred drugostupanjskim sudom*

Odluka Općeg suda nije konačna. Ako stranka nezadovoljna odlukom smatra da joj je u postupku pred tim sudom povrijeđeno neko njezino pravo, ona može u roku od dva mjeseca podnijeti žalbu drugostupanjskom Sudu EU, tj. tzv. Sudu. Iako je ovakvim dvostupanjskim modelom zajamčena viša razina upravnosudske zaštite,<sup>694</sup> razlozi za podnošenje žalbe su ograničeni. Tako se, prema članku 58. Statuta Suda,<sup>695</sup> žalba može podnijeti samo zbog nenadležnosti Općeg suda, povrede postupovnih prava stranaka te povrede prava EU, ali ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Žalbu mogu podnijeti stranke u postupku. Osim stranaka, žalbu mogu podnijeti i osobe koje su sudjelovale u postupku pred Općim sudom, a koje su u tom postupku dokazale postojanje pravnog interesa, budući da one tada automatski zadržavaju prava i status koji im je u tom postupku priznat.

Prema članku 20. Statuta Suda postupak pred Sudom je pisani i usmeni. Tijek pisanog postupka sličan je kao i onaj pred Općim sudom, uz razliku da se u ovom postupku razmjena podnesaka provodi u pravilu samo jednom. Pisani dio postupka završava nakon razmjene podnesaka te po njegovom završetku sudac izvjestitelj daje svoje izvješće.

Usmeni dio postupka započinje nakon izvješća suca izvjestitelja i obuhvaća usmenu raspravu. Na raspravi se mogu ispitati svjedoci i vještaci te na njoj svoja stajališta iznosi i nezavisni odvjetnik.

Nakon završetka pisanog i usmenog dijela postupka Sud donosi presudu. Odluka Suda je konačna i donosi se natpolovičnom većinom glasova članova vijeća. Ako drugostupanjski sud u žalbenom postupku utvrdi nepravilnosti koje su stranke istaknule u žalbi, on može ukinuti

---

<sup>693</sup> Schweitzer, cf. *ibid.*, str. 144.

<sup>694</sup> Tako i Akšamović, *op. cit.* (bilj. 170), str. 422.

<sup>695</sup> Prema dostupnim statističkim podacima u 30% kartelnih postupaka podnesena je žalba protiv odluka Općeg suda. Postotak uspješnosti pred drugostupanjskim sudom je oko 25%. Tridimas, Takis P., Gari, Gabriel, *Winners and losers in Luxembourg: a statistical analysis of judicial review before the ECJ and the CFI 2001–2005*, Legal Studies Research Paper No 59/2010, Queen Mary, University of London, School of Law, London, 2010., cit. u: Akšamović, *op. cit.* (bilj. 632), str. 76.

presudu Općeg suda i predmet vratiti Općem sudu na ponovno suđenje ili može meritorno odlučiti o sporu. Naime, sukladno članku 61. Statuta Suda, drugostupanjski sud može meritorno odlučiti u slučaju „kada je s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja to moguće“. Dakle, za razliku od Općeg suda koji nema ovlast meritornog odlučivanja u sporu protiv odluka Komisije, drugostupanjski sud može ukinuti odluku Općeg suda i presudom odlučiti o spornoj stvari. Na drugostupanjskom sudu je da procijeni treba li predmet vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu ili će on sam donijeti konačnu odluku.<sup>696</sup>

### **3. Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji**

#### *3.1. Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji*

Tradicionalno, provođenje europskih pravila tržišnoga natjecanja bilo je u isključivoj nadležnosti Komisije, kao regulatornog tijela koje je svoje ovlasti temeljilo na javnopravnim pravilima. Tijekom posljednjih dvadeset godina razvoj europskog prava izmijenio je dotadašnju primjenu i provedbu pravila i politike tržišnoga natjecanja, što je dovelo do decentralizacije u ovom području. Tako danas nacionalna tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja mogu paralelno primjenjivati pravila EU o tržišnom natjecanju, izricati novčane kazne i strukturne mjere poduzetnicima koje ograničavaju ili narušavaju tržišno natjecanje. Od 2001. godine, prvi put u povijesti europskog prava, stranke mogu zahtijevati naknadu štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja.

Temelj za ovlaštenje stranaka da zahtijevaju naknadu štete postavljen je sudskom praksom u predmetu *Courage v. Crehan*. Pitanje koje se postavilo pred engleskim sudovima bilo je može li osoba kojoj je nastala šteta zbog povrede prava tržišnoga natjecanja, odnosno zbog povrede članka 101. UFEU-a zahtijevati naknadu štete. U prvom stupnju zahtjev je bio odbijen. Međutim, viši sud uputio je ovo pitanje Sudu EU. Sud je zaključno utvrdio da naknada štete u načelu mora biti dostupna onima koji su pretrpjeli posljedicu kršenja članaka 101. i/ili 102. UFEU-a, budući da potonji stvaraju prava i obveze za pojedince, čak i ako tužitelj nije

---

<sup>696</sup> U praksi Sud vrlo često sam presudom odlučuje o spornoj stvari, a predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje samo kada smatra da je potrebno ponovno ili dodatno razjasniti određene sporne činjenice koje je Opći sud propustio utvrditi. Kiran, Desai S., Appeals to the EU Court of Justice in relation to Competition Law, Annual Review & Case, Digest, Mayer Brown, Brussels, 2014., dostupno na [https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/Annual-Review-and-Case-Digest\\_2014.pdf](https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/Annual-Review-and-Case-Digest_2014.pdf), pristup: 5.9.2022., cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 424.

stranka sporazuma kojim se narušava tržišno natjecanje. Sud EU također je istaknuo da ne bi trebala postojati apsolutna zabrana da pojedinci podnesu tužbu pred nacionalnim sudom zbog kršenja članka 101. stavka 1. UFEU-a. Pravo na naknadu štete pitanje je nacionalnog prava, pri čemu je potrebno poštivati načela ekvivalentnosti i učinkovitosti. Prema stajalištu Suda EU, "praktični učinak zabrane utvrđene u članku 101. stavku 1. UFEU-a bio bi izložen riziku ako pojedinci ne bi mogli tražiti naknadu štete za gubitak prouzročen ugovorom ili ponašanjem kojim bi se moglo ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje" te "postojanje takvog prava jača pravila tržišnog natjecanja Zajednice i odvraća sklapanje sporazuma... [koji] ograničavaju ili narušavaju tržišno natjecanje".

Stoga je Sud EU zauzeo stajalište da je privatna provedba jednako važna kao i javna provedba i da bi države članice morale stvoriti pravne mehanizme za privatnu provedbu. Iako je u predmetu *Courage* utvrđeno pravo pojedinaca na naknadu štete, to nije stvorilo konkretna načela koja države članice moraju usvojiti. Stajališta u predmetu *Courage* potvrđena su u predmetu *Manfredi*.<sup>697</sup> Međutim, niti u jednom predmetu Sud EU nije utvrdio pojam "neizravnog kupca" što je za posljedicu imalo neujednačenu primjenu prava pojedinaca na naknadu štete u državama članicama. Tako su primjerice njemački sudovi pojam „svaki pojedinac“ ograničili samo na poduzetnike te potrošači nisu mogli zahtijevati naknadu štete dok su, s druge strane, talijanski sudovi to potrošačima dopustili.<sup>698</sup> Unatoč tomu, prema europskoj sudskoj praksi, svaki oštećenik mogao je zbog kršenja europskog prava tržišnog natjecanja EU izravno tražiti naknadu štete, ako su kumulativno ispunjena sljedeća tri uvjeta: (i) da postoji povreda članka 101. i/ili 102. UFEU-a, (ii) da je pojedinac pretrpio štetu; (iii) da postoji uzročno - posljedična veza između štete i povrede.<sup>699</sup> Dakle, ako nacionalna pravila tržišnog natjecanja nisu osigurala pravo na naknadu štete zbog povrede ili ako su nacionalna pravila bila restriktivnija, oštećenici su svoj zahtjev mogli temeljiti izravno na pravu EU. Ovakvim razvojem europskog prava potrošači su dobili status sudionika u tržišnom natjecanju, čime su kao krajnji korisnici proizvoda i usluga dobili i moć uzvratiti udarac poduzetnicima koji im svojim protupravnim postupanjem nanose štetu. Tako se u pravnoj teoriji razlikuju tri vrste privatne provedbe odnosno postoje tri načina na koja pojedinci mogu zahtijevati ostvarenje svojih prava zbog povrede pravila tržišnog natjecanja tj. zbog povrede članaka 101. i 102. UFEU-a:

---

<sup>697</sup> Predmet C-295/04, etc. *Manfredi* [2006] ZSP I-6297.

<sup>698</sup> Monti, Giorgio, Anti-Competitive Agreements: The Innocent Party's Right to Damages, *European Law Review*, vol. 27, br. 3, 2002., str. 282-290.

<sup>699</sup> Predmet C-360/09 *Pfleiderer protiv Bundeskartellamt* [2001] ZSP I-5168 i Predmet C-199/11 *Europese Gemeenschap via Komisija protiv Otis i dr.* [2012] ZSP 684.

- 1) članci 101. i 102. UFEU-a mogu se upotrijebiti kao svojevrsna zaštita odnosno obrana u slučaju podnošenja tužbe na izvršenje kao što je to bio slučaj u predmetu *Courage*,
- 2) članci 101. i 102. UFEU-a mogu se koristiti ofenzivno, kao „mač“ tj. kao osnova za tužbe za zabranu postupanja uključujući privremene mjere,
- 3) članci 101. i 102. UFEU-a mogu se koristiti ofenzivno, kao „mač“ tj. kao osnova za zahtjev za naknadu štete.<sup>700</sup>

Kao što je u ovom radu već navedeno, tužbe se mogu podnijeti neovisno o tome je li javnopravno tijelo pokrenulo postupak i utvrdilo povredu prava tržišnog natjecanja. Ako navodna povreda nije bila predmet javnopravnog postupka, a pojedinac podnese tužbu, radi se o tzv. *stand alone* postupcima. Suprotno tomu, *follow on* postupci su oni koje pojedinci pokrenu nakon što je nadležno javnopravno tijelo utvrdilo povredu i kojima zahtijevaju naknadu štete.

Decentralizacija prava tržišnog natjecanja dovela je do jačanja javnopravne provedbe, dok je privatnopravna provedba i dalje imala dopunsku ulogu. Osim toga, kompenzacijska funkcija privatnopravne zaštite u većini država članica bila je slabo razvijena što je posljedično dovodilo do velikih gubitaka.<sup>701</sup> Kao jedan od razloga tomu jest i percepcija da se javna provedba smatra učinkovitijim sustavom provedbe. Uz to, budući da pojedinci ne mogu podnijeti tužbu za naknadu štete pred sudovima EU, sposobnost stranke da nadoknadi štetu ovisi o nacionalnim pravila o odštetnoj i građanskoj odgovornosti svake države članice, među kojima postoje značajne razlike u proceduri i pravnoj kulturi. Kako bi se kodificirala sudska praksa i usmjerilo države članice u uspostavi pravnih okvira koji pružaju procesnu i pravnu sigurnost te kako bi se poboljšala privatna primjena pravila tržišnog natjecanja, donesena je i Direktiva o naknadi štete o kojoj ćemo govoriti u nastavku.

### 3.2. Direktiva o naknadi štete

Europska javnopravna zaštita tržišnog natjecanja dostigla je svoju zrelost 2004. godine. Komisija je uživala značajan uspjeh u svojim postupcima protiv kartela, velikim dijelom

---

<sup>700</sup> Wils, op. cit. (bilj. 501), str. 3.-5. i Jacobs, Franchis G; Deisenhofer, Thomas, Procedural Aspects of the Effective Private Enforcement of EC Competition Rules: A Community Perspective, u: Ehlermann Claus-Dieter, Atanasiu Isabela (ur.), European Competition Law Annual 2001: Enforcement of Prohibition of Cartels, Hart Publishing, 2003., str. 185-226.

<sup>701</sup> Procjenjuje se da je svaki godine, europski potrošač žrtva kartela što rezultira gubitkom od 69 milijardi eura, izvor: Bijela knjiga, op. cit. (bilj. 527), str. 3.

zahvaljujući usvajanju programa *leniency* za 1996. godinu koji je nastao po uzoru na model američkog Ministarstva pravosuđa. U razdoblju od 2000. do 2004. godine izrečene su novčane kazne u ukupnom iznosu od 3,5 milijardi eura, s tim da se taj broj u narednih pet godina povećao za više od dva puta.<sup>702</sup> Osim toga, Uredbom 1/2003 utvrđena su pravila za odnos između europskih i nacionalnih pravila o zaštiti tržišnog natjecanja te su nacionalna tijela prvi puta mogla u potpunosti primjenjivati članak 101. UFEU-a. Njome su također kao nadležna tijela za odlučivanje o odštetnim zahtjevima pojedinaca određeni nacionalni sudovi država članica.

Komisija je tijekom razvoja europskog prava tržišnog natjecanja uvijek isticala da ne želi oponašati američki sustav, međutim, prema mišljenju pojedinih autora, njegov utjecaj na razvoj politike EU u ovom razdoblju je nesporan.<sup>703</sup> Uz uvođenje *leniency* programa, Komisija je svoju pažnju usmjerila na očigledno nisku razinu kompenzacijske funkcije privatnopravne zaštite. Ona je, naime, 2004. godine objavila *Ashurst izvješće* o uvjetima zahtjeva za naknadu štete u državama članicama u vezi s kršenjima pravila tržišnog natjecanja u EU na temelju kojeg je zaključila da je „slika koja proizlazi iz ove studije ... jedna od zapanjujućih raznolikosti i potpune nerazvijenosti, uz napomenu da je samo 60-ak sudskih predmeta za naknadu štete dovršeno diljem EU“. Iako je Sud EU prepoznao pravo građana na traženje odštete zbog gubitaka prouzročenih kartelom, njihova sposobnost da to učine pred svojim nacionalnim sudovima znatno se razlikovala između država članica te je poticaj za to bio je značajno slabiji nego u SAD-u. Komisija je na rezultate *Ashurst izvješća* odgovorila donošenjem Zelene knjige 2005. godine te donošenjem Bijele knjige 2008. godine.

Kako bi se ojačala kompenzacijska funkcija privatnopravne zaštite i uklonile nejednakosti pravnih pravila država članica na području naknade štete, 26. studenoga 2014. donesena je i Direktiva o naknadi štete. Ona tako uvodi instrumente za privatnopravnu provedbu koji bi trebali biti učinkoviti u svim državama članica te privatnopravnom zaštitom nadopunjuje javnopravnu zaštitu. Novim instrumentima kao što su primjerice lakši pristup stranaka dokazima i pravo stranaka da od nacionalnih tijela zatraže potrebne dokaze, pod uvjetom zaštite povjerljivih informacija, nastoji se olakšati zahtjeve oštećenika za naknadu štete. Tako su člankom 1. Direktive kao osnovi ciljevi određeni (i) da svatko tko je pretrpio štetu prouzročenu povredom pravila tržišnog natjecanja može učinkovito ostvariti pravo na

---

<sup>702</sup> European Commission, 'Cartel Statistics' (2018) <https://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, pristup: 17.5.2021.

<sup>703</sup> Wils, op. cit. (bilj. 501), str. 21.-22.



naknadu štete od štetnika, (ii) da se u cijeloj EU osigura jednakovrijedna zaštita oštećenika te (iii) da se koordinira javnopravna i privatnopravna provedba pravila tržišnog natjecanja.

Ciljeve Direktive možemo sažeti u dva opća cilja: optimizacija javnopravne i privatnopravne zaštite tržišnog natjecanja te osiguranje oštećenicima da im u potpunosti bude nadoknađena šteta zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Kako bi se navedeni ciljevi ostvarili, člankom 3. stavkom 1. Direktive uspostavljeno je pravo utvrđeno u predmetu *Courage v. Crehan* i stvorena je obveza država članica osigurati da „svaka fizička ili pravna osoba koja je pretrpjela štetu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja može zahtijevati i dobiti potpunu naknadu za tu štetu“. Na temelju načela učinkovitosti i ekvivalentnosti navedenih u članku 4., ovo se pravo proširilo i na europsko i na nacionalno pravo tržišnog natjecanja, kako bi se uklonile nejednakosti uvjeta za naknadu štete na području EU. Uz to, Direktiva sadrži nekoliko važnih odredbi kojima se želi uspostaviti minimalna razina usklađenosti među državama članicama, tako da, između ostalog, zahtijeva sljedeće:

1. odluke nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja obvezujuće su za nacionalne sudove te države članice, a odluke tijela ili suda u jednoj državi članici trebaju biti barem *prima facie* dokaz za potrebe tužbe podnesene bilo gdje u EU (članak 9.),
2. treba postojati minimalni zastarni rok koji ne počinje teći prije prestanka kršenja prava tržišnog natjecanja i prije nego što tužitelj sazna ili se razumno može očekivati da zna za povredu, štetu i identitet prekršitelja (članak 10.),
3. nacionalni sudovi moraju moći naložiti tužitelju ili trećoj strani da otkriju relevantne dokaze (članak 5.),
4. supočinitelji trebaju biti solidarno odgovorni za cijelu nanesenu štetu, osim primatelja imuniteta (članak 11.),
5. tuženik u postupku za naknadu štete može kao obranu od zahtjeva za naknadu štete navesti činjenicu da je tužitelj u cijelosti ili djelomično prenio previsoku cijenu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja (članak 13.),
6. presumpcija da je kartel uzrokovao štetu je oboriva (članak 17.),
7. potrebno je poticati alternativne mehanizme za rješavanje sporova kako bi se smanjili troškovi postupka i olakšalo ostvarenje zahtjeva za naknadu štete (članak 18.).

Iako pojedini zahtjevi Direktive nedvojbeno doprinose ostvarenju cilja, Direktiva nije riješila neke od gorućih izazova s kojima se podnositelji zahtjeva suočavaju. Tako primjerice obrana prenošenjem određena člankom 13. Direktive smanjuje poticaj izravnim kupcima da

podnesu tužbu za naknadu štete. U tužbama za naknadu štete dopuštanje prenošenja obrane može se smatrati obeshrabrujućim za izravne kupce, jer može stvoriti komplikacije u pokretanju odštetnih zahtjeva davanjem prednosti tuženiku (sudioniku kartela) i stavljanjem podnositelja zahtjeva u nepovoljniji položaj. Ključni problemi kod obrane prenošenjem su kako utvrditi da je cijena utvrđena kartelom zapravo prenesena na sljedeći sloj kupaca i kako kvantificirati učinak izgubljene dobiti, koji nastaje kada izravni kupci prenose više cijene. Kao rezultat toga, (djelomično) prenošenje dovodi do viših cijena, a ove veće cijene smanjuju potražnju izravnih kupaca. U EU još je uvijek nejasno postupanje u slučaju isticanja tuženika da je došlo do prijenosa previsoke cijene. Osim toga, pojedini autori smatraju da su pravila o otkrivanju dokaza protivna cilju olakšavanja ostvarivanja zahtjeva za naknadu štete,<sup>704</sup> dok su drugi isticali da se sudionicima *leniency programa* ne pruža dovoljna zaštita.<sup>705</sup> Suprotno tim stajalištima, prema *Wilsu*<sup>706</sup> rješenja Direktive o otkrivanju dokaza ne bi trebala predstavljati problem u praksi iz sljedećih razloga:

- 1) vrlo je malo vjerojatno da će se u praksi pojaviti situacije u kojima bi u ostvarivanju prava na naknadu štete bilo neophodno da tužitelj koristi izjave pokajnika i prijedloge za nagodbu, budući da postoje razne druge vrste dokaza i dokumentacija koja se može koristiti uključujući pravomoćnu odluku tijela za zaštitu tržišnog natjecanja,
- 2) članci 6. i 7. Direktive ne pružaju apsolutnu zaštitu od korištenja izjava pokajnika ili prijedloga za nagodbu, budući da se odredbe Direktive odnose samo na one izjave i prijedloge koji se nalaze u spisima nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i nacionalnih sudova, ali ne i Komisije,
- 3) nacionalnim sudovima na raspolaganju je i odredba članka 15. stavka 1. Uredbe 1/2003, prema kojoj sudovi država članica mogu zatražiti od Komisije da im dostavi informacije koje se nalaze u njenom posjedu ili njeno mišljenje o pitanjima primjene propisa o tržišnom natjecanju Zajednice. Ako bi nacionalni sud smatrao da je, u svrhu ostvarivanja učinkovite kompenzacijske zaštite, bilo potrebno da tužitelj koristi izjavu pokajnika ili prijedlog za nagodbu koji se nalaze u spisu Komisije, nacionalni sud bi mogao zatražiti od Komisije dostavu te dokumentacije. U tom slučaju Komisija mora odvagati interese za i protiv

---

<sup>704</sup> Migani, Caterins, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement, *Global Antitrust Review*, 2014., str. 81-111.

<sup>705</sup> Kersting, Christian, Removing the Tension Between Public and Private Enforcement: Disclosure and Privileges for Successful Leniency Applicants, *Journal of European Competition Law and Practice*, vol. 5, br. 1, 2014., str. 2-5.

<sup>706</sup> Wils, op. cit. (bilj. 501), str. 34.-35.

predaje takve dokumentacije. Ako Komisija odbije dostaviti traženu dokumentaciju, odluka je podložna kontroli Suda EU, bilo prethodnim pitanjem u smislu članka 267. UFEU-a ili putem zahtjeva za ispitivanje zakonitosti koje je podnio tužitelj u skladu s člankom 263. UFEU-a.

Iako su donošenjem Direktive o naknadi štete harmonizirana do tada različita procesna pravila država članica, ona je u znanstvenoj zajednici odmah nakon donošenja bila izložena brojnim kritikama. Tako pojedini autori ističu da prilikom donošenja Direktive nije postignuta suglasnost o nekim temeljnim pitanjima, što će za posljedicu imati teškoće u primjeni općih pravila nacionalnog sustava.<sup>707</sup> Drugi pak ističu kako je dvojbeno hoće li Direktiva uspjeti ostvariti postavljene ciljeve,<sup>708</sup> da je Direktiva donesena prekasno, kao i da postoji opasnost da će, zbog većih prava danih tužitelju, i drugi pravni poslovi biti uvršteni u predmete iz tržišnog natjecanja. Također se ističe da Direktiva ne vodi dovoljno računa o potrebi da se objedine mali i individualni gubici, koji će vjerojatno nastati na razini individualnih kupaca (potrošača) te da previše štiti javnu provedbu od privatne provedbe, pa oštećenici neće biti u mogućnosti tužiti za naknade štete zbog previsokih troškova postupka i zbog nedostatka poticaja, a da u isto vrijeme određeni nedostaci javne provedbe nisu na odgovarajući način nadoknađeni s privatnopravnom provedbom. Konačno, smatra se kako ovom Direktivom, osim odvrćajućeg učinka, nema drugog doprinosa za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>709</sup>

Unatoč svim nedostacima istaknutim u pravnoj doktrini, nedvojbeno je kako je Direktivom o naknadi štete učinjen određen pomak u privatnoj provedbi. Njome je također učinjen još jedan korak ka većoj decentralizaciji europskog prava tržišnog natjecanja u kojem i oštećenici imaju svoju ulogu u provedbi zabrane protupravnog postupanja i zaštite tržišnog natjecanja. Navedeno potvrđuje i Izvješće Komisije o provedbi Direktive o naknadi štete. Naime, prema navedenom Izvješću, broj postupaka za naknadu štete pred nacionalnim sudovima u pojedinim državama članicama znatno se povećao, a postupci za naknadu štete unutar EU postali su mnogo rašireniji. Osim toga, nacionalni sudovi uputili su Sudu EU veći broj prethodnih pitanja u vezi s tužbama za naknadu štete zbog kršenja članka 101. i 102.

---

<sup>707</sup> Bukovac Puvača, op. cit. (bilj. 342), str. 400.

<sup>708</sup> Peyer, Sebastian, Compensation and the Damage Directive, European Competition Journal, vol. 12, br. 1, 2016., str. 87-112.

<sup>709</sup> Peyer, Sebastian, „Reforming actions for antitrust damages in Europe: Don't worry but better not to be too happy“, dostupno na: <https://competitionpolicy.wordpress.com/2010/02/17/reforming-actions-for-antitrust-damages-in-europe-don%E2%80%99t-worry-but-better-not-to-be-too-happy/>, pristup: 16.6.2021.

UFEU-a.<sup>710</sup> Zaključno Komisija ističe da su prava oštećenika u postupcima zaštite tržišnog natjecanja znatno ojačana.<sup>711</sup>

#### **4. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Europskoj uniji**

##### *4.1. Razvoj kolektivne pravne zaštite u Europskoj uniji*

EU se gotovo dvadeset godina bori sa zauzimanjem jasnog stajališta o uvođenju obvezujućih mehanizama kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja te uspostavljanjem koherentnog pravnog okvira. Tijekom godina europski zakonodavac donosio je samo djelomične zakonodavne okvire čija je učinkovitost bila ograničena.

Još 2005. godine u svojoj Zelenoj knjizi Komisija je prepoznala važnost kolektivne pravne zaštite i priznala da se njome mogu ostvariti ciljevi učinkovite pravne zaštite i uspostavljanja tržišne ravnoteže, ističući da je gotovo nemoguće da potrošači kojima je nastala mala šteta podnesu tužbu za naknadu štete, nastale zbog povrede prava tržišnog natjecanja te da je potrebno razmotriti mehanizme kolektivne pravne zaštite, kojima se mogu zaštititi interesi potrošača. Prema Komisiji, takvim mehanizmom objedinjuje se veći broj manjih zahtjeva, pri čemu se štedi vrijeme i novac.<sup>712</sup> Tako se u poglavlju H Zelene knjige Komisija bavi pitanjem posebnih oblika kojima se takva zaštita ostvaruje, poput predstavničkih tužbi koje mogu biti podnesene pred sudovima od strane ovlaštenih udruga potrošača i zajedničkim djelovanjem kupaca koji nisu krajnji potrošači.

U travnju 2008. Komisija je u svojoj Bijeloj knjizi istaknula „jasnu potrebu za mehanizmima koji omogućuju kumuliranje više pojedinačnih zahtjeva oštećenika kojima je nastala šteta zbog povrede prava tržišnog natjecanja.“ U tu svrhu Komisija predlaže dva komplementarna mehanizma kolektivne pravne zaštite kako bi se učinkovito riješila ta pitanja u području prava tržišnog natjecanja. Prvi mehanizam su predstavničke tužbe („*representative actions*“) koje mogu podnijeti ovlašteni subjekti poput udruženja potrošača, državnih tijela ili trgovačkih društava u ime identificiranih oštećenika ili, u ograničenim slučajevima, onih

---

<sup>710</sup> Commission Staff Working Document on the implementation of Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union SWD (2020) 338, final, str. 3.-4.

<sup>711</sup> Cf. *ibid.*, str. 14.

<sup>712</sup> Zelena knjiga, op. cit. (bilj. 518), str. 8.

oštećenika koji se mogu identificirati. Ti ovlašteni subjekti su ili unaprijed određeni ili su određeni *ad hoc*. Drugi mehanizam su *opt-in* kolektivne tužbe („*opt-in collective actions*“) – tužbe koje određeni broj individualnih tužitelja zajednički podnese na temelju izričitog pristanka. Uz komplementarnost ta dva postupka, Komisija naglašava i potrebu za uspostavom odgovarajućih zaštitnih mjera kako bi se izbjeglo višestruko nadoknađivanje iste štete. Bijela knjiga ne navodi razloge za preferiranje *opt-in* modela. Međutim, Radna knjiga Komisije ukratko govori o tom problemu, ističući prednosti i nedostatke *opt-in* i *opt-out* modela.<sup>713</sup> Tako ona navodi da bi *opt-in* mehanizam rezultirao manjim brojem oštećenika koji zahtijevaju naknadu štete, čime bi se ograničila korektivna pravda, što bi posljedično dovelo i do toga da bi počinitelji zadržavali nezakonito stečenu dobit. Zahtijevajući identifikaciju oštećenika, *opt-in* mehanizam čini sudski postupak složenijim, budući da povećava mogućnost tuženika da osporava štetu svakog oštećenika. Unatoč ovim nedostacima, u Radnoj knjizi je također navedeno da analiza iz područja tržišnog natjecanja upućuje na to kako treba dati prednost *opt-in* mehanizmu, u odnosu na *opt-out* mehanizam u kojem ovlaštenik na podnošenje tužbe istu podnosi u ime neidentificiranih osoba. Smatra se da kod *opt-out* mehanizama postoji opasnost da ovlaštenik na podnošenje tužbe ostvaruje vlastiti interes. Osim toga, *opt-in* mehanizmi sličniji su tradicionalnim postupcima, stoga bi se lakše implementirali na nacionalnoj razini.<sup>714</sup>

S ciljem identificiranja zajedničkih pravnih načela država članica o kolektivnoj pravnoj zaštiti, Komisija je 4. veljače 2011. pokrenula javno savjetovanje o kolektivnoj pravnoj zaštiti pod nazivom „*Prema koherentnijem europskom pristupu kolektivnoj pravnoj zaštiti*“ u kojem je sudjelovalo preko 300 institucija i stručnjaka te oko deset tisuća građana.<sup>715</sup> Osim toga, željelo se osnažiti vrijednost kolektivne pravne zaštite u cilju učinkovite provedbe europskog prava i bolje zaštite oštećenika. Središnji tema savjetovanja bila je odnos između bilo kojeg oblika kolektivne pravne zaštite i provedbe europskog prava putem tijela javne vlasti s pravnim načelima europskog prava, poput primjerice načela supsidijarnosti, proporcionalnosti i učinkovitosti te razmatranje obvezujuće prirode bilo kojeg budućeg akta na ovom području (poglavlje 13.). Posebna pažnja dana je definiranju učinkovitog mehanizma kolektivne pravne zaštite i mjerama potrebnim za izbjegavanje dugotrajnih i skupih parnica (poglavlje 16.). Što se tiče predstavničkih tužbi, pažnja je bila usmjerena na položaj ovlaštenika na podnošenje

---

<sup>713</sup> Prema *opt-out* modelu nije potreban izričit pristanak oštećenika za podnošenje tužbe. Više o ovom modelu vidi u nastavku rada.

<sup>714</sup> Radna knjiga Komisije popratna Bijeloj knjizi o naknadi štete, op. cit. (bilj. 527) str. 20. i 21.

<sup>715</sup> European Commission, Public Consultation: „Towards a Coherent European Approach to Collective Redress“, SEC [2011] 173.

takvih tužbi pred nacionalnim ili stranim sudovima te na obavijesti koja se žrtvama mora dostaviti u međunarodnom kontekstu (poglavlje 17. i 18.). Također su razmatrani alternativni načini rješavanja sporova (poglavlje 19. i 20.), mjere protiv zlouporabe parnice (poglavlja od 21. do 26.) te pitanje financiranja kolektivne pravne zaštite. Uz to, razmatralo se i pitanje prekograničnog aspekta kolektivne pravne zaštite, koji obuhvaća pitanje nadležnosti i mjerodavnog prava (poglavlje 28.). Osim navedenih pitanja, raspravljalo se i o prednostima i nedostacima *opt-in* i *opt-out* mehanizma. Tako je tijekom javnog savjetovanja na raspravi o kolektivnoj pravnoj zaštiti koju je Komisija održala 5. travnja 2011. sudac *Jones* istaknuo da sustav *opt-out* ima nesporne prednosti te da se mora ispitati, ali ne iz perspektive američkog klasnog postupka, već iz perspektive europskog iskustva, s ciljem pronalaska europskog mehanizma kolektivne pravne zaštite koji će osigurati pristup pravdi i naknadi štete, ali i koji će predstavljati prihvatljive mjere za uklanjanje nedostataka, koji su u više navrata pripisani američkom modelu.<sup>716</sup>

Osim Komisije, i Europski parlament<sup>717</sup> i Vijeće EU<sup>718</sup> također su se bavili pitanjem uspostavljanja mehanizma kolektivne pravne zaštite u cijeloj EU. Tako je u veljači 2012. Europski parlament odbacio predložene mjere Komisije i donio rezoluciju pod nazivom „*Prema koherentnijem europskom pristupu kolektivnim mehanizmima pravne zaštite*“, u kojoj se opredijelio za zasebni okvir unutar EU, koji se općenito bavi pitanjem kolektivne pravne zaštite, a ne onim koji je specifičan samo za tržišno natjecanje.<sup>719</sup> U navedenoj rezoluciji Europski parlament pozvao je da bilo koji prijedlog u području kolektivne pravne zaštite ima oblik horizontalnog okvira, koji uključuje zajednički skup načela koja osiguravaju jedinstven pristup pravdi, putem kolektivne pravne zaštite unutar EU i posebno, ali ne isključivo, baveći se kršenjem prava potrošača. Istovremeno, Europski parlament naglašava važnost uzimanja u obzir i nacionalnih pravnih tradicija i pravnog poretka država članica te osiguranje koordinacije dobrih praksi među državama članicama. Tako je Europski parlament zapravo dao ovlast Komisiji za provedbu zakonodavnih aktivnosti na području kolektivne pravne zaštite. Pri tome se treba suzdržati od uvođenja američkog modela kolektivne pravne zaštite budući da on, po mišljenju Europskog parlamenta, otvara širok prostor za moguće zlouporabe. Konačno, u lipnju

---

<sup>716</sup> Delatre, Jocelyn, G., Beyond the White Paper: rethinking the Commission's Proposal on private antitrust litigation, *Competition Law Review*, vol. 8, br. 1, 2011., str. 36., cit. u: Ramos, Maria Elisabete, Private Enforcement and Opt-out System Risks, Rewards and Legal Safeguards, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2018., str. 92.

<sup>717</sup> European Parliament resolution of 20 May 2008 on EU consumer policy strategy 2007- 2013, SL [2009] C 279.

<sup>718</sup> Resolution of 31 May 2007 on the Consumer Policy Strategy of the EU (2007–2013), SL [2007] C 161.

<sup>719</sup> European Parliament resolution of 2 February 2012 on “Towards a Coherent European Approach to Collective Redress”, SL [2013] C 239E.

2013. godine, Komisija je usvojila Preporuku o zajedničkim principima za mehanizme kolektivne zaštite i objavila ju zajedno s dokumentom pod nazivom „K europskom horizontalnom okviru za kolektivnu zaštitu”.

U Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti Komisija daje prednost usvajanju *opt-in* mehanizma kolektivne pravne zaštite iako ne isključuje *opt-out* mehanizam pod uvjetom da postoji odgovarajući sudski nadzor i da je njegova upotreba opravdana. Ovo je bilo razočaranje za sve one koji su se zalagali za *opt-out* mehanizam.<sup>720</sup> Što se tiče ovlaštenika na podnošenje predstavničke tužbe, oni moraju biti neprofitni subjekti te mora postojati izravni odnos između njihovih ciljeva i onih prava za koja se tvrdi da su povrijeđena. Uz to, moraju imati na raspolaganju dovoljna financijska sredstva. Također je predloženo i uvođenje registra kolektivnih tužbi. Kako bi se izbjegla zlouporaba sudskih postupaka i podnošenje neopravdanih zahtjeva, predloženo je da tužitelj mora dokazati da ima dovoljno financijskih sredstava za vođenje postupka te da stranka koja je izgubila parnicu snosi troškove postupka (načelo „gubitnik plaća“). Isključena je mogućnost ugovaranja odvjetničkih naknada prema uspjehu u sporu i kaznene odštete. Preporuku ćemo detaljnije analizirati u nastavku ovog rada.

#### *4.2. Preporuka o mehanizmima kolektivne pravne zaštite*

##### *4.2.1. Ciljevi i područje primjene Preporuke*

Već na samom početku Preporuka ističe da mehanizmi kolektivne pravne zaštite koje predviđa nisu regulatorne prirode. Uz to, ona naglašava kako je ključna zadaća javne provedbe spriječiti i kazniti povrede prava zajamčenih pravom EU. Mogućnost pojedinaca da podnesu tužbe temeljene na povredi takvih prava samo nadopunjuje javnu provedbu.

Cilj Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti je istaknuti neka zajednička, neobvezujuća načela, koja se odnose na sudske i izvansudske mehanizme kolektivne pravne zaštite koji bi trebali biti zajednički na razini cijele EU te osigurati njihovu implementaciju.<sup>721</sup> Tako Komisija u Preporuci ističe da bi sve države članice trebale imati mehanizme kolektivne pravne zaštite u onim područjima u kojima pravo EU poduzetnicima i građanima omogućuje ostvarivanje

---

<sup>720</sup> Gaudet, Robert, Turning a blind eye: the Commission's rejection of opt-out class actions overlooks Swedish, Danish and Dutch experience, *European Competition Law Review*, vol. 30, br. 3, 2009., str. 107.

<sup>721</sup> Prema mišljenju Europskog ekonomskog i socijalnog odbora, takav cilj ne može se ostvariti neobvezujućim dokumentom kao što je Preporuka te je u tom smislu jedini način za usklađivanje pravnih sustava država članica na tom području donošenje direktive.

njihovih prava, poput područja zaštite potrošača, tržišnog natjecanja, zaštite okoliša, zaštite osobnih podataka te zaštite ulagača. Načela istaknuta u Preporuci trebala bi se u navedenim područjima primjenjivati horizontalno i jednako. Također, ona bi se trebala primjenjivati i u svim drugim područjima u kojima bi mehanizmi kolektivne pravne zaštite bili relevantni. Na taj način Komisija želi olakšati pristup pravdi i omogućiti oštećenima naknadu štete u slučajevima masovne povrede prava te istovremeno osigurati odgovarajuće postupovne zaštitne mjere kako bi se izbjegla zlouporaba parnica.<sup>722</sup>

Donošenjem Preporuke kao pravno neobvezujućeg akta Komisija kroz mehanizam kolektivne pravne zaštite nastoji unaprijediti nacionalne mehanizme koji štite prava zajamčena EU. Budući da su mehanizmi kolektivne pravne zaštite važan instrument za poticanje i jačanje procesnopravne zaštite tržišnog natjecanja u Europi, u tom smislu i Preporuka u točki 7. preambule ističe da je tržišno natjecanje područje u kojem je mehanizam kolektivne pravne zaštite vrijedan kao svojevrsna dopuna privatnoj provedbi. U točki 10. Preambule, kao cilj se ističe „olakšanje pristupu pravdi u slučaju kršenja prava Unije“ i u tu svrhu se preporučuje „da sve države članice imaju mehanizam kolektivne pravne zaštite na nacionalnoj razini, koji slijedi temeljna načela, uzimajući pri tom u obzir pravne tradicije država članica i štiteći od zlouporabe“. Subjektima se želi olakšati pristup sudu u slučajevima masovne štete, osigurati instrumente za suzbijanje nezakonitih praksi i stvoriti uvjete za učinkovitu naknadu štete, istovremeno osiguravajući odgovarajuće procesnopravne mjere zaštite kako bi se izbjegla zlouporaba sudskih postupaka (točka 1. preambule). Tako temeljna načela zajednička tužbama za zabranu postupanja i kompenzacijskim kolektivnim tužbama obuhvaćaju širok raspon pravnih aspekata poput (i) aktivne legitimacije za podnošenje kolektivne tužbe, (ii) dopuštenosti kolektivne tužbe, (iii) obavijesti o kolektivnoj tužbi, (iv) načela „gubitnik plaća“, (v) financiranja i (vi) prekograničnih sporova. Osim toga Komisija utvrđuje posebna načela koja se odnose na tužbe za zabranu postupanja, zatim posebna načela koja se odnose na kompenzacijske tužbe.<sup>723</sup> Preporukom su također regulirani mehanizmi kolektivne pravne zaštite, u slučaju masovnih povreda prava u svim društvenim područjima. Poglavljem II., točkom 3. b) Preporuke „masovna povreda prava“ definirana je kao „situacija u kojoj dvije ili

---

<sup>722</sup> Odjeljak 1., 10. i 13. Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti.

<sup>723</sup> Posebna načela koja se odnose na tužbe za zabranu postupanja su hitnost i učinkovitost. S druge strane, posebna načela koja se odnose na kompenzacijske tužbe su uspostavljanje *opt-in* mehanizma, alternativno rješavanje sporova i sklapanje nagodbi, ograničenja odvjetničkih naknadi u slučaju uspjeha u sporu, zabrana kaznenih odšteta te posebna pravila koja se odnose na financiranje postupaka kolektivne pravne zaštite i na *follow-on* tužbe.



više fizičkih ili pravnih osoba tvrde da su pretrpjeli povredu nezakonitim djelovanjem jednog ili više fizičkih ili pravnih osoba“.

Kao što je *supra* navedeno, načela istaknuta u Preporuci namijenjena su za primjenu zahtjeva koji se odnose na prava zajamčena zakonodavstvom EU, uključujući pravo tržišnog natjecanja. Inicijative i istraživanja koja su prethodila Preporuci pokazala su raznolikost zakonodavstava država članica na području kolektivne pravne zaštite. U tom smislu, Komisija se odlučila baviti pitanjima kolektivne pravne zaštite donošenjem neobvezujućeg pravnog instrumenta.<sup>724</sup> Komisija je tako utvrdila temeljna načela koja bi trebala biti usvojena u svim državama članicama, ali dopušta mogućnost različitih zakonodavnih rješenja koja se temelje na tim načelima. To znači da će, unatoč tužbama za zabranu postupanja i kompenzacijskim tužbama navedenim u Preporuci, na području kolektivne pravne zaštite i dalje postojati različita rješenja između država članica.<sup>725</sup> Kako Preporuka nije obvezujući akt, ona samo pokazuje put, bez nametanja potrebnih reformi država članica. Tako je konačni cilj Preporuke uspostava europskog horizontalnog pravnog okvira za razvoj nacionalnih mehanizama kolektivne pravne zaštite. Prema točki 2. Preporuke, od država članica očekuje se da normativno osiguraju ove mehanizme, pri čemu ti mehanizmi moraju osigurati ravnopravnost stranaka, biti pravični, brzi i ne previše skupi te moraju omogućiti efikasno rješavanje prekograničnih slučajeva masovne povrede prava.

Preporuka se osvrnula i na američki sustav klasnih tužbi te je jedan od njezinih glavnih ciljeva izbjegavati zlouporabe sudskih postupaka. Ovakvo stajalište Komisija je istaknula još u Radnom dokumentu u kojem je izrazila zabrinutost da stvarne žrtve povrede mogu izgubiti kontrolu nad sudskim postupkom. Uzimajući u obzir američku praksu, Komisija naglašava potrebu da se omoguće snažne mjere zaštite od zlouporabe.<sup>726</sup> U tom smislu, još su Zelenom knjigom predviđene zaštitne mjere poput sudskog nadzora nad postupcima kolektivne pravne

---

<sup>724</sup> Prema članku 288. UFEU-a institucije EU donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Za razliku od uredbi, direktiva i odluka, preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.

<sup>725</sup> Hodges & Voet utvrdili su da ne postoji koherencija u nacionalnim zakonodavstvima te niti jedno od njih ne odgovara Preporuci. Hodges, Christopher; Voet, Stefaan, *Delivering collective redress in markets: New technologies*, The Foundation for Law, Justice and Society, in association with the Centre for Socio-Legal Studies and Wolfson College, University of Oxford, 7., 2017. cit. u: Ramos, op. cit. (bilj. 716), str. 94. Buccirosi i Carpagnan, predlažu „zakonodavnu intervenciju na području kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja na razini EU, u svrhu povećanja učinkovitosti privatne provedbe prava tržišnog natjecanja EU. Ova intervencija mogla bi se temeljiti na članku 103. UFEU-a, a najučinkovitiji zakonodavni akt bio bi uredba.“ Buccirosi, Paolo; Carpagnano, Michele, *Is it Time for the European Union to Legislate in the Field of Collective Redress in Antitrust (and how)?*, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 4, br. 1, 2013., str. 3., cit. u: *ibid.*

<sup>726</sup> Radni dokument Komisije popratan Bijelom knjizi: Izvješće o ocjeni utjecaja, op. cit. (bilj. 527), toč. 21.

zaštite, ograničene procesne legitimacije i mjere snošenja troškova postupka prema načelu „gubitnik plaća“. Takve mjere predviđene su i Preporukom.

Prema točki 1., Preporuke s jedne strane osiguravaju se procesni mehanizmi koji omogućavaju da se u jednom postupku ostvari veći broj odštetnih zahtjeva, dok se s druge strane nude rješenja koja trebaju spriječiti podnošenje spekulativnih i očigledno neosnovanih tužbi, kojima je cilj narušavanje ugleda i reputacije tuženog, kao i druge moguće zlouporabe u ostvarivanju sudske zaštite. Kada govorimo o američkim klasnim tužbama, potrebno je napomenuti da su one u znanstvenoj zajednici izazvale brojne rasprave. Tako u pravnoj teoriji među stručnjacima postoji široko uvjerenje da američke klasne tužbe „nisu odgovarajuće mjesto za Europu”.<sup>727</sup> Kao prednosti takvih tužbi ističu se: (i) prevladavanje ekonomskih zapreka s kojima se suočavaju oštećenici čiji su zahtjevi premali te se oni, zbog prevelikog nesrazmjera između štete i troškova postupka, ne upuštaju u ostvarivanje svojih zahtjeva, (ii) one objedinjuju velik broj pojedinačnih zahtjeva, što koncentrira parnicu i štedi vrijeme i resurse tuženika te (iii) imaju odvraćajući učinak u slučaju naknade velike štete. Međutim, kritike na njihov račun su velike. Najveća kritika je da bi se takvim oblikom pravne zaštite osiguralo sklapanje nagodbi, bez obzira na osnovanost zahtjeva oštećenika. Tuženik će radije sklopiti nagodbu kako ne bi naštetio svom ugledu, nego se upustiti u sudski postupak u kojem bi uspio. Također se ističe da se njima stvaraju koristi i zarade za odvjetnike, a ne za oštećene potrošače. S obzirom na američka iskustva Preporuka je, u tom smislu, vrlo oprezna i prema njoj bi se „kao opće pravilo trebali izbjegavati elementi poput kaznene odštete i nagrade poroti, od kojih je većina strana pravnoj tradiciji većine država članica“ (točka 16. preambule).

Prema točki 38. Preporuke, države članice trebale su u roku dvije godine implementirati zajednička načela u svoje nacionalne poretke, dok je Komisija bila obvezna u roku od četiri godine od usvajanja Preporuke razmotriti potrebu za dodatnim normativnim mjerama (točka 41. Preporuke), što je i učinjeno u siječnju 2018. Izvješćem o provedbi Preporuke.

Kao pozitivne strane Preporuke, možemo istaknuti olakšanu primjenu prava kojom se eliminira nepotrebno donošenje višestrukih regulativa. Uz to, prednost Preporuke je i to što su njome utvrđeni principi koji se odnose na sudske, ali i na alternativne mehanizme kolektivne zaštite. S druge strane, njezin glavni nedostatak je nepostojanje pravila o sudskoj nadležnosti i mjerodavnom pravu. Budući da postoji paralelna nadležnost nacionalnih sudova i time

---

<sup>727</sup> Geradin, Damien, Collective redress for antitrust damages in the European Union: is this a reality now, George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 22, 2015., str. 1093., cit. u: Ramos, op. cit. (bilj. 716), str. 95.

različitost mehanizama kolektivne pravne zaštite, otvara se veliki prostor za tzv. *forum shopping* (izbor jurisdikcije koja strankama najviše odgovara) te za pojavu „*magnet jurisdictions*“, odnosno podnošenje tužbi sudovima onih država koja imaju najpovoljnija pravila o otkrivanju dokaza prije pokretanja postupka (*pre-trial discovery*) kao i onih sudova koji u praksi dosuđuju najveće iznose naknada.

Zbog samog sadržaja Preporuke, njezine povijesti nastanka kao i obveze izvještavanja država članica, u pravnoj doktrini opravdano se postavilo pitanje je li Preporuka uistinu preporuka ili je ona zapravo direktiva skrivena u obliku preporuke. Tako se, prema *Horvath*, Preporuka ne može u potpunosti smatrati neobvezujućom, budući da u pojedinim dijelovima (primjerice točki 18. uvodne izjave ili u odjeljku 14.) Komisija upotrebljava indikativno glagolsko vrijeme (*trebalo bi*, odnosno eng. *should be*) što je, prema mišljenju autorice, skriveni imperativ i što više ukazuje na obvezujuću prirodu nego suprotno. Neobvezujuća priroda Preporuke mogla se istaknuti uporabom formulacije koja izražava mogućnost (a ne obvezu) usklađivanja s odredbama Preporuke. S obzirom na navedeno, autorica ističe da nije moguće govoriti o apsolutnom nedostatku pravnih obveza za države članice. Međutim, za razliku od direktivi koje predviđaju sankcije za nepoštivanje implementacijskog roka, u Preporuci nisu predviđene prekršajne kazne za neimplementaciju, što je zapravo u skladu s prirodom preporuke. Zaključno, *Horvath* je okarakterizirala Preporuku kao kombinaciju direktive i preporuke. Navedeno stajalište autorica obrazlaže činjenicom da prvotna namjera europskog zakonodavca nije bila donošenje preporuke, što je vidljivo iz dugog pripremnog rada od gotovo deset godina i dokumenata koji su proizašli iz tog rada, ali i iz sekundarnog zakonodavstva (direktivi) donesenih u određenim područjima. Prema mišljenju autorice prvotni cilj, odnosno reguliranje mehanizama kolektivne pravne zaštite cjelovitim sekundarnim zakonodavstvom, odgođen je zbog velikog otpora država članica te su iz tog razloga donesena pravila samo u pojedinim područjima. Konačno, autorica zaključuje da je europski zakonodavac napravio kratku stanku prije ostvarenja svog primarnog cilja te da je za razvoj okvira za ujednačeno i učinkovito djelovanje, ključno usvojiti sekundarno zakonodavstvo, kojim će se regulirati mehanizmi kolektivne pravne zaštite.<sup>728</sup>

---

<sup>728</sup> Horvath, Irisz E., Recommendation on Common Principles for Collective Redress Mechanisms. Hungarian Yearbook of International Law and European Law, 2018., str. 220.-222.

#### 4.2.2. Oblici kolektivne pravne zaštite

Dva su osnovna oblika mehanizama kolektivne pravne zaštite koje predlaže Preporuka: (i) tužbe za zabranu postupanja (*injunctive collection action*), tj. kondemnatorne tužbe za propuštanje/zabranu i (ii) kompenzacijske tužbe (*compensatory collective action*) odnosno tužbe za naknadu štete. Tužbama za zabranu postupanja tužitelj može zahtijevati da sud naloži tuženiku zabranu poduzimanja radnje od koje prijeti opasnost od povrede odnosno da se suzdrži od ponovnog takvog postupanja. S druge strane, kolektivnom tužbom za naknadu štete omogućava se većem broju oštećenika da u jednom sudskom postupku zahtijevaju naknadu štete protiv tuženika, čijim je protupravnim postupanjem ta šteta nastala.

#### 4.2.3. Procesnopravna legitimacija

Funkcionalnost kolektivne pravne zaštite i sprječavanje zlouporabe sudskih postupaka uključuju propisivanje posebnih zahtjeva za ovlaštenike na podnošenje kolektivne tužbe. Prema Preporuci (II. poglavlje, točka 3.), države članice samostalno određuju koji su entiteti i pod kojim uvjetima ovlašteni podnositi tzv. predstavničke tužbe. Preporukom je određeno ograničenje, po kojem oštećenici nisu stranke u postupku nego su to entiteti koji tužbu podnose u ime i za račun dvije ili više osoba, koje tvrde da su izložene riziku povrede ili da su njihova prava povrijeđena. Ovlaštenike na podnošenje tužbe prema Preporuci možemo svrstati u dvije kategorije: (i) subjekti ovlašteni temeljem Preporuke i (ii) *ad hoc* subjekti.

Propisivanje da predmetni subjekti mogu podnijeti tužbu za naknadu štete temelji se na pretpostavci da svaka povreda prava tržišnog natjecanja najčešće nanosi štetu osobama koje ti subjekti predstavljaju. Tako tužbu mogu podnijeti subjekti koji predstavljaju legitimne interese i koje su države članice odredile kao općenito ovlaštene podnijeti predstavničke tužbe u ime identificiranih oštećenika ili, u prilično ograničenim slučajevima, onih oštećenika koji se mogu identificirati, a koji su pretrpjeli štetu zbog protupravnog postupanja poduzetnika. Fizičke osobe ne mogu biti predstavnici legitimnih interesa te su one isključene iz procesnopravne legitimacije. Uz *supra* navedeno ograničenje, Preporukom su određeni minimalni uvjeti koje entitet mora ispuniti da bi se mogao smatrati predstavničkim entitetom. Budući da Preporuka ne koristi izraz „udruga“ i slične izraze već izraz „entity“, to znači da su tužbu ovlašteni podnijeti i drugi predstavnički subjekti koji ispunjavaju uvjete iz Preporuke. Prema Preporuci, subjekti moraju imati neprofitne ciljeve djelovanja, a između ciljeva i prava za koja se tvrdi da

su povrijeđena mora postojati neposredna veza. Uz to, moraju imati dovoljno financijskih sredstava i ljudskih resursa kao i iskustvo u pravnoj ekspertizi. Države članice dužne su osigurati da, u slučaju prestanka ispunjenja opisanih uvjeta, subjekti gube status predstavničkog subjekta. Logično je rješenje Preporuke da zahtijeva određena iskustva entiteta u pravnoj ekspertizi, kao i da entitet mora imati dovoljno ljudskih resursa. Međutim, postavlja se pitanje koji su kriteriji za utvrđivanje „dovoljne“ količine financijskih sredstava, kao i kadrova koje entitet mora imati da bi bio procesnopravno legitimiran. Budući da Preporuka ne daje ni smjernice za njegovo utvrđivanje, države članice navedene kriterije postavljaju autonomno, što za posljedicu ima različita rješenja. Smatramo da bi u tom smislu bilo poželjno da Komisija odredi neke smjernice.

Osim navedenih subjekata, ovlaštenici na podnošenje tužbi za naknadu štete su i javnopravna tijela. Budući da je njihova primarna svrha izricanje kazne, članak 7. Preporuke državama članicama predlaže da se takvim tijelima prizna aktivna legitimacija samo kao dopuna i alternativa.

Druga kategorija predloženih ovlaštenika na podnošenje tužbi su *ad hoc* subjekti, koji predstavljaju legitimne interese svojih članova. Oni podnose tužbu u ime svih ili nekih njihovih članova, koji su pretrpjeli štetu nastalu zbog povrede prava tržišnog natjecanja pod uvjetom da im je legitimacija odobrena od strane države članice. Preporuka ne predviđa pravila o nadležnosti suda ili tijela, niti određuje uvjete potrebne za *ad hoc* priznavanje legitimacije.

Neovisno o načinu utvrđenja statusa predstavničkog subjekta, u točki 8. Preporuke predloženo je da se u najranijoj fazi postupka po službenoj dužnosti vrši provjera ispunjenosti ove pretpostavke, kao i da sud bude ovlašten po službenoj dužnosti odbaciti očigledno neosnovane tužbe.

U slučaju prekograničnih masovnih povreda, člankom 18. Preporuke predviđeno je da se svaki predstavnički subjekt potvrđen u bilo kojoj državi članici može obratiti nadležnom nacionalnom sudu bilo koje države. U takvim slučajevima, države članice bi trebale omogućiti predstavničkim subjektima iz tih (drugih) država da jednom sudu zajednički podnesu kolektivnu tužbu (*multinational collective actions*).

#### 4.2.4. Obavijest o podnesenim kolektivnim tužbama

Tek kada su svjesni da im je nastala šteta zbog protupravnog postupanja, oštećenici mogu zahtijevati naknadu štete. Kako bi oni bili upoznati s pokrenutim kolektivnim postupcima za naknadu štete (ili da se isti namjeravaju pokrenuti) te kako bi, posljedično tomu, mogli ostvariti svoj zahtjev, potrebno je da su im dostupne informacije o povredama i postupcima za njihovo rješavanje. Navedeno je posebno značajno kod prekograničnih masovnih povreda. U slučajevima kada je potreban pristanak oštećenih osoba za uključenje u sudski postupak, obavijest je čisto informativnog karaktera i ima za cilj da se što veći broj potencijalno uključenih osoba u potpunosti upozna s postupkom. Podnositelj tužbe ima značajan interes za objavu tužbe, kako bi se u sudski postupak uključilo što više oštećenika. Suprotno tomu, kod *opt-out* mehanizma obavijest ima značajnu ulogu i ona nije isključivo informativnog karaktera. Ako su oštećenici i nakon obavijesti o pokrenutom postupku, tj. nakon što su poduzeti adekvatni i učinkoviti načini da se učini poznatim pokretanje postupka, i dalje neaktivni i ne isključe se iz postupka, iz njihove neaktivnosti trebalo bi se zaključiti da su oni pristali na njegovo pokretanje.

U svrhu pružanja potrebnih informacija oštećenima na temelju kojih bi se oni mogli pridružiti tužitelju, Preporukom je predviđena dužnost država članica da uspostave nacionalni javni registar kolektivnih tužbi. Navedeni javni registar trebao bi biti besplatan i putem interneta dostupan svim zainteresiranim osobama. Preporučeno je da internet stranica na kojoj je isti objavljen sadrži detaljne i objektivne podatke o načinu ostvarivanja prava na naknadu štete uključujući primjenu alternativnih metoda za sporazumno rješavanje sporova (točke 35. do 37. Preporuke). Uz to, uspostavom ovog registra sprječava se paralelno vođenje postupka protiv istog tuženika te posljedično i donošenje različitih odluka o istom zahtjevu.<sup>729</sup> Budući da je Preporukom predloženo „uvođenje nacionalnih registara kolektivnih tužbi“ i da „internet stranica sadrži detaljne i objektivne podatke o načinu ostvarivanja prava na naknadu štete“, diskutabilno je što bi on sve obuhvaćao. Tako je primjerice nejasno bi li on trebao obuhvaćati i podatke o radnjama i tijeku postupka. S druge strane, dostupnost takvih informacija može ekonomski naštetiti tuženiku i utjecati na njegov ugled te je iz tog razloga državama članicama preporučeno da uspostave ravnotežu između prava oštećenika na pristup informacija i prava druge strane na zaštitu ugleda.

---

<sup>729</sup> Takav registar poželjno je uspostaviti i na europskoj razini. On bi, naime, bio iznimno koristan prilikom ostvarivanja prava u prekograničnim slučajevima masovnih povreda.

#### *4.2.5. Odnos postupka pred tijelima javne vlasti i postupka po kolektivnoj tužbi*

Člankom 33. Preporuke predviđena su posebna pravila, u slučajevima u kojima je tijelo javne vlasti nadležno utvrditi protupravnost postupanja. Prema tim pravilima, kolektivna tužba može se podnijeti tek kada se pravomoćno okonča postupak pred tijelom javne vlasti. Ako je postupak pred tijelom javne vlasti započeo nakon podnošenja kolektivne tužbe, sud bi mogao, u svrhu sprječavanja donošenja proturječnih odluka, prekinuti postupak do okončanja postupka. Uz to, države članice morale bi osigurati da oštećenici imaju pravo na naknadu štete i kada su prekluzivni rokovi i rokovi zastare istekli prije okončanja postupka pred tijelom javne vlasti (članak 34. Preporuke).

#### *4.2.6. Alternativni mehanizmi sporazumnog rješavanja kolektivnih sporova*

Prema Preporuci, mehanizmi alternativnog kolektivnog rješavanja sporova su efikasno i jeftinije sredstvo za ostvarivanje pravne zaštite. U tom smislu, točkom 16. preambule Preporuke, državama članicama preporučuje se da, u skladu s načelom dobrovoljnosti, predvide alternativne kolektivne metode za sporazumno rješavanje sporova, kao paralelnu mogućnost ili kao mehanizam koji se primjenjuje u okviru postupaka po kolektivnim tužbama. Budući da se smatra da učinkovita zaštita može biti poticaj za sporazumno rješavanje sporova (što posljedično smanjuje i broj sudskih postupaka), predlaže se da rokovi zastare ne teku od sporazuma stranaka da pristupe procesu sporazumnog rješavanja sporova do trenutka kada stranke (jedna ili obje) izričito odustanu od daljnjeg sudjelovanja u ovom postupku. Prema točki 28. Preporuke, sud ocjenjuje sadržaj sporazuma kojim stranke uređuju međusobna prava i obveze, uzimajući pri tome u obzir prava i obveze svih sudionika.

#### *4.2.7. Financiranje, naknada troškova i naknada odvjetničkih usluga*

Jedna od zapreka podnošenja zahtjeva za naknadu štete su visoki troškovi postupka. Tužitelj se suočava s nizom značajnih čimbenika koji utječu na visinu troškova,<sup>730</sup> poput sudskih troškova, odvjetničkih troškova, troškova vještačenja i troškova dokazivanja. Kako bi s jedne strane olakšala podnošenje tužbi, a s druge strane spriječila zlouporabu sudskih postupaka, Preporuka predlaže rješenja koja se odnose na financiranje kolektivnih postupaka,

---

<sup>730</sup> Jones; Sufrin, op. cit. (bilj. 14), str. 1086.

troškove postupka te na naknade za odvjetničke usluge. Kada govorimo o izvorima financiranja kojima se pokrivaju troškovi postupka, državama članicama preporučeno je da u tom pogledu osiguraju potpunu transparentnost, kako bi se spriječile moguće zlouporabe i sukob interesa. Prema točki 14. Preporuke tužitelj bi prilikom pokretanja postupka trebao navesti izvor sredstava kojima će podmiriti navedene troškove. Preporukom je predviđena mogućnost financiranja od trećih osoba. U slučaju postojanja sukoba interesa između trećih osoba koje financiraju pokrivanje troškova postupka i tužitelja te njegovih članova, preporučeno je da se sudu omogući prekid postupka (točka 15. Preporuke). Prema točki 16. Preporuke, države članice moraju svojim mehanizmima spriječiti da treće osobe koje financiraju vođenje postupka, vrše utjecaj na tužitelja u pogledu radnji koje poduzima u postupku te da ostvaruju prekomjernu kamatu na uložena sredstva.

Što se tiče naknade troškova postupka, točkom 13. preporučena je primjena načela „gubitnik plaća“, temeljem kojeg je troškove dužna naknaditi stranka koja je izgubila parnicu. U slučaju da sud tijekom postupka ocijeni da tužitelj ne raspolaže sredstvima dovoljnim da tuženiku nadoknadi troškove postupka za slučaj gubitka parnice, sud može prekinuti postupak (članak 43. Preporuke). Preporukom nije preciziran pojam dostatnosti sredstava te bi, po našem mišljenju, u tom smislu sud prilikom ocjene trebao uzeti u obzir okvirne troškove postupka i usporediti ih sa sredstvima kojima raspolaže tužitelj. Iz sadržaja pravila Preporuke nisu razvidni kriteriji na temelju kojih bi ovlaštenici na podnošenje tužbe mogli unaprijed sagledati financijski rizik vođenja postupka. Uz to, ne postoje pravila koja ograničavaju visinu troškova postupka. Zbog svega toga, gubitak parnice može dovesti do prestanka subjekta, što može utjecati na donošenje odluke o pokretanju postupka za kolektivnu zaštitu.

Prema točki 29. Preporuke, države članice trebale bi svojim propisima osigurati da troškovi odvjetničkih usluga za zastupanje u tim postupcima i metoda njihova izračuna ne potiču pokretanje sudskih postupaka koji nisu usmjereni na zaštitu oštećenika. U svrhu ostvarivanja tog cilja, preporučeno je da države članice isključe mogućnost naknade odvjetničkih usluga razmjerno uspjehu u sporu odnosno dosuđenoj visini štete, a ako takvo pravilo postoji u državama članicama, potrebno je propisati posebna pravila o visini odvjetničkih naknada. Ova pravila su svojevrsna realizacija stajališta Komisije da su iznimno visoke naknade za odvjetničke usluge, koje su karakteristične za američki model klasnih tužbi, neprihvatljive za europski pravni krug i suprotne načelima europske pravne kulture. Kako bi se oštećenike potaknulo na pokretanje postupaka, pojedini autori predlažu da se u slučaju ugovorene naknade za uspjeh u sporu dio te naknade koristi za prebacivanje troškova postupka



s tužitelja na odvjetnika, opravdavajući takvo rješenje smanjenjem rizika koji bi se tada proširio na veći broj onih koji snose taj rizik. Kao drugo moguće rješenje, kojim bi se moglo poticati oštećenike na podnošenje tužbi, je i predlaganje sklapanja ugovora o osiguranju s osiguravajućim društvima, pri čemu bi u slučaju gubitka spora osiguranika osiguranje podmirilo troškove postupka. Smatramo da bi, zbog neizvjesnog ishoda mnogih tužbi za naknadu štetu zbog povrede prava tržišnog natjecanja, osiguravatelji vjerojatno naplaćivali visoke premije, što bi obeshrabrilo ugovaranje takvog osiguranja.

#### 4.2.8. *Raspodjela štete*

S obzirom da kolektivne tužbe za naknadu štete obuhvaćaju veći broj oštećenika, postavlja se pitanje raspodjele dosuđenog iznosa naknade štete. Od značajne je važnosti raspodjela dobivene naknade, a poseban problem javlja se kod *opt-out* mehanizma. Taj mehanizam podrazumijeva mogućnost stjecanja (često vrlo visokih) sredstava na ime dosuđene štete, koja se ne mogu isplatiti oštećenicima, bilo zato što im je identitet nepoznat ili zato što oni ne mogu dokazati ili čak procijeniti iznos štete koju su pretrpjeli (posebno u situacijama kada se radi o masovnim povredama). Daljnja prepreka za učinkovitu raspodjelu dobivenih sredstava je u slučajevima šteta male vrijednosti koje su pojedinci pretrpjeli. U tim slučajevima, troškovi potrebni za pojedinačnu raspodjelu takvih iznosa često su veći od samog iznosa štete koji im pripada.

Dobiveni iznos štete primarno se koristi za naknadu onima koji su obuhvaćeni tužbom. Međutim, prilikom raspodjele štete, postavlja se pitanje kome pripada onaj iznos koji ostane neraspodijeljen tj. koji se ne može isplatiti oštećenicima. U državama članicama postoje različita rješenja, poput uplate neraspodijeljenog iznosa u državni proračun, dodjele tog iznosa poznatim oštećenicima ili pak subjektu koji je zastupao oštećenike te upotreba dodijeljene odštete za pokrivanje troškova postupka. Tako primjerice njemačko zakonodavstvo izričito predviđa da se neraspodijeljena sredstva moraju se predati u državni proračun i na taj način podržati vladin model pljenidbe.<sup>731</sup> Suprotno tome, prema grčkom pravu, postoji pravo kvalificiranih udruga potrošača da podnesu tužbu za neimovinsku štetu koja se odnosi na opći interes potrošača oštećenih povredom te se samo 30% dobivene neraspodijeljene svote uplaćuje u državni proračun. Ostatak će koristiti udruge potrošača u svrhu informiranja, edukacije i

---

<sup>731</sup> Više u tome vidi u poglavlju VI. ovog rada.

općenito zaštite potrošača i te su svrhe detaljno uređene uredbama Ministarstva. Portugalski zakon ne uspostavlja nikakav sustav za raspodjelu odštetnih sredstava dobivenih *opt-out* mehanizmom, pa se preporučuje pribjegavanje uspostavljanju usko specijaliziranog suda ili arbitražnog odbora zajedno sa sudom koji odlučuje o isplati svih odšteta.<sup>732</sup> U francuskom zakonodavstvu zasnovan je drugačiji pristup prema kojem dosuđeni iznos naknade štete ostaje udruzi koja podnosi tužbu u slučaju postupka u skladu s člankom L470-7 Trgovačkog zakona. Isto se primjenjuje na građanske tužbe iz čl. L421-1 Potrošačkog zakonika, dok se mehanizam zajedničkog predstavničkog djelovanja iz članka L422-1 Potrošačkog zakonika temelji na raspodjeli dobivenih iznosa osobama koje su udruzi potrošača koja je podnijela tužbu dale pristanak za podnošenje tužbe.<sup>733</sup>

Preporuka naglašava da bi dosuđena naknada trebala biti raspodijeljena oštećenicima razmjerno visini individualne pretrpljene štete, a što je sukladno načelu potpune naknade štete. Uz to, točkom 15. preambule preporučeno je da naknada štete u sebi ne obuhvaća kazneni element koji postoji u američkom pravnom sustavu. Države članice autonomno određuju model raspodjele štete kao i isplatu neraspodijeljenog iznosa. Model raspodjele trebao bi nadopunjavati osnovno pravilo, prema kojem dodijeljena sredstva imaju kompenzacijsku funkciju. Davanjem diskrecijskog prava državama članicama da same odrede način na koji će se koristiti neraspodijeljena sredstva, osigurava se fleksibilnost i ravnoteža između interesa EU i pravne tradicije država članica.

#### 4.2.9. Modeli postupaka kolektivnih tužbi

Jedno od temeljnih pitanja mehanizma kolektivne pravne zaštite je izbor modela *opt-in* ili *opt-out*. Prema *opt-in* modelu oštećenik mora iskazati namjeru svog sudjelovanja u postupku te se pojedincima daje *moгуćnost* da sudjeluju u kolektivnim tužbama (tzv. princip mogućnosti sudjelovanja). S druge strane, kod *opt-out* modela oštećenici su automatski uključeni u postupak, osim ako izričito ne izjave suprotno (tzv. princip odjave).

Prema Preporuci, postupak po kolektivnim tužbama za naknadu štete u pravilu se temelji na *opt-in* modelu, dok je primjena *opt-out* modela predviđena kao iznimka. Naime, sukladno

---

<sup>732</sup> Sousa Antunes, Henrique, Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portuguese Report), str. 27., dostupno na [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal\\_National\\_Report.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal_National_Report.pdf), pristup: 17.7.2020.

<sup>733</sup> Ibid.

točki 21. Preporuke, državama članicama dana je mogućnost da iznimno uvedu i *opt-out* model i to samo u svrhu ostvarivanja pravde. Navedeni model mora biti propisan zakonom ili odlukom suda. Ovo rješenje korisno je u slučajevima velikog broja oštećenika i malih šteta, ali nedostatak Preporuke je što ne određuje precizno kada se takav postupak može primijeniti. Zbog pravne sigurnosti i pružanja smjernica nacionalnim sudovima koji će se morati baviti novim procesnopravnim instrumentima, potrebno je da budu detaljno određeni preduvjeti za primjenu *opt-out* modela. Postavljanje daljnjih uvjeta važno je s obzirom na zamjerku ovom modelu da on povećava rizik zlouporabe sudskog postupka.

Jedan od važnih aspekata kolektivne pravne zaštite odnosi se na definiranje oštećenika koji su zastupani u kolektivnoj tužbi i njihovo uključivanje u kolektivne postupke. Tako prema *opt-in* modelu osoba koja je pokrenula postupak mora postaviti jasne i konkretne kriterije, kako bi oštećenici mogli procijeniti jesu li njihovi zahtjevi prihvatljivi tj. mogu li se oni uključiti u postupak. Kod *opt-out* modela kriteriji moraju biti u skladu s dvostrukom razinom pravne transparentnosti. Prvo, zahtjevi ili osobe koje su obuhvaćene tužbom moraju biti učinkovito konkretizirani, tako da im se može uputiti odgovarajuća obavijest i da se može procijeniti obvezujući učinak svake presude. Drugo, tuženiku se mora pružiti nedvosmislena definicija veličine zahtjeva, kako bi se mogao procijeniti stupanj njegove odgovornosti za štetu. Prema Preporuci, minimalni standard za definiranje zastupanih oštećenika je da im je nastala šteta. Kao ostali kriteriji po kojima bi se mogli definirati oštećenici obuhvaćeni kolektivnom tužbom u pravnoj teoriji ističu se: (i) razina u distribucijskom lancu na kojoj je nastala šteta (npr. je li šteta nastala izravnim ili neizravnim kupcima), (ii) da je šteta nastala u istoj državi članici ili (iii) u slučajevima zaštite potrošača, zahtijevati zajedničko uobičajeno boravište za sve osobe oštećene predmetnim kršenjem. Ključno pitanje koje proizlazi iz modela *opt-out* odnosi se na pouzdano definiranje oštećenika koji su pretrpjeli štetu zbog povrede prava tržišnog natjecanja. To je pitanje od osobite važnosti za specificiranje tužbenog zahtjeva te za kvantificiranje naknade štete kao i za odluku o tome teče li već parnica o istom zahtjevu. Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti ne uključuje posebne kriterije koji su potrebni za identifikaciju oštećenika. Ona se ne bavi izričito ovim aspektom i samo ističe da je predstavnička tužba ona koju entiteti podnose „u ime dvije ili više fizičkih ili pravnih osoba“ pri čemu te osobe nisu stranke u postupku. Ovakvo oprezno rješenje Komisije možemo opravdati težnjom da se stvori fleksibilan mehanizam koji bi nacionalnim sudovima omogućavao određenu marginu diskrecije prilikom definiranja uvjeta koje je potrebno ispuniti, da bi oštećenici bili obuhvaćeni kolektivnom tužbom.

#### *4.3. Izvješće Komisije o provedbi Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti*

Države članice morale su u vlastiti nacionalni sustav implementirati načela navedena u Preporuci najkasnije do 26. srpnja 2015. godine. One su ujedno bile dužne Komisiji dostaviti pouzdane statističke podatke o broju izvansudskih i sudskih postupaka kolektivne pravne zaštite na godišnjoj razini. Sukladno Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti, Komisija je najkasnije do 26. srpnja 2017. morala ocijeniti provedbu Preporuke u praksi. Pritom je morala ocijeniti učinak Preporuke na pristup pravdi, na pravo na dobivanje naknade, na potrebu sprječavanja zlouporabe parnica te na funkcioniranje jedinstvenog tržišta i konkurentnost gospodarstva EU. Također, Komisija je morala procijeniti trebaju li se predložiti daljnje mjere za jačanje horizontalnog pristupa koji se odražava u Preporuci. U tom kontekstu, u razdoblju od 22. svibnja 2017. do 15. kolovoza 2017. godine, provedeno je javno savjetovanje.<sup>734</sup> Ono je imalo za cilj prikupljanje informacija o praktičnim iskustvima s kolektivnom pravnom zaštitom, kao i situacijama u kojima bi ona mogla biti primjerena iako nije tražena.

Nakon javnog savjetovanja, Komisija je 25. siječnja 2018. godine, sa zakašnjenjem od šest mjeseci, izradila Izvješće Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom i gospodarskom socijalnom odboru o provedbi Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti.<sup>735</sup> Navedeno Izvješće sadržava ocjenu praktične provedbe Preporuke te je usmjereno na promjene u zakonodavstvu država članica. Nadalje, ono ispituje jesu li te promjene dovele do raširenije i usklađenije primjene pojedinačnih načela utvrđenih u Preporuci. Pritom se u njemu ispituje i prikupljeno praktično iskustvo u primjeni pravila o kolektivnoj pravnoj zaštiti koja su dostupna na nacionalnoj razini ili, ako takvih pravila nema, koliko se učinkovito rješavaju situacije masovne štete. U tom kontekstu u Izvješću se analizira u kojoj se mjeri provedbom Preporuke pridonijelo ostvarenju njezinih glavnih ciljeva, olakšavanja pristupa pravosuđu i sprečavanja zlouporabe sudskih postupaka.<sup>736</sup> Izvješće se većinom temelji na sljedeća četiri izvora: (i) podacima koje su dostavile države članice na temelju upitnika Komisije, (ii) istraživanju na kojem se temelji ocjenjivanje provedbe Preporuke i kojim su obuhvaćene sve države članice, (iii) pozivu na

---

<sup>734</sup> Call for evidence on the operation of collective redress arrangements in the Member States of the European Union, dostupno na <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59539/en>, pristup: 3.6.2020.

<sup>735</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU), COM (2018) 40, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0040&from=EN>, pristup: 29.12.2022.

<sup>736</sup> Cf. *ibid.*, str. 1.

dostavljanje dokaza na koje je Komisija zaprimila 61 odgovor te (iv) istraživanju na kojem se temelji provjera prikladnosti prava EU o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište.

Iako bi, prema Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti, sve države članice trebale imati na raspolaganju mehanizme kompenzacijske kolektivne pravne zaštite u svim slučajevima kada su povrijeđena prava više osoba zajamčena pravom EU, u Izvješću se, između ostalog, navodi da su „zakonodavne aktivnosti na koje utječe Preporuka bile u državama članicama ograničene“.<sup>737</sup> Nakon donošenja Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti, sedam država članica provelo je zakonodavne reforme, ali se one nisu u svemu temeljile na načelima Preporuke. Pritom je u Izvješću istaknuto da je većina projekata koji su doveli do novog zakonodavstva (ili do zakonodavstva u pripremi) ograničena na pitanja zaštite potrošača. Nadalje, šest država članica dopušta uporabu *opt-out* mehanizma.<sup>738</sup> Također, u devet država članica dopuštena je neka vrsta odvjetničkih naknada za uspjeh u sporu. Iz toga možemo zaključiti da *opt-out* mehanizam kao i odvjetničke naknade, nisu strani pravnoj tradiciji država članica, kao što to europski zakonodavac godinama ističe.

Komisija je utvrdila da kolektivna pravna zaštita u obliku tužbi za zabranu postupanja postoji u svim državama članicama, za predmete zaštite potrošača koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive o sudskim nalogima.<sup>739</sup> Međutim, suprotno Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti, nemaju sve države članice uspostavljene mehanizme kompenzacijske kolektivne pravne zaštite. Navedeni mehanizmi dostupni su u devetnaest država članica, ali u više od pola njih kompenzacijski zahtjevi ograničeni su na područje zaštite potrošača i povezana područja, kao što su prava putnika ili financijske usluge. Drugo područje u kojem je prijavljeno nekoliko slučajeva jest pravo tržišnog natjecanja, posebno kad navodne žrtve kartela traže odštetu, nakon što tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja donese odluku o povredi. Prema Komisiji, relativna neuporaba kolektivne pravne zaštite u drugim područjima nije posljedica samo činjenice da je u mnogim državama članicama kompenzacijska ili preventivna pravna zaštita dostupna samo za potrošače ili u pravu tržišnog natjecanja, već se

---

<sup>737</sup> Cf. *ibid.*, str. 2.

<sup>738</sup> Od šest država članica koje dopuštaju uporabu *opt-out* mehanizma, njih četiri primjenjuju *opt-in* i *opt-out* mehanizam ovisno o vrsti postupka ili o posebnostima predmeta, a dvije države članice primjenjuju samo *opt-out* mehanizam. *Ibid.*

<sup>739</sup> Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [2009] L 110/269, dalje u tekstu: Direktiva o sudskim nalogima. Područjem primjene Direktive o sudskim nalogima obuhvaćene su povrede zakona EU o zaštiti potrošača navedene u njezinu Prilogu I.

čini i da je povezana s drugim čimbenicima, kao što su složenost i trajanje postupka ili stroga pravila o dopuštenosti, koja su često povezana s pravnim položajem.<sup>740</sup>

Konačno, u zaključku Izvješća Komisija je predstavila sljedeće planove: (i) dalje promicati načela utvrđena u Preporuci iz 2013. u svim područjima u pogledu dostupnosti kolektivne pravne zaštite u nacionalnom zakonodavstvu i poboljšanja pristupa pravosuđu te u pogledu osiguravanja nužnih zaštitih mjera od zlouporabe sudskih postupaka, (ii) provesti daljnju analizu nekih aspekata Preporuke, koji su od ključne važnosti za sprečavanje zlouporabe i za osiguravanje sigurne uporabe mehanizama kolektivne pravne zaštite, na primjer u pogledu financiranja kolektivnih tužbi, kako bi dobila bolji uvid u oblikovanje i provedbu u praksi i (iii) provoditi mjere u skladu s ovom ocjenom Preporuke iz 2013. u okviru buduće inicijative o „Novim pogodnostima za potrošače”, kako je najavljeno u Programu rada Komisije za 2018., a koje mjere su posebno usmjerene na jačanje pravne zaštite i aspekte provedbe iz Direktive o sudskim nalogima u odgovarajućim područjima.

Do značajnog iskoraka u razvoju mehanizama kolektivne pravne zaštite u EU došlo je 2018. godine. Naime, kako bi se odgovorilo na izazove u području politike zaštite potrošača te istodobno osiguralo pošteno jedinstveno tržište za potrošače i poduzeća, Komisija je u svojoj inicijativi pod nazivom „Nove pogodnosti za potrošače“ predložila izmjene zakonodavnog okvira te niz nezakonodavnih mjera. Izmjenama se nastoji postići sljedeće: (i) modernizirati postojeća pravila i ukloniti nedostatke u postojećoj pravnoj stečevini u području zaštite potrošača, (ii) pružiti potrošačima bolje mogućnosti pravne zaštite te podupirati djelotvorno izvršavanje propisa i bolju suradnju tijela javne vlasti na pravednom i sigurnom jedinstvenom tržištu, (iii) poboljšati suradnju s partnerskim zemljama izvan EU, (iv) osigurati jednako postupanje prema potrošačima na jedinstvenom tržištu i jamčiti da su nacionalna nadležna tijela ovlaštena za suzbijanje svih problema s „dvojnomo kvalitetom” potrošačkih proizvoda, (v) poboljšati komunikaciju i izgradnju kapaciteta kako bi potrošači postali svjesniji svojih prava te pomoći trgovcima, posebice malim i srednjim poduzećima, da lakše ispunjavaju svoje obveze te (vi) razmotriti buduće izazove u području politike zaštite potrošača u gospodarskom i tehnološkom okruženju koje se brzo razvija.<sup>741</sup>

---

<sup>740</sup> Izvješće Komisije o provedbi Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti, op. cit. (bilj. 723), str. 3.-4.

<sup>741</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Nove pogodnosti za potrošače“, COM (2018) 183, konačno, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN>, pristup: 30.12.2022.

Predloženi paket zakonodavnih izmjena rezultirao je donošenjem Direktive 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača<sup>742</sup> i Direktive 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ.<sup>743</sup>

Direktivom o predstavničkim tužbama nastoje se otkloniti nedostaci u primjeni procesnih mehanizama kolektivne (ali i individualne) zaštite potrošača koji su uočeni u praksi postupanja subjekata ovlaštenih na pokretanje tih postupaka. Njezin je glavni cilj olakšati pristup pravosuđu radi zaštite kolektivnih interesa potrošača te stvaranje pravednijeg tržišnog natjecanja i jednakih uvjeta za trgovce koji posluju na unutarnjem tržištu.<sup>744</sup> Navedeno se nastoji ostvariti pravnim okvirom kojim će se ustanoviti učinkovit sustav kolektivne pravne zaštite. Tako su države članice dužne osigurati da potrošačima bude dostupan barem jedan djelotvoran i učinkovit postupovni mehanizam za predstavničke tužbe za mjere zabrane, ali i za mjere popravljanja štete na nacionalnoj razini i na razini EU. Na taj način proširene su mjere pravne zaštite potrošača te su, uz dosadašnju mogućnost traženja mjera pravne zaštite, države članice obvezne osigurati kompenzacijske mehanizme kolektivne pravne zaštite potrošača. Pri tom im je prepuštena odluka hoće li oblikovati postupovni mehanizam za predstavničke tužbe kao dio postojećeg ili kao dio novog postupovnog mehanizma, ili kao različit postupovni mehanizam, pod uvjetom da je barem jedan mehanizam za predstavničke tužbe usklađen s Direktivom.<sup>745</sup> Na taj način Direktiva o predstavničkim tužbama zapravo postavlja samo minimalne standarde za mehanizme kolektivne pravne zaštite.

Suprotno od Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti koja je usmjerena na ukupnost pojedinačnih interesa potrošača, Direktiva o predstavničkim tužbama usmjerena je na zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Osim toga, za razliku od Preporuke koja je zauzela nesektorski pristup i koja predviđa široko područje primjene, Direktiva o predstavničkim tužbama

---

<sup>742</sup> Direktiva 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, SL [2019] L 328/7.

<sup>743</sup> Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL [2020] L 409/1, dalje u tekstu: Direktiva o predstavničkim tužbama. Direktivu o predstavničkim tužbama države članice bile su obvezne implementirati do 25. prosinca 2022., pri čemu se Direktiva primjenjuje od 25. lipnja 2023. (članak 24. stavak 1. Direktive o predstavničkim tužbama).

<sup>744</sup> Točke 5. i 7. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

<sup>745</sup> Točka 11. preambule Direktive o predstavničkim tužbama.

ograničena je na rješavanje kršenja prava potrošača, a njezin Prilog I. daje popis od 66 akata, potkrepljujući na taj način opseg primjene naveden u članku 2. Direktive.<sup>746</sup> Tako se predstavničke tužbe mogu, primjerice, podnijeti radi povrede potrošačkih prava iz područja financija, prava putnika, zaštite osobnih podataka korisnika elektroničkih komunikacija, turističkih usluga, energetike, zaštite zdravlja i dr. Međutim, Direktiva o predstavničkim tužbama ne obuhvaća pravo na podnošenje predstavničkih tužbi zbog povrede kolektivnih interesa i prava koji bi se ticali zaštite tržišnog natjecanja, iako je riječ o iznimno važnom području, koje se također odnosi na povredu prava zajamčenih pravom EU. Time su mehanizmi kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja ostali samo na razini neobvezujuće Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti, iako se europski zakonodavac još od samih početaka stvaranja kolektivnih mehanizama pravne zaštite zalagao za njihovo uvođenje upravo na ovom području.

---

<sup>746</sup> Tako primjerice Direktivom o predstavničkim tužbama nije obuhvaćena zaštita potrošača zbog povrede prava tržišnoga natjecanja. No, iako je područje primjene predmetne Direktive uže od onog predviđenog Preporukom o kolektivnoj pravnoj zaštiti, ono je znatno šire od onog koje je bilo predviđeno Direktivom 2009/22.



## 5. Zaključak

Europska politika tržišnog natjecanja jednako je stara kao i sama EU. Naime, još od osnivanja Europske ekonomske zajednice nastoji se stvoriti i očuvati zajedničko integrirano tržište te održavati učinkovito tržišno natjecanje. Pri tom je konačni cilj politike tržišnog natjecanja EU dobrobit i opće blagostanje cjelokupne zajednice.

Od samih početaka EU, odredbe o povredi prava tržišnog natjecanja utvrđene su Ugovorom o osnivanju Europske ekonomske zajednice te su, unatoč izmjenama ugovorâ, ostale u osnovi nepromijenjene i trenutno su sadržane u člancima 101. do 105. UFEU-a. Jednako kao hrvatsko, i europsko pravo o zaštiti tržišnog natjecanja odnosi se na zabranu kartela i drugih restriktivnih sporazuma te na zabranu zlouporabe vladajućeg položaja.

Razvoj javnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja EU možemo podijeliti u tri faze. Prva faza provedbe europske politike tržišnog natjecanja započela je samim osnivanjem EU i trajala sve do stupanja na snagu Uredbe 1/2003. Tijekom ovog razdoblja, javna provedba imala je središnju ulogu, dok je uloga privatne provedbe bila dopunska. Za javnopravnu provedbu zaštite europskog prava tržišnog natjecanja u pravilu je bila nadležna samo Komisija. Osim toga, Komisija je bila isključivo nadležna za donošenje odluka o izuzeću u smislu članka 101. stavka 3. UFEU-a. S vremenom i povećanjem broja država članica, u praksi je ovakvo rješenje dovelo do sporosti sustava i pravne nesigurnosti te do sprječavanja pokretanja privatnih tužbi pred nacionalnim sudovima odnosno do sprječavanja učinkovitosti privatnopravne provedbe u pojedinim državama članicama.<sup>747</sup>

Donošenjem Uredbe 1/2003 ukinuto je centralno mjesto Komisije u primjeni i izvršavanju prava tržišnog natjecanja te je započelo novo razdoblje provedbe europske politike. Uredbom je provedena decentralizacija sustava u korist nacionalnih sudova i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Tako sada navedena tijela više nemaju sporednu ulogu u zaštiti europskog prava tržišnog natjecanja, već su ovlaštena u cijelosti primjenjivati članke 101. i 102. UFEU-a. Pri tom su ona ovlaštena primjenjivati nacionalno i europsko pravo tržišnog natjecanja, u onim slučajevima u kojima povreda prava tržišnoga natjecanja utječe na trgovinu među državama članicama. Međutim, države članice na svojem teritoriju ne smiju primjenjivati propise koji su stroži od europskog prava tržišnog natjecanja kada je riječ o (zabranjenim) sporazumima.

---

<sup>747</sup> Prema istraživanju *Wilsa* privatna provedba prije stupanja na snagu Uredba 1/2003 bila je posebno dobro uspostavljena u Njemačkoj i Nizozemskoj, ali je također bila značajna i u Belgiji, Austriji, Italiji, Francuskoj i Španjolskoj. Wils, op. cit. (bilj. 501), str. 9.

Suprotno tomu, kod zlouporabe vladajućeg položaja, države članice mogu svojim nacionalnim pravima predvidjeti stroža pravila zabrane i sankcioniranja takvog djelovanja, nego što su to pravila europskog prava, bez obzira utječe li to na trgovinu među državama članicama.

Ovakva značajna uključenost nacionalnih tijela za zaštitu (europskog) prava tržišnog natjecanja dovela je do velikog porasta javne provedbe. Ujedno se povećala uloga (viših) nacionalnih sudova koji djeluju kao revizijski sudovi protiv odluka nadležnih nacionalnih tijela u postupcima zaštite tržišnog natjecanja.<sup>748</sup> S druge strane, privatna provedba i dalje je imala dopunsku ulogu. Ti su slučajevi i dalje uglavnom bili *stand alone* postupci, a ponajviše su se odnosili ili na vertikalne sporazume ili na zlouporabu vladajućeg položaja.<sup>749</sup>

Konačno, treća faza razvoja javnopravne provedbe započela je 2018. godine donošenjem ECN+ Direktive. Svrha ove Direktive je ojačati učinkovitost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta te otkloniti procesnu i institucionalnu raznolikost koja je do tada postojala u temeljnim aspektima zaštite tržišnog natjecanja. Hoće li se postavljeni ciljevi uistinu ostvariti, tek nam predstoji vidjeti.

Iako su nacionalna tijela provoditelji europskog prava tržišnog natjecanja, Komisija i dalje može odlučivati u onim predmetima koji su od iznimnog značenja za pravo Unije. Tako će ona djelovati u onim slučajevima u kojima određeni predmet ima implikacije na šire geografsko područje i kada je on od osobitog značaja za Uniju.<sup>750</sup> Pri tom Komisija može sama započeti postupak, ili se uključiti kao *amicus curiae* u nacionalni postupak. Također, ona može donositi odluke kad je potrebno neko tumačenje o sukladnosti sporazuma s pravilima tržišnog natjecanja, kao i pružiti pomoć u primjeni određenih načela.

Slično kao Agencija, i Komisija je institucionalno strukturirana kao upravno tijelo sa snažnom ulogom istražitelja, tužitelja i suca. Naime, na Komisiju su prenesene istražne ovlasti, ovlast pokretanja i provođenja postupka te kažnjavanja u slučaju utvrđenja povrede pravila tržišnog natjecanja. Jednako kao što su prema hrvatskoj pravnoj doktrini dvojbene ovlasti Agencije, tako i inozemna doktrina preispituje i kritizira institucionalnu strukturu Komisije. Kako bi se otklonili istaknuti nedostaci, predloženi su različiti modeli restrukturiranja postojećeg institucionalnog uređenja. Pri tom prijedlozi variraju od suzdržanih izmjena unutar postojećeg pravnog uređenja i razdvajanja postupka u dvije faze, pri čemu bi za provedbu svake

---

<sup>748</sup> Cf. *ibid.*, str. 12.

<sup>749</sup> Cf. *ibid.*, str. 14.

<sup>750</sup> Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, op. cit. (bilj. 66), str. 43.-54.

faze bilo nadležno drugo tijelo, do radikalne institucionalne reforme koja obuhvaća uspostavu potpuno novog neovisnog tijela za provedbu europskog prava tržišnog natjecanja i to po uzoru na njemački sustav provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Međutim, do danas nije prihvaćen niti jedan od iznesenih prijedloga.

Komisija može pokrenuti postupak na vlastitu inicijativu (*ex offio*), temeljem pritužbe zainteresirane strane i temeljem prijave države članice. Jednako kao u hrvatskom, i u europskom pravu pritužba odnosno davanje informacija predstavlja samo inicijativu za pokretanje postupka. Konačnu odluku o otvaranju postupka donosi Komisija, pri čemu ne mora postupati po svakom prigovoru koji joj se dostavi. Komisija, dakle, može i ne pokrenuti postupak (npr. zbog izostanka interesa Zajednice ili neosnovanosti pritužbe) ili uputiti predmet na ocjenjivanje nekoj državi članici, ovisno o tomu koje bi tijelo bilo pogodnije za odlučivanje u konkretnom predmetu.

S druge strane, ako su početne informacije izazvale sumnju da dolazi ili da je došlo do povrede europskog prava tržišnog natjecanja, Komisija će, u pravilu, otvoriti postupak i nastaviti s ispitnim radnjama. Pri tom Komisija ima široke ovlasti za dobivanje informacija koje smatra bitnim za utvrđivanje povrede. Navedene ovlasti u većem dijelu poklapaju se s ovlastima Agencije. Nakon okončanja ispitnog dijela postupka Komisija može (i) zaključiti predmet (obustaviti postupak), (ii) nastaviti postupak donošenjem odluke o povredi članka 101. i/ili 102. UFEU-a ili (iii) nastaviti postupak donošenjem odluke o prihvaćanju mjera za neutraliziranje protutržišnih učinaka predloženih od stranaka u postupku (odluka iz članka 9. stavka 1. Uredbe 1/2003).

Ako utvrdi da je došlo do kršenja članka 101. ili 102. UFEU-a, Komisija donosi odluku kojom zahtijeva prestanak kršenja. Također, može izreći privremene mjere kako bi spriječila nastajanje nepopravljive štete prije donošenja konačnih odluka. Osim toga, Komisija može na vlastitu inicijativu utvrditi kako se članak 101. neće primijeniti na sporazum bilo zato što nisu zadovoljeni uvjeti za primjenu stavka 1. navedenog članka, ili su ispunjeni uvjeti za davanje iznimke. U ovom slučaju ona donosi deklaratornu odluku. Na isti način može donijeti takvu odluku pozivajući se na članak 102. UFEU-a, ali samo ako je to nužno iz razloga javnog interesa. Prema tome, možemo zaključiti da je u postupcima zaštite europskog prava tržišnog natjecanja, Komisija ovlaštena donijeti sljedeće odluke: (i) odluku kojom se utvrđuje povreda članaka 101. i 102. UFEU-a, zahtijeva otklanjanje te povrede i izriče novčana kazna, (ii) odluku o izricanju privremenih mjera, (iii) odluku o prihvaćanju mjera i obveza predloženih od stranaka

u postupku, (iv) odluku kojom se utvrđuje neprimjenjivost članaka 101. i 102. UFEU-a na sporazum, odluku udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje te iznimno i (v) odluku kojom utvrđuje da sporazum odnosno određena praksa nije suprotna članku 101. ili 102. UFEU-a. Takvu odluku može donijeti samo ako to zahtijeva javni interes Zajednice i to isključivo na vlastitu inicijativu.

Osiguravanje jedinstvene primjene pravila i javnopravna provedba europskog prava tržišnog natjecanja oblikovani su uzajamnim djelovanjem Komisije i Suda EU.<sup>751</sup> Cjelokupni sustav sudske kontrole u postupcima zaštite tržišnog natjecanja povjeren je Sudu EU. Pri tom, sudska kontrola ima dvije funkcije – osigurati određenu mjeru vanjske kontrole ovlasti Komisije te stvarati pravnu sigurnost u provedbi prava tržišnog natjecanja na razini EU. S obzirom da se Sud EU bavi institucionalnim, postupovnim i materijalnim pitanjima prava tržišnog natjecanja, možemo zaključiti da je Sud EU konačni donositelj pravila u postupcima zaštite europskog prava tržišnog natjecanja.

Za razliku od jednostupanjskog modela sudske kontrole predviđenog u hrvatskom pravnom sustavu, postupak pred Sudom EU u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja je dvostupanjski. Naime, tužba protiv odluka Komisije podnosi se Općem sudu koji je sud prvog stupnja, dok su odluke Općeg suda podložne kontroli drugostupanjskog suda, tj. tzv. Suda.

Postupak pred Općim sudom pokreće se izravnom tužbom, pri čemu u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja sudi vijeće od najmanje tri suca. Međutim, u složenijim predmetima, moguće je proširiti sastav vijeća na pet, pa čak do trinaest sudaca. Tužba se može podnijeti u roku od dva mjeseca od objave odluke Komisije, a stranke u postupku mogu zastupati isključivo odvjetnici. Tužitelj tužbom može zatražiti poništenje odluka Komisije na temelju sljedećih razloga: (a) nenadležnosti, (b) bitne povrede postupka, (c) povrede ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njihovu primjenu ili (d) zbog zlouporabe ovlasti.

U usporedbi s hrvatskim uređenjem, osim u pogledu modela, postupak sudske kontrole razlikuje se i u pogledu ovlasti koje sud ima tijekom postupka. Za razliku od Visokog upravnog suda RH, Opći sud ima široke inkvizitorne ovlasti u utvrđivanju činjenica, poput analize svih (novih i starih) činjenica i dokaza, saslušanja svjedoka, angažiranja vještaka i sl. Osim toga, stranke tijekom postupka mogu iznositi nove činjenice i dokaze, odnosno iznositi svoju obranu, činjenice koje im idu u prilog kao i dokaze koji potkrjepljuju iznesene činjenice.

---

<sup>751</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 79.

Ako Opći sud u postupku utvrdi da je tužba osnovana, njegove ovlasti ovise o tome osporava li se odluka Komisije u pogledu novčanih kazni ili se tužbom zahtijeva poništenje odluke Komisije. Tako, pri odlučivanju od novčanim kaznama Opći sud ima neograničenu nadležnost te on može ukinuti odluku Komisije, izmijeniti odluku o visini kazne te kaznu povećati ili smanjiti. Dakle, kada je riječ o adekvatnosti iznosa izrečene novčane kazne, Opći sud provodi preispitivanje *de novo*: on može izmijeniti odluku Komisije, različito ocjenjujući čimbenike koji se uzimaju u obzir pri izračunu visine kazne kao što su primjerice otegotne i olakotne okolnosti. S druge strane, opći standard sudske kontrole je tzv. kontrola zakonitosti odluka Komisije koja se temelji na članku 263. UFEU-a. Naime, prema učestaloj sudskoj praksi, Opći sud nema ovlast meritorno odlučivati. Ako on u postupku odluči da je tužba protiv odluke Komisije osnovana, ukinut će osporavanu odluku i predmet vratiti Komisiji na ponovno odlučivanje. Dakle, za razliku od Visokog upravnog suda RH koji ima izrazito sužene inkvizitorne ovlasti, ali koji može donositi meritorne odluke, Opći sud, iako ima znatno veće ovlasti tijekom postupka, nema ovlast meritorno odlučivati.

Navedene dvostruke ovlasti Općeg suda dovele su do značajnih nesigurnosti u pogledu standarda i opsega sudske kontrole.<sup>752</sup> Tako je u pravnoj doktrini i sudskoj praksi posebno dvojbeno ima li Opći sud ovlast provoditi ekonomske analize i ispitivati pravilnost odluke Komisije u dijelu koji se odnosi na složena gospodarska i ekonomska pitanja, odnosno treba li se on upustiti u provjeru točnosti i istinitosti ekonomskih procjena i analiza predloženih od strane Komisije ili ih čak i sam provoditi. I dok pojedini autori ističu kako su te ovlasti u isključivoj nadležnosti Komisije ili nacionalnih regulatornih tijela, oponenti takvog pristupa smatraju da bez provođenja ekonomskih analiza nema ni prave razine sudske kontrole, pri čemu upravo sudske odluke imaju ključnu ulogu u tumačenju i definiranju brojnih spornih pravnih pitanja.<sup>753</sup>

Unatoč iznesenim stajalištima, prema praksi Suda EU potvrđenoj u presudi protiv *Microsoft*,<sup>754</sup> Komisija ima određenu razinu diskrecije (*margin of appreciation*) u pogledu ekonomskih analiza. Međutim, granica između ovlasti Suda EU i autonomije Komisije nije jasno postavljena. Naime, nejasno je pod kojim uvjetima i na koji način će se priznati diskrecijska ovlast Komisije, kao i kako se točno ograničava sudska kontrola.

---

<sup>752</sup> Cf. *ibid.*, str. 139.

<sup>753</sup> De la Torre, *op. cit.* (bilj. 684), str. 505–578., cit. u: Akšamović, *op. cit.* (bilj. 170), str. 421.

<sup>754</sup> Predmet T-201/04 *Microsoft protiv Komisije* [2007] ZSP II-3601.

Kao što je *supra* istaknuto, postupak zaštite tržišnog natjecanja pred Sudom EU je dvostupanjski. Iako je ovakvim modelom zajamčena viša razina upravnosudske zaštite, razlozi za podnošenje žalbe su ograničeni. Tako se žalba može podnijeti samo zbog nenadležnosti Općeg suda, povrede postupovnih prava stranaka te povrede prava EU, ali ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

Ako drugostupanjski sud u žalbenom postupku utvrdi nepravilnosti koje su stranke istaknule u žalbi, on može ukinuti presudu Općeg suda i predmet vratiti Općem sudu na ponovno suđenje ili može meritorno odlučiti o sporu. Dakle, za razliku od Općeg suda koji nema ovlast meritornog odlučivanja u sporu protiv odluka Komisije, drugostupanjski sud može ukinuti odluku Općeg suda i presudom odlučiti o spornoj stvari. Na taj način je u europskim postupcima zaštite tržišnog natjecanja uklonjen nedostatak meritornog odlučivanja pred prvostupanjskim sudom.

Decentralizacija europskog sustava zaštite tržišnog natjecanja dovela je do značajnog porasta javnopravne provedbe. S druge strane, privatnopravna zaštita i dalje je imala dopunsku ulogu. Pri tom su se postupci pred nacionalnim sudovima uglavnom odnosili na vertikalne sporazume ili zlouporabu vladajućeg položaja. Unatoč stajalištu Suda EU da pravo na naknadu štete jača pravila tržišnog natjecanja i da je privatna provedba jednako važna kao i javna provedba, ovi postupci u većini država članica, pokretali su se iznimno rijetko. Jedan od razloga slabe razvijenosti kompenzacijske funkcije privatnopravne zaštite bio je i taj što su se u tim postupcima primjenjivala nacionalna pravila o odštetnoj i građanskoj odgovornosti svake države članice, među kojima su postojale značajne razlike u proceduri i pravnoj kulturi.

Kako bi uklonio nejednakosti pravnih pravila država članica i ojačao kompenzacijsku funkciju privatnopravne zaštite, europski zakonodavac donio je u studenom 2014. Direktivu o naknadi štete. Novim instrumentima koje je uvela Direktiva nastojalo se uspostaviti minimalnu razinu usklađenosti među državama članicama i osigurati da subjekti kojima je nastala šteta zbog povrede prava tržišnog natjecanja mogu ostvariti punu naknadu zbog pretrpljene povrede. Konačno, Direktivom se nastojalo uspostaviti optimizaciju javnopravne i privatnopravne zaštite tržišnog natjecanja.

Iako je Direktivom ograničena procesnopravna autonomija država članica, odredbe koje ju ograničavaju su nejasne, što može stvarati probleme u tumačenju i otežati zahtjeve za naknadu štete. Tako postoji niz neriješenih i kompleksnih pitanja poput praktične primjene pravila o presumpciji nastanka štete, obrani prenošenjem i kvantifikaciji štete, a koja pitanja su

osobito važna za postizanje učinkovitog sustava naknade štete. Pored toga, Direktiva uvodi i postupak otkrivanja dokaza koji se trebao implementirati u nacionalna pravila građanskog postupka, a koji se u većini država članica doživio kao revolucionarna promjena u odnosu na dotadašnju sudsku praksu. Kako je jedan od ciljeva Direktive osigurati određenu minimalnu razinu usklađenosti procesnih i materijalnih pravila država članica u svrhu uspješnog ostvarivanja zahtjeva za naknadu štete, ona ostavlja prostora za autonomiju država članica. Tako će se u pitanjima o kojima Direktiva šuti i dalje primjenjivati nacionalna pravila pod uvjetom poštivanja načela učinkovitosti i ekvivalentnosti.

Nesporno je da Direktiva uvodi pojedina pravila kojima se može povećati broj zahtjeva za naknadu štete, međutim ona u potpunosti izostavlja određene mehanizme i pravila koji su neophodni za učinkovit sustav odštetnih zahtjeva u pravu tržišnog natjecanja i kojima se Komisija bavila u Zelenoj i Bijeloj knjizi. Tako njome nije regulirano ključno pitanje koje je Komisija u svom radu utvrdila kao potrebno za podnošenje zahtjeva za naknadu štete, a to je financiranje takvih zahtjeva. Osim toga, Direktiva nema odredbe koje se odnose na potrebu specijalizacije nacionalnih sudova, unatoč rastućem konsenzusu u pravnoj doktrini o vrijednosti i iznimnom značaju specijaliziranog sudstva u području zaštite tržišnog natjecanja. Konačno, ne postoji ni odredba Direktive koja se odnosi na troškove parničnog postupka koji su također prepoznati kao razlozi za nepodnošenje kompenzacijskih tužbi.

Neovisno o istaknutim nedostacima, Direktiva za naknadu štete još je jedan korak k većoj decentralizaciji europskog prava tržišnog natjecanja, u kojem oštećenici imaju određenu ulogu u provođenju zabrane protupravnog tržišnog natjecanja, budući da svatko kome je nastala šteta zbog povrede prava tržišnog natjecanja ima pravo na naknadu štete. Osim toga rasprava oko donošenja i implementacije Direktive kao i sama Direktiva, u pojedinim državama članicama utjecali su na svijest sudionika tržišnog natjecanja o važnosti kompenzacijskih zahtjeva. Tomu u prilog govori i Izvješće Komisije o provedbi Direktive prema kojem se broj postupaka naknade štete povećao u ukupno trinaest zemalja EU. Međutim, mnoga suštinska pitanja koja su utvrđena Direktivom i provedena implementacijom, i dalje ovise o tumačenju nacionalnih sudova, a nakon toga i Suda EU, pri čemu je načelo učinkovitosti temelj sudske prakse.

Kolektivna pravna zaštita u EU jedna je od središnjih tema o kojoj se godinama nemalo pisalo i raspravljalo. Uz to, europski zakonodavac gotovo dvadeset godina borio se sa zauzimanjem jasnog stajališta o uvođenju obvezujućih (kompenzacijskih) mehanizama

kolektivne pravne zaštite kao i sa uspostavljanjem koherentnog pravnog okvira. Čak štoviše, čini se da se u području zaštite tržišnog natjecanja još uvijek bori.

S jedne strane, vidljivi su dugogodišnji naponi u smjeru primjene i unaprjeđenja metoda zaštite kolektivnih interesa i prava u svim područjima. Tako je još 2005. Komisija prepoznala važnost ove metode i u svojoj Zelenoj knjizi istaknula da se njome mogu ostvariti ciljevi učinkovite pravne zaštite i uspostavljanja tržišne ravnoteže. Osim toga, u Preporuci o kolektivnoj pravnoj Komisija je uspostavila svojevrstan okvir za uvođenje mehanizama kolektivne pravne zaštite u onim područjima u kojima pravo EU poduzetnicima i građanima omogućuje ostvarivanje njihovih prava, poput područja zaštite potrošača, tržišnog natjecanja, zaštite okoliša, zaštite osobnih podataka te zaštite ulagača. Također, ona bi se trebala primjenjivati i u svim drugim područjima u kojima bi mehanizmi kolektivne pravne zaštite bili relevantni.

S druge strane, tek se donošenjem Direktive o predstavničkim tužbama europski zakonodavac ohrabrio uspostaviti obvezujuće kompenzacijske mehanizme kolektivne pravne zaštite. Međutim, različito od Preporuke, Direktiva obuhvaća samo zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, ali ne i pravo na podnošenje predstavničkih tužbi koji se tiču zaštite tržišnog natjecanja, iako je riječ o iznimno važnom području. Tako je uvođenje mehanizama kolektivne pravne zaštite u području tržišnog natjecanja ostalo samo na razini Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti kao „labavom“ okviru koji ne obvezuje države članice, već samo pokazuje zajednički pravac, bez nametanja potrebnih reformi država članica. Posljedično tomu, Preporuka nije uspjela postići svoj cilj promicanja pristupa pravdi te je imala mali učinak na zakonodavstva većine država članica.

Uistinu je nejasno zašto Direktivom o predstavničkim tužbama nije obuhvaćeno i područje zaštite tržišnog natjecanja budući da je od samih početaka prepoznavanja prednosti i važnosti mehanizama kolektivne pravne zaštite europski zakonodavac isticao kako se taj mehanizam treba uspostaviti upravo u ovom području. Također je nejasno zašto je zakonodavac odustao od svog prvotnog cilja, a to je reguliranje kolektivne pravne zaštite sekundarnim zakonodavstvom na svim područjima, a ne samo na području zaštite potrošača. O razlozima možemo samo nagađati. Tako možemo pretpostaviti da je napušten prvotni cilj uspostave kolektivnih mehanizama pravne zaštite tržišnog natjecanja zbog otpora „velikih igrača“ na tržištu kojima odgovara potrošačka apatija, zbog koje oni i dalje zadržavaju dobit stečenu protupravnim postupanjem. Vrijeme će pokazati je li uistinu tako.



Budući da su Preporukom utvrđena samo temeljna načela, državama članicama i dalje je ostavljena mogućnost različitih zakonodavnih rješenja koja se temelje na tim načelima. Međutim, autonomija država u procesnopravnim pitanjima i pitanjima zaštite pojedinaca može narušiti postavljene ciljeve. Naime, nedostatak obvezujućeg mehanizma kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja na razini EU, dovodi do različitih rješenja unutar država članica, čime se sprječava ostvarenje postavljenih ciljeva, poput učinkovitog ostvarenja zahtjeva za naknadu štete ili ravnopravnosti svih u ostvarivanju njihovih prava. Iako je, prema istraživanju inozemne doktrine, učinkovitost (privatnopravne) provedbe u postupcima naknade štete povećana nakon donošenja Direktive o naknadi štete, ovo povećanje odnosi se na 13 država članica.<sup>755</sup> Prema tome, još uvijek postoji više od pola država članica u kojima procesnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnog natjecanja nije dovoljno djelotvorna. Osim toga, istraživanjem nije obuhvaćena visina štete, tj. odnosi li se povećanje učinkovitosti na tzv. bagatelne štete.

Nedostatak učinkovitog pravnog sredstva neminovno negativno utječe na ostvarenje postavljenih ciljeva. Potrošači te mali ili srednji poduzetnici teško će se upustiti u sudski postupak ako ne postoje odgovarajući procesnopravni instrumenti koji ublažavaju pravnu nesigurnost i uklanjaju prepreke za ostvarivanje njihovih zahtjeva. Iz tog razloga, potrebno je na europskoj razini stvoriti odgovarajući procesnopravni okvir, koji bi im omogućio da objedine svoje zahtjeve te uspostaviti mehanizme kolektivne pravne zaštite na području prava tržišnog natjecanja. Time bi podredno korist imalo i društvo u cjelini, budući da bi se smanjili socijalni gubici koji proizlaze iz protupravnog postupanja. U idealnom slučaju, kada potrošač pretrpi štetu, naknada bi trebala biti dostupna u potpunosti i pravodobno te uz minimalne troškove. To omogućava učinkovitu raspodjelu resursa i postizanje drugih društvenih ciljeva, kao što su pravda i jednak tretman te izjednačavanje uvjeta tržišnog natjecanja. U tom smislu, potrošači će prilikom rješavanja ovog problema vrlo vjerojatno pripisati veću važnost prevenciji i jednakom postupanju, a ne toliko individualnoj naknadi. Naime, u slučajevima u kojima je šteta raspršena i mala, ne radi se o izboru između individualne i kolektivne naknade štete, već između kolektivne naknade i potpunog izostanka naknade.

Zbog svega navedenog, iznimno je važno da se europski zakonodavac ohrabri i što prije uvede obvezujuće (kompenzacijske) mehanizme kolektivne pravne zaštite u području prava

---

<sup>755</sup> Laborde, op. cit. (bilj. 488), str. 235. Prema navedenom istraživanju u razdoblju do 31.12.2020. podneseno je ukupno 299 tužbi za naknadu štete nastalih povredom pravila tržišnog natjecanja, a tužbe su podnesene u 13 zemalja EU.

tržišnog natjecanja. Do tada, ovo pitanje i dalje je prepušteno raznolikosti procesnopravnih rješenja država članica, što posljedično utječe na djelotvornost zaštite u ovom području. U konačnici, to utječe i na cjelokupno unutarnje tržište EU.

## **V. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U SLOVENIJI**

### **1. Razvoj tržišnog natjecanja u Sloveniji**

Cilj politike tržišnog natjecanja je, između ostalog, osigurati slobodno tržišno natjecanje. U tom smislu, režimi europske politike tržišnog natjecanja sastoje se od zajedničkog okvira, nadopunjenog nacionalnim zakonodavstvom koje karakteriziraju različita povijesna, institucionalna i ekonomska podrijetla. Zbog širenja EU 2004. na 10 istočnoeuropskih zemalja, danas jasno možemo povući crtu razdvajanja između „starih“ režima politike tržišnog natjecanja, poput primjerice njemačkog i francuskog s jedne strane te „novih režima“ istočnih država članica poput slovenskog, mađarskog i poljskog.<sup>756</sup>

I dok stare režime karakterizira dugogodišnje iskustvo u provedbi politike tržišnog natjecanja, slovenski režim doživio je značajnu transformaciju početkom devedesetih godina, prelaskom s državnog gospodarstva koje uopće nije razmatralo pitanje tržišnog natjecanja, na tržišno gospodarstvo koje potiče zdravu tržišnu utakmicu. Navedena transformacija bila je uvjetovana prethodnom promjenom slovenskog Ustava i zakonodavstva koje iz njega proizlazi. Tako je Ustavom Republike Slovenije zajamčena slobodna gospodarska inicijativa, temeljem koje se pojedinci mogu slobodno odlučiti za obavljanje gospodarskih aktivnosti na tržištu. Pri tom im je dopušteno djelovanje u jednom od zakonski dostupnih oblika i u skladu s javnim interesom i općim dobrom. Također je uspostavljen sustav koji osigurava nenarušavanje tržišnog natjecanja. Naime, prema članku 74. stavku 3. slovenskog Ustava, zabranjeni su postupci nepoštenog tržišnog natjecanja i postupci koji, suprotno zakonu, ograničavaju konkurenciju.<sup>757</sup> Sukladno tomu, područje prava tržišnog natjecanja Ustavom RS podijeljeno je na dva potpodručja ili ustavne kategorije – one koje se odnose na nepoštene trgovačke prakse te na one radnje kojima se ograničava tržišno natjecanje na način suprotan zakonu.

Osim promjene Ustava, donesen je sveobuhvatan korpus zakonodavnih akata kojima je regulirana opća zaštita tržišnog natjecanja, kao i specifična pitanja u tzv. mrežnim sektorima poput energetike, prometa, telekomunikacija i poštanskih usluga. U tim je sektorima tržišno

---

<sup>756</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 3.

<sup>757</sup> Člankom 74. stavkom 1. slovenskog Ustava jamči se slobodna gospodarska inicijativa. Stavkom 2. istog članka određeno je da se gospodarska djelatnost ne smije obavljati suprotno javnom interesu dok su stavkom 3. zabranjene radnje nepoštenog tržišnog natjecanja odnosno radnje koje, suprotno zakonu, ograničavaju tržišno natjecanje. Ustav Republike Slovenije (Uradni list RS, br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62a), dalje u tekstu: Ustav RS.

natjecanje bilo isključeno ili barem značajno ograničeno tijekom gotovo pola stoljeća, pa je stoga bilo potrebno primijeniti odgovarajuću politiku liberalizacije s ciljem postupnog uvođenja tržišnog natjecanja. Članstvo u EU Sloveniji je dalo dodatni vjetar u leđa za regulaciju zaštite tržišnog natjecanja.

Temelji provedbe zaštite tržišnog natjecanja u Sloveniji postavljeni su 17. travnja 1993. godine kada je stupio na snagu tadašnji Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (*Zakon o varstvu konkurence*)<sup>758</sup> koji je bio podijeljen u dva dijela – suzbijanje nepoštenog tržišnog natjecanja i zabrana ograničavanja tržišnog natjecanja. U razdoblju od 1999. do 2015. godine navedena područja bila su regulirana u dva odvojena zakona. Tako je Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja regulirao suzbijanje nepoštenog tržišnog natjecanja, dok je zabrana ograničenja tržišnog natjecanja bila regulirana Zakonom o zabrani ograničavanja tržišnog natjecanja (*Zakon o preprečavanju omejevanja konkurence*).<sup>759</sup> Izmjenom tog zakona 2015. godine oba su područja uređena jedinstvenim Zakonom o zabrani ograničavanja tržišnog natjecanja. Navedeni Zakon izmijenjen je i dopunjen 2017. godine i do danas je na snazi.<sup>760</sup> Njime su uređena ograničavajuća djelovanja, koncentracije poduzetnika, nepošteno tržišno natjecanje, mjerodavna ograničenja tržišnog natjecanja i mjere za sprječavanje restriktivnih praksi i koncentracija koje značajno ograničavaju učinkovito tržišno natjecanje, kada iste uzrokuju ili mogu prouzročiti učinke na teritoriju Republike Slovenije, kao i pojedinačna pravila o naknadi štete za povredu prava tržišnog natjecanja.<sup>761</sup>

---

<sup>758</sup> Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, br. 18/93), dalje u tekstu: ZKV.

<sup>759</sup> Zakon o preprečavanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, br. 56/99).

<sup>760</sup> Zakon o preprečavanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, br. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15, 23/17).

<sup>761</sup> Članak 1. stavak 1. ZPOmK-1.

## 2. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji

Središnje tijelo za zaštitu tržišnoga natjecanja u Sloveniji je Javna agencija Republike Slovenije za zaštitu tržišnoga natjecanja.<sup>762</sup> Osnovana je izmjenama i dopunama ZPOmK-1 iz 2011. koje su na snagu stupile 1. siječnja 2013.<sup>763</sup> Temeljem navedenih izmjena i dopuna CPA je preuzela zadatke i ovlasti prethodnog tijela, slovenskog Ureda za zaštitu tržišnoga natjecanja, koji je bio dio Ministarstva gospodarstva i tehnologije.<sup>764</sup> Promjena statusa tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja bila je nužna, s obzirom na visok stupanj državnog vlasništva u velikim korporacijama, koji je zahtijevao veću autonomiju nadležnih tijela, bez ikakvih političkih pritisaka prilikom procjene postupaka poduzetnika na tržištu.<sup>765</sup>

CPA je sada ustrojena kao neovisno i samostalno upravno i prekršajno tijelo, odgovorno za provođenje zaštite tržišnoga natjecanja u Sloveniji. Ako narušavanje tržišnoga natjecanja utječe na trgovinu između država članica, CPA primjenjuje članke 101. i 102. UFEU-a. ZPOmK-1 utvrđuje različite ovlasti CPA-e. Prvo, ona nadzire primjenu odredaba navedenog Zakona i članaka 101. i 102. UFEU-a.<sup>766</sup> Unutar ove funkcije CPA nadzire bilo kakve povrede odredaba vezanih uz sporazume kojima se narušava tržišno natjecanje, zlouporabu vladajućeg položaja i koncentracije. Kontrolu provodi praćenjem stanja na tržištu putem informacija objavljenih u medijima, na temelju izvještaja poduzetnika ili kroz vlastite aktivnosti poput sektorskih istraživanja ili zahtjeva za informacijama. Nadležnost CPA-a proširena je na sve gospodarske sektore, uključujući i one koji su regulirani sektorskim regulatorima.<sup>767</sup> Međutim, ona nije nadležna za kontrolu nepoštenog tržišnoga natjecanja i ne djeluje kao upravno ili prekršajno tijelo u tim stvarima, jer je cjelokupna pravna zaštita nepoštenog tržišnoga natjecanja dana sudskim tijelima.<sup>768</sup>

---

<sup>762</sup> Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurencije, <http://www.varstvo-konkurence.si/o-agenciji/>, pristup: 1.3.2021. Člankom 5. stavkom 1. ZPOmK-1 Javna agencija Republike Slovenije za zaštitu tržišnoga natjecanja utvrđena je kao tijelo odgovorno za nadzor nad provedbom tog Zakona i provedbom članaka 101. i 102. UFEU-a (dalje u tekstu: CPA).

<sup>763</sup> Zakon o preprečavanju omejevanja konkurencije (Uradni list RS, br. 36/08, 40/09, 26/11).

<sup>764</sup> Jedna od glavnih kritika slovenskog zakonodavstva za zaštitu tržišnoga natjecanja odnosila se na neovisnost nadležnog tijela. Naime, budući da je do 2013. ono bilo dio ministarstva, slovenska doktrina isticala je ograničenost njegovih ovlasti i nedostatak neovisnosti. Vidi više u: Fatur, Andrej; Podobnik, Klemen; Vlahek, Ana, *Competition Law in Slovenia*, Kluwer Law International, 2. izdanje, 2020., str. 77.

<sup>765</sup> Mitić, Aleksandra, *Reforma za konkurenciju? Pravna praksa*, 2011., str. 14., cit.u: Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11) str. 6.

<sup>766</sup> Članak 12. stavak 1. ZPOmK-1.

<sup>767</sup> Ferčič, Aleš, *The application of EU competition law in Slovenia*. *InterEULawEast: Journal for the international and european law, economics and market integrations*, vol. 1, br. 1, 2014., str. 25.

<sup>768</sup> Članak 12. stavak 3. i članak 63.b ZPOmK-1.

Drugo, CPA kao upravno tijelo procjenjuje zakonitost postupaka poduzetnika, kada dobiveni podaci pokazuju postojanje vjerojatnosti povrede prava tržišnog natjecanja. Tada ona pokreće postupak po službenoj dužnosti i donosi odgovarajuće upravne akte, u skladu s odredbama ZPOmK-1, uz supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku (*Zakon o splošnem upravnom postopku*).<sup>769</sup> Iako prilikom utvrđivanja zabranjenih sporazuma i zlorabe vladajućeg položaja pokreće postupak po službenoj dužnosti, u slučaju koncentracija to se događa iznimno, budući da se postupci ocjene koncentracije u pravilu pokreću na temelju obavijesti. Nakon primitka obavijesti, CPA ispituje je li koncentracija u skladu s pravilima tržišnog natjecanja te ju nakon završetka postupka odobrava, zabranjuje ili uvjetno odobrava. Prema sudskoj praksi Vrhovnog suda Republike Slovenije, postupci koji se vode pred CPA-om specifični su i, zbog svoje pravne prirode, razlikuju se od ostalih upravnih predmeta o kojima odlučuju nadležna tijela primjenom odredaba slovenskog ZUP-a.<sup>770</sup>

Treće, CPA djeluje kao prekršajno tijelo te izriče sankcije prekršiteljima u slučaju povrede odredaba ZPOmK-1 i članka 101. i 102. UFEU-a. Postupak vodi u skladu sa Zakonom o prekršajima (*Zakon o prekrških*),<sup>771</sup> ako ZPOmK-1 ne određuje drugačije. Ako utvrdi povredu prava tržišnog natjecanja, CPA je ovlaštena izricati novčane kazne.<sup>772</sup>

Uz zakonske nadležnosti, CPA također ima posebnu ulogu u informiranju poduzetnika o pravima i obvezama koje proizlaze iz slovenskog i europskog zakonodavstva za zaštitu tržišnog natjecanja, podizanju razine kulture tržišnog natjecanja u Sloveniji i praćenju i analizi tržišnih uvjeta, koji su relevantni za razvoj učinkovitog tržišnog natjecanja. Osim toga, CPA također nastoji široj javnosti i potrošačima razviti i podići svijest o konkurentskom, institucionalnom i poslovnom okruženju, kako bi bili informirani o pozitivnim učincima konkurencije.<sup>773</sup>

---

<sup>769</sup> Zakon o splošnem upravnom postopku (Uradni list RS, br. 24/06 – pročišćeni tekst, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE, 3/22-ZDeb), dalje u tekstu: slovenski ZUP.

<sup>770</sup> Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda RS broj VS4001813 od 27. studenoga 2011., cit. u: Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 6.

<sup>771</sup> Zakon o prekrških (Uradni list RS, br. 29/11 – pročišćeni tekst, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US).

<sup>772</sup> Osim navedenih nadležnosti, stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o poljoprivredi, CPA je preuzela nadležnost i u području reguliranja odnosa u lancu opskrbe hranom, pri čemu nadzire i nepoštene prakse na tom području. Navedenim izmjenama i dopunama Zakon uspostavlja nadzorno tijelo (pučkog pravobranitelja za odnose s lancima opskrbe hranom), koje će nadzirati postupke sudionika i obavještavati CPA-u o neovlaštenim radnjama. U okviru CPA-e 2019. godine osnovan je novi Odjel za prevenciju zlorabe u lancu opskrbe hranom s dvoje zaposlenih. Izvor: Godišnje izvješće CPA-e dostupno na: [http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna\\_porocila/Letno\\_porocilo\\_AVK\\_2019.pdf](http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna_porocila/Letno_porocilo_AVK_2019.pdf), str. 2., pristup: 9.7.2021.

<sup>773</sup> Ibid.

## 2.1. Postupak pred CPA-om

U skladu s odredbama ZPOmK-1 CPA je ovlaštena utvrđivati povrede prava tržišnog natjecanja i izricati novčane kazne. To, međutim, čini u dva formalno odvojena postupka – upravnom i prekršajnom postupku. Ovakvo zakonodavno rješenje iznimno je rijetko u EU te o njemu slovenska doktrina godinama raspravlja i nemalo ga kritizira.<sup>774</sup> Tako u upravnom postupku, koji se provodi temeljem odredaba ZPOmK-1 i uz supsidijarnu primjenu ZUP-a, CPA utvrđuje kršenje članaka 6. i 9. ZPOmK-1<sup>775</sup> i/ili članaka 101. i 102. UFEU-a i zahtijeva od poduzetnika da prestane s povredom, može izreći poduzetniku mjere koje smatra prikladnima za otklanjanje kršenja i njegovih posljedica, ali može prihvatiti obveze za uklanjanje štetnih učinaka koje je poduzetnik dobrovoljno predložio. Sudska zaštita protiv rješenja CPA-e donesenih u upravnom postupku osigurana je pred Upravnim sudom Republike Slovenije, a stranke u postupku mogu podnijeti i reviziju Vrhovnom sudu Republike Slovenije.

S druge strane, u prekršajnom postupku, CPA kao prekršajno tijelo utvrđuje odgovornost poduzetnika i njegovih odgovornih osoba, u okviru ubrzanog prekršajnog postupka i izriče im novčanu kaznu. Prekršajni postupak provodi se sukladno odredbama Zakona o prekršajima dok ZPOmK-1 sadrži samo nekoliko posebnih odredaba. Sudska zaštita protiv prekršajnih odluka CPA-e osigurana je pred Okružnim sudom u Ljubljani, koji ima isključivu nadležnost za odlučivanje,<sup>776</sup> dok Viši sud u Ljubljani odlučuje o žalbama na odluke Okružnog suda.

### 2.1.1. Upravni postupak

Kao što je *supra* navedeno, CPA kao samostalna i neovisna pravna osoba odgovorna je za zaštitu tržišnog natjecanja na teritoriju Republike Slovenije. Njezin glavni zadatak je praćenje i analiza stanja na tržištu Republike Slovenije i unutarnjem tržištu EU, otkrivanje postupaka poduzetnika koji mogu značajno ugroziti učinkovito tržišno natjecanje i odgovarajuće ih sankcionirati u slučaju kršenja. Međutim, izvršavanje ovih ovlasti nije samo

---

<sup>774</sup> Više o odnosu upravnog i prekršajnog postupka kao i o kritikama ovakvog zakonodavnog rješenja vidi u nastavku ovog rada.

<sup>775</sup> Člankom 6. ZPOmK-1 regulirani su zabranjeni sporazumi, a člankom 9. ZPOmK-1 zlouporaba vladajućeg položaja.

<sup>776</sup> Članak 214. stavak 5. Zakona o prekršajima.

represivne prirode, već je njezina primarna svrha odvratiti poduzetnike od takva postupanja i podići razinu svijesti te širiti znanje o politici tržišnog natjecanja.<sup>777</sup>

Ovlasti koje CPA ima prilikom otkrivanja zabranjenih sporazuma, utvrđivanja zlorabe vladajućeg položaja i usklađenosti koncentracija poduzetnika s pravilima tržišnog natjecanja, ne razlikuju se bitno od ovlasti koje ima Agencija u RH.<sup>778</sup> Iz tog razloga, u nastavku ćemo samo u osnovnim crtama prikazati upravni postupak koji provodi CPA.

Tijela CPA-a koji odlučuju u upravnom postupku su Vijeće i predsjednik Vijeća. Postupak do donošenja odluke provodi državni službenik zaposlen u CPA-i, koji Vijeću podnosi pisano izvješće i prijedlog odluke. Odluke iz nadležnosti CPA donosi Vijeće sastavljeno od svih pet članova, od kojih je jedan predsjednik Vijeća.

Kada sazna za okolnosti koje dovode do vjerojatnosti kršenja odredbi članka 6. ili 9. ZPOmK-1,<sup>779</sup> odnosno kršenja odredbi članka 101. i/ili 102. UFEU-a, CPA po službenoj dužnosti može donijeti zaključak o pokretanju postupka. Do saznanja o povredi CPA može doći i prijavom, od strane bilo koje osobe koja ima informacije i dokaze koji bi mogli biti relevantni za pokretanje postupka u vezi s navedenom povredom ili bi mogli doprinijeti utvrđivanju činjenica bitnih za otkrivanje povrede. Takve osobe samo su inicijatori postupka i nemaju položaj stranke. Naime, prema članku 16. stavku 1., položaj stranke u postupku ima samo poduzetnik protiv kojeg se vodi postupak. Ako CPA donese zaključak o pokretanju postupka, on sadrži opis činjeničnog stanja, prakse ili okolnosti koje su razlog za pokretanje postupka, naznaku odredaba ZPOmK-1 i članaka 101. i/ili 102. na temelju kojih se pokreće postupak te obrazloženje razloga za pokretanje postupka. Protiv zaključka nije dopuštena žalba, niti se tužbom može pokrenuti upravni spor.

Tijekom istražnog upravnog postupka (ali i prije donošenja zaključka o pokretanju postupka), CPA je ovlaštena u svrhu primjene ZPOmK-1 ili članaka 101. i/ili 102. zahtijevati dostavu potrebnih informacija, bez obzira na oblik u kojem su pohranjene i to pod prijetnjom novčane kazne. Osim toga, CPA je ovlaštena provoditi pretragu pod uvjetima propisanim člancima 28. do 35. ZPOmK-1.

---

<sup>777</sup> Izvor: <http://www.varstvo-konkurence.si/o-agenciji/>, pristup: 1.3.2021.

<sup>778</sup> Fatur; Podobnik et. al., op. cit. (bilj. 764), str. 177.-189. Tako i Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 429.

<sup>779</sup> Odredbe članka 6. ZPOmK-1 reguliraju zabranjene sporazume, a odredbe članka 9. ZPOmK-1 zlorabu vladajućeg položaja.



Ako namjerava donijeti odluku kojom utvrđuje postojanje povrede članka 6. ili 9. ZPOmK-1 odnosno kršenje članka 101. i/ili 102. UFEU-a, CPA je obvezna strankama u postupku dostaviti obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Stranke imaju pravo dostaviti svoje primjedbe na Obavijest u roku koji odredi CPA, a koji ne može biti duži od 45 dana.

Ako CPA utvrdi postojanje povrede članka 6. ili 9. ZPOmK-1 ili članka 101. i/ili 102. UFEU-a, upravni postupak okončava se donošenjem rješenja kojim se utvrđuje povreda i kojim se od poduzetnika traži da s povredom prestane. Navedeno rješenje CPA mora donijeti u roku od dvije godine od donošenja zaključka o pokretanju postupka.<sup>780</sup> S druge strane, ako CPA ne utvrdi kršenje navedenih odredbi ili ako posebne okolnosti ukazuju da postupak ne bi bio svrsishodan, donijet će odluku o obustavi postupka.<sup>781</sup>

Za razliku od postupaka utvrđivanja zabranjenog sporazuma i zlouporabe vladajućeg položaja, koje CPA pokreće po službenoj dužnosti, postupak ocjene dopuštenosti koncentracije u pravilu se pokreće na temelju prijave sudionika. Iznimno, CPA ga može pokrenuti po službenoj dužnosti, ako sudionici ne prijave koncentraciju koju su bili dužni prijaviti temeljem odredaba ZPOmK-1. Obveza prijave koncentracije nastaje ako su ispunjena dva uvjeta – tzv. pravni i ekonomski. Člankom 10. ZPOmK-1 određeno je da koncentracija poduzetnika nastaje promjenom kontrole nad poduzetnikom na trajnoj osnovi koja se stječe: (i) spajanjem dva ili više prethodno neovisnih poduzetnika ili dijelova poduzetnika, (ii) stjecanjem izravne ili neizravne kontrole nad cijelim ili dijelom jednog ili više poduzetnika, od strane jedne ili više fizičkih osoba, koje već kontroliraju barem jednog poduzetnika ili od strane jednog ili više poduzetnika, koji stječu kontrolu vlasništvom ili pravom korištenja cjelokupne ili dijela imovine odnosno stjecanjem većine prava glasa te (iii) osnivanjem zajedničkog pothvata (joint venture) od strane dvaju ili više neovisnih poduzetnika, koji na trajnijoj osnovi djeluju kao neovisan gospodarski subjekt. Osim navedenih tzv. pravnih uvjeta, ZPOmK-1 člankom 42. određuje i ekonomske uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi prijava namjere provedbe koncentracije bila obvezna. Tako je navedena prijava obvezna, ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: ukupan godišnji prihod svih poduzetnika sudionika koncentracije na tržištu Republike Slovenije premašuje iznos od 35 milijuna eura, sukladno finansijskim izvješćima za finansijsku godinu koja je prethodila koncentraciji i godišnji prihod stečenog društva zajedno s ostalim sudionicima koncentracije na tržištu Republike Slovenije premašuje iznos od milijun

---

<sup>780</sup> Članak 37. stavak 1. i 4. ZPOmK-1.

<sup>781</sup> Članak 40. stavak 1. ZPOmK-1.

europa sukladno financijskim izvješćima za financijsku godinu koja je prethodila koncentraciji. Kada navedeni uvjeti nisu ispunjeni, CPA može u roku od 15 dana od prijave namjere koncentracije, zatražiti od sudionika da ju obavijeste ako svi poduzetnici sudionici koncentracije imaju više od 60% tržišnog udjela na tržištu Republike Slovenije.

Namjeru provedbe koncentracije poduzetnika sudionici su obvezni prijaviti prije početka njezine provedbe, a najkasnije u roku od 30 dana od sklapanja ugovora ili stjecanja kontrole. U slučaju kada jedan poduzetnik stječe kontrolu nad cijelim ili dijelom drugog poduzetnika, prijavu namjere koncentracije podnosi poduzetnik koji stječe kontrolu. U svim drugim slučajevima, svi sudionici koncentracije, kao obveznici podnošenja prijave, podnose jednu prijavu sukladno njihovom zajedničkom dogovoru.

Na temelju dokumenata i podataka dostavljenih uz prijavu namjere koncentracije, odnosno na temelju drugih raspoloživih podataka i saznanja, CPA mora u roku od 25 radnih dana od primitka prijave donijeti jednu od sljedećih odluka: (i) odluku da prijavljena koncentracija ne podliježe odredbama ZPOmK-1, (ii) odluku o (uvjetnoj) dopuštenosti koncentracije, (iii) zaključak o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti koncentracije. Navedeni zaključak donosi se ako CPA ocijeni da prijavljena koncentracija ispunjava uvjete određene ZPOmK-1 i ako postoji ozbiljna sumnja u njezinu usklađenost s pravilima tržišnog natjecanja. U roku od 60 radnih dana od donošenja zaključka o pokretanju postupka, CPA mora donijeti odluku o (ne)dopuštenosti koncentracije.

### *2.1.2. Prekršajni postupak*

Nakon završetka upravnog postupka, CPA u slučaju utvrđene povrede, u pravilu, pokreće prekršajni postupak. Navedeni postupak većim dijelom reguliran je odredbama Zakona o prekršajima, dok ZPOmK-1 sadrži samo pojedine odredbe. Tako ZPOmK-1 člankom 12. definira prekršaj kao povredu odredaba tog Zakona i/ili članaka 101. i 102. UFEU-a.<sup>782</sup>

Prema članku 12.c ZPOmK-1 u prekršajnom postupku odlučuje vijeće od tri člana kojeg za svaki pojedini slučaj, na zahtjev ravnatelja, imenuje Vijeće CPA iz svojih redova i iz redova državnih službenika zaposlenih u CPA.

---

<sup>782</sup> Pod povredom odredaba ZPOmK-1 smatra se postupanje suprotno članku 6. ili 9., postupanje suprotno izvršnim odlukama CPA-e, nepodnošenje prijave namjere koncentracije ili zakašnjelo podnošenje, sudjelovanje u provedbi zabranjene koncentracije te nepriдрžavanje mjera i uvjeta određenih uvjetno dopuštenom koncentracijom.

CPA je dužna po službenoj dužnosti, bez odgode utvrditi činjenice i prikupiti dokaze potrebne za donošenje odluke o prekršaju. Prije donošenja rješenja o prekršaju, dužna je počiniteljima dostaviti obavijest o počinjenom prekršaju. Počinitelji se mogu u roku od 5 dana očitovati na navode iz obavijesti.

U prekršajnom postupku CPA je ovlaštena izreći novčane kazne do 10% ukupnog prihoda koji je poduzetnik ostvario na svjetskoj razini u prethodnoj poslovnoj godini. Uz pravnu osobu, može se kazniti i odgovorna osoba pravne osobe i to novčanom kaznom od 5.000 do 10.000 eura. Budući da ZPOmK-1 ne sadrži detaljnije odredbe kojima se određuje novčana kazna, pri njezinu određivanju CPA uzima u obzir opće odredbe Zakona o prekršajima a time i sve (otegotne i olakotne) okolnosti koje utječu na njezinu visinu. Stoga se smjernice za primjenu pravila određivanja visine uglavnom mogu dobiti iz prakse CPA-e i sudske prakse. Člankom 76. ZPOmK-1 propisani su uvjeti za smanjenje ili oslobođenje od novčane kazne u okviru *leniency programa*.

Protiv odluke CPA dopušteno je podnijeti zahtjev za sudsku zaštitu, za koju je isključivo nadležan Okružni sud u Ljubljani. Sudsku kontrolu u prekršajnom postupku detaljnije ćemo analizirati u nastavku ovog rada.

### 2.1.3. Odnos upravnog i prekršajnog postupka

Za razliku od većine nacionalnih sustava u Europi koji su preuzeli institucionalnu strukturu Komisije prema kojoj upravno tijelo istovremeno ima ulogu istražitelja, tužitelja i suca, Slovenija se odlučila za mješoviti pristup,<sup>783</sup> pokušavajući unutar istog tijela funkcionalno odvojiti istragu i donošenje odluke u upravnom postupku od izricanja novčane kazne u prekršajnom postupku.<sup>784</sup> Odluku u upravnom postupku donosi vijeće koje se sastoji od svih<sup>785</sup> članova Vijeća CPA-e, dok odluku o novčanoj kazni donosi tročlano prekršajno vijeće, izabrano za pojedini slučaj između članova Vijeća CPA-e i službenika zaposlenih u CPA-i.<sup>786</sup>

---

<sup>783</sup> Uz navedena dva sustava postoje i nacionalni sustavi koji odvajaju istražnu funkciju od uloge odlučivanja davanjem tijelima nadležnim za tržišno natjecanje pravo da istraže je li počinjena povreda, ali prepuštajući sudu konačnu odluku o materijalnopравnim pitanjima ili o sankcijama.

<sup>784</sup> CPA je dobila ulogu prekršajnog tijela 1. siječnja 2005. Prije toga, samo su sudovi smjeli donositi odluke u prekršajnom postupku. Jedan od ciljeva kojima se težilo proširivanjem nadležnosti CPA-a je i rješavanje zaostalih predmeta. Repas, Martina, Konkurenno pravo v teoriji in praksi: Omejevalna ravnanja in nadzor koncentracij, Uradni list Republike Slovenije, 2010., str. 99., cit.u: Smiljanic, Veljko; Rihtar, Kevin, Institutional Design, Efficiency and Due Process in Competition Enforcement: Lessons from Slovenia and Serbia, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2020., str. 67-87.

<sup>785</sup> Prema članku 12.b ZPOmK-1 Vijeće se sastoji od pet članova od kojih je jedan predsjednik Vijeća.

<sup>786</sup> Članak 12.c ZPOmK-1.

Funkcionalna odvojenost odražava se i u tome što je slovenski upravni postupak uređen ZPOmK-1, a supsidijarno ZUP-om, dok je prekršajni postupak uređen Zakonom o prekršajima. Prema odredbama navedenih zakona, CPA mora ispitati činjenice i utvrditi kršenja materijalnog prava u upravnom, ali i u prekršajnom postupku.

Iako slovenski sustav funkcionalno odvaja upravni i prekršajni postupak, ZPOmK-1 ne sadrži detaljne odredbe kojima bi se regulirao odnos navedena dva postupka, niti jasno određuje hoće li se oni odvijati istovremeno ili sukcesivno, kao ni koji je postupak nadređen onom drugom. Stoga su mnoga pitanja bez odgovora i prepuštena diskreciji nadležnih tijela.<sup>787</sup> Međutim, prema ZPOmK-1 i Zakonu o prekršajima, CPA mora primijeniti relevantna procesna jamstva i zaštitne mjere u oba postupka i mora, neovisno i odvojeno, ispitati činjenice slučaja i utvrditi povredu prava tržišnog natjecanja. Praksom CPA-a i ustaljenom sudskom praksom potvrđeno je da samo pravomoćna odluka CPA-a kojom se utvrđuje povreda prava tržišnog natjecanja predstavlja pravnu osnovu za pokretanje prekršajnog postupka. Budući da su istrage kojima se utvrđuju povrede često složene i dugotrajne, u praksi to znači da će CPA pokrenuti prekršajni postupak tek nekoliko godina nakon što je pokrenut upravni postupak i počinjena navodna povreda. U svrhu povećanja učinkovitosti, CPA se u prekršajnom postupku oslanja na dokaze koji se koriste u upravnom postupku.<sup>788</sup> Ovakav pristup potvrdio je Ustavni sud Republike Slovenije, koji je u svojoj presudi utvrdio da će se ovlasti CPA-a ocjenjivati kao ovlasti dodijeljene javnom tijelu za vođenje prekršajnog postupka, s obzirom na veliku mogućnost da se dokazi prikupljeni u upravnom postupku koriste i u (naknadnom) prekršajnom postupku.<sup>789</sup>

Po okončanju istražnog postupka, CPA može donijeti samo deklaratornu odluku kojom utvrđuje povredu prava tržišnog natjecanja ili odluku kojom se postupak obustavlja.<sup>790</sup> Nakon pravomoćnosti odluke kojom je utvrđena povreda, CPA može pokrenuti prekršajni postupak. Postupak se provodi sukladno pravilima za ubrzani postupak iz Zakona o prekršaju, i započinje slanjem obavijesti o počinjenom prekršaju. Svrha obavijesti je upoznati počinitelja prekršaja o povredi i omogućiti mu da se izjasni o navodima iz obavijesti. Ovakvo zakonodavno rješenje u

---

<sup>787</sup> Valter, Klemen, Je varstvo konkurence ujeto med upravni in prekrškovni postopek? Pravna praksa, 2015., str. 20-21., cit. u: Smiljanic; Rihtar, op. vit. (bilj. 784), str. 73.

<sup>788</sup> Odluka CPA-a br. 3063-3/2014-35, od 21. srpnja 2014., cit. u: Smiljanic; Rihtar, cf. ibid., str. 74.

<sup>789</sup> Odluka Ustavnog suda RS broj U-I-40/12-31 od 11. travnja 2013., cit. u: Smiljanic; Rihtar, ibid.

<sup>790</sup> Prema članku 37. stavku 1. ZPOmK-1 CPA može donijeti rješenje kojim utvrđuje postojanje povrede odredaba članka 6. ili 9. tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a i zatražiti od poduzetnika da prestane s povredom. S druge strane, prema članku 40. ZPOmK-1, ako CPA ne utvrdi povredu navedenih odredaba ili ako posebne okolnosti ukazuju da postupak ne bi bio svrsishodan, obustavit će ga odlukom.

slovenskoj doktrini okarakterizirano je kao neobično, budući da je počinitelj prije pokretanja prekršajnog postupka već dva puta trebao biti obaviješten o povredi: prvo, preliminarno, putem Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama i drugo, putem jasnog obrazloženja sadržanog u upravnoj odluci.<sup>791</sup>

Prema slovenskoj doktrini, procesna dualnost prema kojoj CPA mora ispitati činjenice i utvrditi povredu prava tržišnog natjecanja u dva odvojena i formalno neovisna postupka te dva puta primijeniti sva procesna jamstva i zaštitne mjere, iako su činjenice i dokazi identični, okarakterizirana je kao nerazumna i neučinkovita.<sup>792</sup> Osim toga, takva dualnost postupka dovodi do dupliciranja sudske zaštite, čime se smanjuje mogućnost uspješnog okončanja postupka utvrđivanja novčane kazne,<sup>793</sup> posebno uzimajući u obzir potencijalnu zastaru prekršajnih postupaka.<sup>794</sup> Time se postupak produžuje i, u većini slučajeva, protekne značajno vremensko razdoblje između donošenja odluke o povredi prava tržišnog natjecanja i odluke o novčanoj kazni. Budući da CPA nema zakonsku ovlast pokrenuti prekršajni postupak prije pravomoćnosti odluke u upravnom postupku, sasvim je uobičajeno da se odluke o novčanim kaznama ne donose i po nekoliko godina.<sup>795</sup> Uz to, prema godišnjem izvješću CPA-a, uspješnost isplate novčane kazne procjenjuje se na 20%.<sup>796</sup>

Osim dualnosti postupka, na učinkovitu provedbu zaštite tržišnog natjecanja u slovenskom pravnom sustavu utječe i nejasan odnos upravnog i prekršajnog postupka.<sup>797</sup> Naime, prema ZPOmK-1, pojam poduzetnika definiran je šire nego što je Zakonom o prekršajima definirana pravna osoba. Slijedom toga, CPA u praksi može utvrditi povredu od strane poduzetnika u upravnom postupku, ali mu neće moći izreći novčanu kaznu, ako on nije obuhvaćen definicijom pravne osobe prema Zakonu o prekršajima. Uz to, takav odnos dovodi do zabune u pogledu opsega i sadržaja prekršajne odluke i njezine sukladnosti s upravnom odlukom, čime je dovedeno u pitanje i procesno načelo *ne bis in idem*.<sup>798</sup>

---

<sup>791</sup> Smiljanic; Rihtar, op. cit. (bilj. 784), str. 74.

<sup>792</sup> Smiljanic; Rihtar, cf. ibid., str. 81.

<sup>793</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 10.

<sup>794</sup> Smiljanic; Rihtar, op. cit. (bilj. 784), str. 81.

<sup>795</sup> Niti jedan postupak nije okončan za manje od godinu i pol dana, a pojedini traju i duže od pet godina. Cf. ibid., str. 83.

<sup>796</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 10. Od uspostave slovenskog nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja 1993. pa do 2019. naplaćeno je samo milijun eura novčanih kazni. Krašek, Andrej, V varstvo konkurence prihaja enotni postopek sankcioniranja, Pravna praksa, vol. 27, br. 38, 2019., str. 6., cit.u: cf. ibid., str. 67.

<sup>797</sup> Smiljanic; Rihtar, cf. ibid., str. 68.

<sup>798</sup> Krašek, op. cit. (bilj. 796), str. 6., cit.u: cf. ibid., str. 80.

Kada govorimo o odnosu upravnog i prekršajnog postupka, značajno je istaknuti različitu sudsku praksu odnosno različito tumačenje slovenskih sudaca o njihovim zadacima i ovlastima u prekršajnom postupku. Tako pojedini suci smatraju da su činjenice u postupku na odgovarajući način utvrđene u upravnoj odluci CPA-a, dok, s druge strane, sve više sudaca ponovno procjenjuje i proučava sve dokaze i tumači ih neovisno o tumačenju CPA-a u upravnom postupku. Tako je primjerice Viši sud u Ljubljani u svojoj presudi od rujna 2015. istaknuo da puko pozivanje na pravomoćnu odluku CPA-e, donesenu u upravnom postupku, nije dovoljno da bi se u prekršajnom postupku utvrdili elementi povrede. Naime, bitni elementi povrede moraju se navesti ili opisati u izreci odluke. Nije dovoljno pozvati se na prethodno donesenu pravomoćnu upravnu odluku, s obzirom da postupak izricanja kazni zahtijeva konkretno izražavanje povrede u izreci odluke o prekršaju.<sup>799</sup> Svoje stajalište navedeni sud potvrdio je i godinu dana kasnije, kada je ponovo istaknuo da su sudovi neovisni u donošenju odluka te moraju samostalno odlučivati u svakom slučaju, pri čemu nisu vezani za odluke donesene u drugim upravnim postupcima.<sup>800</sup>

## *2.2. Sudska kontrola odluka CPA-e*

Procesna dualnost postupka pred CPA-om dovodi i do dualnosti postupka sudske kontrole njezinih odluka. Tako sudsku zaštitu protiv odluka CPA-a donesenih u upravnom postupku pružaju Upravni sud Republike Slovenije i Vrhovni sud Republike Slovenije, dok sudsku zaštitu protiv odluka donesenih u prekršajnom postupku pruža Okružni sud u Ljubljani, kao isključivo nadležni sud u prvom stupnju te Viši sud u Ljubljani kao drugostupanjski sud.<sup>801</sup>

---

<sup>799</sup> Presuda Višeg suda u Ljubljani broj VSL0066204 od 18. rujna 2015., cit.u: Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 11.

<sup>800</sup> Presuda Višeg suda u Ljubljani broj PRp 142/2016 od 12. prosinca 2016., cit.u: Smiljanic; Rihtar, op. cit. (bilj. 784), str. 80.

<sup>801</sup> Članci 54. i 55. ZPOmK-1 i članak 214. stavak 5. Zakona o prekršajima.

### 2.2.1. Sudska kontrola u upravnom postupku

Postupci upravne sudske kontrole u ključnim pitanjima regulirani su ZPOmK-1 dok se Zakon o upravnom sporu (*Zakon o upravnom sporu*)<sup>802</sup> primjenjuje kao *lex generalis*. Tako protiv odluka CPA-a donesenih u upravnom postupku ne postoji pravo žalbe. Nezadovoljna strana može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RS. Rok za podnošenje tužbe Upravnom sudu RS je 30 dana od dana dostave odluke koja se osporava. Sukladno ZPOmK-1 pravo na tužbu imaju stranke u postupku (poduzetnici protiv kojih se vodio postupak)<sup>803</sup> te osobe kojima je u postupku priznat isti status. Osim navedenih osoba, slovenski ZUS-1 sadržava rješenje prema kojem tužbu Upravnom sudu RS mora na zahtjev Vlade Republike Slovenije podnijeti državno odvjetništvo, i to u slučaju ako se utvrdi da je odlukom CPA-a povrijeđen javni interes.<sup>804</sup> U postupku pred Upravnim sudom RS mogu sudjelovati i druge osobe koje dokažu da su zbog odluka CPA-a pretrpjele izravnu štetu, ali samo u svojstvu umješača. One, naime, nemaju i aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe.<sup>805</sup>

Razlozi za tužbu propisani su odredbama ZUS-1. Tako se, prema članku 27. ZUS-1, tužba može podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava, bitne povrede odredaba postupka te zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Prema odredbama članka 32. ZUS-1, tužba nema suspenzivni učinak, međutim, tužitelj u tužbi može tražiti od suda izricanje privremene mjere, kojom će se odgoditi izvršenje odluke, pod uvjetom da može dokazati da će zbog odluke CPA-a pretrpjeti nepopravljivu štetu. Pri odlučivanju, u skladu s načelom razmjernosti, sud mora voditi računa da time ne dođe do povrede javnog interesa ili interesa druge (suprotstavljene) strane.

Prema članku 58. ZPOmK-1, Upravni sud RS odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva te po službenoj dužnosti vodi računa o bitnim povredama postupka. Spor koji se vodi je spor u kojem se odlučuje „o zakonitosti akta“.<sup>806</sup> U potonjem sporu Upravni sud RS u pravilu ne donosi meritorne odluke. ZUS-1 predviđa da sud može samo iznimno i u zakonom propisanim slučajevima nakon što ukinе odluku nekog upravnog tijela donijeti meritornu odluku, pod

---

<sup>802</sup> Zakon o upravnom sporu (Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E, dalje u tekstu: ZUS-1).

<sup>803</sup> Prema članku 16. ZPOmK-1 st. 1. u postupku pred CPA-om, položaj stranke u postupku ima poduzetnik protiv kojeg se vodi postupak i prijavitelj koncentracije.

<sup>804</sup> Članci 16. do 18. ZUS-1.

<sup>805</sup> Fatur, Podobnik et. al., op. cit. (bilj. 764), str. 218.

<sup>806</sup> Cf. ibid., str. 219.

pretpostavkom da su stranke u tužbi istaknule takav zahtjev.<sup>807</sup> Tako, prema članku 65. stavku 1. ZUS-1, sud može ukinuti odluku CPA-e i samostalno odlučiti o tužbenom zahtjevu, ako priroda stvari to dopušta i ako je to na temelju činjenica utvrđenih u postupku moguće, osobito ako bi ponovnim postupanjem pred CPA-om tužitelju nastala teško nadoknadiva šteta ili ako nakon ukidanja odluke CPA-e, CPA donese (novu) odluku, koja je u suprotnosti s pravnim mišljenjem suda ili njegovim stajalištem iznesenim tijekom postupka.

Jedna od specifičnosti ZPOmK-1 je i odredba članka 57. prema kojoj tužitelj u postupku sudske zaštite ne može iznositi nove činjenice i dokaze. Navedeno rješenje kritizirano je u slovenskoj doktrini, pri čemu pojedini autori ističu da time u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja neopravdano i bezrazložno vrijedi stroži pravni režim od onog koji je uobičajen u drugim vrstama upravnog spora. Naime, u drugim upravnosudskim postupcima strankama se dopušta da u upravnom sporu iznose nove činjenice i dokaze, ako dokažu da u prethodnom postupku o njima nisu imale saznanja.<sup>808</sup> Slijedom navedenoga, u postupku pred Upravnim sudom RS razmatraju se činjenice i dokazi koji su razmatrani u prethodnom postupku. Pri tome se, prema članku 59. ZPOmK-1, rasprava pred Upravnim sudom RS, u pravilu, ne provodi. Budući da navedene odredbe ne sadrže taksativno navedene razloge za neprovođenje rasprave, slovenska doktrina smatra kako je u svakom pojedinom slučaju potrebno ispitati jesu li ispunjeni opći uvjeti za neprovođenje rasprave određeni člankom 59. ZUS-1.<sup>809</sup>

Protiv odluka Upravnog suda RS dopuštena je žalba o kojoj odlučuje Vrhovni sud RS.<sup>810</sup> Razlozi za žalbu propisani su člankom 75. ZUS-1. Tako se onda može podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava ili povrede procesnih prava stranaka, kao i zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Pri tom Vrhovni sud RS može donijeti reformacijsku odluku odnosno sam riješiti stvar i zamijeniti odluku Upravnog suda RS svojom.<sup>811</sup>

---

<sup>807</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 429.

<sup>808</sup> Fatur, Podobnik et. al., op. cit. (bilj. 764), str. 218.

<sup>809</sup> Cf. ibid., str. 217. Prema članku 59. stavku 1. sud može odlučiti i bez glavne rasprave ako činjenično stanje koje je bilo temelj za donošenje upravnog akta nije sporno između tužitelja i tuženika. Stavkom 2. istog članka određeno je da, bez obzira na odredbu prethodnog stavka, sud može odlučiti bez glavne rasprave i u sljedećim slučajevima: (i) ako je na temelju tužbe, pobijanog akta i stanja spisa tužba očito osnovana te se upravni akt mora ukinuti, pod uvjetom da u sporu nije sudjelovala zainteresirana strana, (ii) ako je činjenično stanje između tužitelja i tuženika sporno, ali stranke navode samo one nove činjenice i dokaze koje sud ne može uzeti u obzir u skladu s tim Zakonom ili predložene nove činjenice i dokaze nisu relevantni za odluku, (iii) ako je sud već donio odluku o tom pitanju u sporu između istih stranaka na temelju slične činjenične i pravne osnove.

<sup>810</sup> U razdoblju od 2008. do 2013. Vrhovni sud RS bio je prvostupanjski sud i jedini nadležni sud u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Dvostupanjski model upravnosudskog nadzora ponovno je uspostavljen reformom iz 2013. godine do koje je došlo izmjenom ZPOmK-1. Fatur, Podobnik et. al., op. cit. (bilj. 764), str. 208.-209.

<sup>811</sup> Članak 80. ZUS-1.



Osim prava na žalbu, slovensko pravo u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja dopušta i reviziju. Revizija se može podnijeti zbog bitne povrede odredaba postupka i pogrešne primjene materijalnog prava, ali ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.<sup>812</sup> O reviziji odlučuje Vrhovni sud RS.

### *2.2.2. Sudska kontrola u prekršajnom postupku*

Sudska zaštita protiv odluka CPA-a donesenih u prekršajnom postupku regulirana je Zakonom o prekršajima. Prema odredbama članka 59. navedenog zakona osoba kojoj je CPA izrekla prekršajnu sankciju, njezin odvjetnik ili zakonski zastupnik mogu podnijeti zahtjev za sudsku zaštitu protiv navedene odluke, pod uvjetom da su pravodobno najavili podnošenje takvog zahtjeva. Naime, sukladno članku 59.a stavku 2. Zakona o prekršajima, u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, navedene osobe moraju pisanim putem obavijestiti CPA o namjeri podnošenja zahtjeva za sudsku zaštitu. Najavljeno podnošenje može se povući do isteka roka za podnošenje zahtjeva. Ako se izjava povuče u zakonskom roku, smatrat će se da podnošenje zahtjeva za sudsku zaštitu nije najavljeno. Prema stavku 3. istog članka smatrat će se da su se ovlaštene osobe odrekle prava na sudsku zaštitu ako o tome nisu obavijestile CPA ili su obavijest povukle u zakonskom roku za podnošenje zahtjeva. Rok za podnošenje zahtjeva je osam dana od dostave rješenja o prekršaju, pri čemu takav zahtjev ima suspenzivni učinak.<sup>813</sup>

Odredbama članka 62. Zakona o prekršajima taksativno su navedeni razlozi za sudsku zaštitu protiv odluka CPA-a. Tako se zahtjev može podnijeti zbog: (i) pogrešne primjene materijalnog prava (ii) bitne povrede odredaba postupka, (iii) pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, (iv) ako se odluka CPA temelji na dokazima na kojima se, prema odredbama tog Zakona, ne može temeljiti ili koji su pribavljeni kršenjem ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom RS te (v) zbog visine izrečenih sankcija, oduzimanja imovinske koristi i odluke o troškovima postupka i/ili imovinskopravnom zahtjevu. Ako se zahtjev podnosi zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, u zahtjevu se mogu iznijeti nove činjenice i dokazi, samo ako podnositelj zahtjeva učini vjerojatnim da ih bez svoje krivnje nije mogao

---

<sup>812</sup> Prema članku 83. ZUS-1 iz 2006. godine revizija je bila dopuštena samo u sljedećim slučajevima: (i) ako vrijednost predmeta spora prelazi iznos od 20.000,00 eura, (ii) ako se u postupku odlučuje o pravnim pitanjima od posebne važnosti ili o pitanjima koja su važna za razvoj i/ili ujednačenu primjenu prava ili (iii) ako bi osporavana odluka mogla imati izrazito teške i štetne posljedice za stranku u postupku.

<sup>813</sup> Članak 60. stavak 1. i članak 59. stavak 2. Zakona o prekršaju.

iznijeti u postupku pred CPA-om. Za odlučivanje o osnovanosti zahtjeva, prema članku 214. stavku 5. Zakona o prekršajima, isključivo je nadležan Okružni sud u Ljubljani.

Protiv presude Okružnog suda u Ljubljani, u roku od 8 dana može se podnijeti žalba Višem sudu u Ljubljani i to zbog istih razloga zbog kojih se može podnijeti zahtjev za sudsku zaštitu.

Osim navedenih redovnih pravnih lijekova, Zakonom je predviđena mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti kao izvanrednog pravnog lijeka. Navedeni zahtjev može podnijeti državni odvjetnik po službenoj dužnosti ili na prijedlog osoba ovlaštenih za podnošenje redovnih pravnih lijekova. Prilikom donošenja odluke o podnošenju zahtjeva, državni odvjetnik će posebno uzeti u obzir prirodu i težinu navodne povrede, važnost pojedinog slučaja i posljedice koje odluka može imati za podnositelja prijedloga i ostale sudionike postupka, kao i za razvoj i/ili ujednačenu primjenu prava. O zahtjevu o zaštiti zakonitosti odlučuje Vrhovni sud RS u vijeću sastavljenom od tri suca.<sup>814</sup>

---

<sup>814</sup> Članci 169. i 170. Zakona o prekršajima.

### 3. Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji

#### 3.1. Razvoj privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji

Razvoj privatne provedbe tržišnog natjecanja u Sloveniji započeo je 90-ih godina prošlog stoljeća, paralelno s razvojem javnopravne provedbe, odnosno uvođenjem tržišnog gospodarstva i zakonodavstva koje se odnosi na pravo tržišnog natjecanja.

ZKV iz 1993. i ZPOmK-1 iz 1999. nisu sadržavali posebne odredbe o privatnopravnoj provedbi. Oni su samo propisivali da onaj tko je pretrpio štetu zbog povrede prava tržišnog natjecanja, može tražiti naknadu štete u skladu s općim pravilima o odštetnom pravu. Za razliku od njih, ZPOmK-1 iz 2008. proširio je dotadašnji upravnopravni sadržaj zakona, uvođenjem novog poglavlja o postupcima pred sudovima. Tako je VI. poglavlje u člancima 62. i 63. reguliralo neka temeljna pitanja privatnopravne provedbe, dok su ostala pitanja i dalje bila podložna pravilima o odštetnom pravu. Pri izradi nacrtu ZPOmK-1 slovenski je zakonodavac uzeo u obzir tadašnju praksu Suda EU i neobvezujuće dokumente Komisije koje je ona izdala s ciljem izrade obvezujućeg zakonodavstva na području privatne provedbe europskog prava tržišnog natjecanja, odnosno sadašnjih članaka 101. i 102. UFEU-a. Odredbe članaka 62. i 63. ZPOmK-1 stoga su uglavnom odražavale ideje iz Bijele knjige i Obavijesti Komisije o suradnji između Komisije i sudova zemalja članica u primjeni članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u<sup>815</sup> koje je slovenski zakonodavac za određena pitanja europskog prava proširio i na područje primjene slovenskog ZPOmK-1.<sup>816</sup>

Tako je već tada ZPOmK-1 sadržavao odredbe temeljem kojih se mogla zahtijevati naknada štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Stavkom 1. članka 62. bila je utvrđena odgovornost za štetu osoba koje namjerno ili nepažnjom krše članak 6. ili 9. ZPOmK-1 ili članak 101. ili 102. UFEU-a. Odredba stavka 2. predviđala je obvezujući učinak pravomoćne odluke CPA ili Komisije kojom se utvrđuje povreda slovenskog ili europskog prava tržišnog natjecanja, pri čemu ova obveza nije dovođila u pitanje prava i obveze iz članka 267. UFEU-a. Prema trećem stavku članka 62., zastarni rok za podnošenje tužbe za naknadu štete nije tekao od trenutka pokretanja postupka pred CPA ili Komisijom pa do dana pravomoćnosti odluke. Posljednji, četvrti stavak obvezivao je sudove da odmah obavijeste CPA o svakom zahtjevu za

---

<sup>815</sup> Obavijest Komisije o suradnji između Komisije i sudova zemalja članica u primjeni članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL [2004] C 101/54.

<sup>816</sup> Vlahek, Ana, Novel Issues of Private Enforcement of EU Antitrust, *Pravnik*, 71, 2016., str. 552.-553.

naknadu štete zbog povrede slovenskog i/ili europskog prava tržišnog natjecanja. Člankom 63. ZPOmK-1 regulirana je suradnja nacionalnog suda, CPA i Komisije.

Navedene odredbe izmijenjene su Zakonom o izmjenama i dopunama ZPOmK-1 iz 2017. godine.<sup>817</sup> Njime je implementirana Direktiva o naknadi štete te se naglašavaju aspekti prevencije i odvracanja od povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>818</sup> Glavni dio Zakona o izmjenama i dopunama sastojao se od novog VI. poglavlja pod naslovom „Određena pravila privatne provedbe zbog povrede prava tržišnog natjecanja“ koji obuhvaća članak 62. te nove članke 62a – 62o,<sup>819</sup> čime je izmijenjeno dotadašnje VI. poglavlje i njegov članak 62. Također je dodano poglavlje VI.a pod naslovom „Suradnja sudova i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja“ koji obuhvaća izmijenjeni članak 63. koji je do tada bio dio VI. poglavlja.

Osim odredaba ZPOmK-1 koji regulira zahtjeve za naknadu štete, u slovenskim privatnopravnim postupcima podredno se primjenjuju opća materijalna i procesna pravila Zakona o obveznim odnosima (*Obligacijskog zakonika*)<sup>820</sup> i Zakona o parničnom postupku (*Zakona o pravdnem postupku*).<sup>821</sup>

---

<sup>817</sup> Prvi prijedlog izmjena i dopuna ZPOmK-1 uz implementaciju Direktive o naknadi štete obuhvaćao je izmjene i ostalih odredaba izvan područja privatnopravne provedbe. Budući da su sudionici javnog savjetovanja oštro kritizirali predložene izmjene, a kako se bližio rok za implementaciju, slovensko Ministarstvo odlučilo se usredotočiti samo na privatnu provedbu. Tako su iz nacrtu prijedloga izostavljene sve ostale odredbe o izmjenama i dopunama. Vlahek, Anna; Podobnik Klemen, Slovenia, u: Raimundas, Moisejevas; Piszcz, Anna, (ur.), *Implementation of the EU damages directive in central and eastern European countries*, University of Warsaw, Faculty of Management Press, Warsaw, 2017., str. 265.

<sup>818</sup> Mišić, Tine, *Private Enforcement Novelty Yet to Be Thoroughly Tested in Practice*, *European Competition and Regulatory Law Review*, 3, 2019., str. 52.

<sup>819</sup> Navedene odredbe reguliraju sljedeće: članak 62. sadrži opće odredbe o naknadi štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, članak 62.a otkrivanje dokaza i informacija, članak 62.b podrednu primjena pravila parničnog postupka, članak 62.c spajanje parničnih postupaka, članak 62.č otkrivanje dokaza i informacija u parničnom postupku, članak 62.d ograničenja korištenja dokaza dobivenih pristupom spisu predmeta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, članak 62.e posljedice nepridržavanja odluke o otkrivanju dokaza ili informacija, članak 62.f odredbe o novčanoj kazni, članak 62.g učinak odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, članak 62.h posebna pravila o zajedničkoj i solidarnoj odgovornosti za male i srednje poduzetnike, članak 62.i posebna pravila za primatelje imuniteta o solidarnoj odgovornosti, članak 62.j zastaru, članak 62.k posebna pravila za određivanje visine štete, članak 62.l prijenos više cijene niz lanac opskrbe, članak 62.m tužbu za naknadu štete neizravnih kupaca, članak 62.n prekid postupka u slučaju sporazumnog rješavanja spora i članak 62.o učinak nagodbe na ostale tužbe za naknadu štete.

<sup>820</sup> *Obligacijski zakonik* (Uradni list RS, br. 97/07 – pročišćeni tekst, 64/16 – odl. US, 20/18 – OROZ631, dalje u tekstu: slovenski ZOO).

<sup>821</sup> *Zakon o pravdnem postupku* (Uradni list RS, br. 73/07 – pročišćeni tekst, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – Zdeb), dalje u tekstu: slovenski ZPP.

### 3.2. Sudska nadležnost

U slovenskom pravnom sustavu ne postoje specijalizirani građanski ili trgovački sudovi već su ustrojeni samo specijalizirani odjeli za građanske i trgovačke predmete u okviru okružnih sudova, viših sudova kao i Vrhovnog suda RS. Nedostatak specijaliziranog odjela na području zaštite prava tržišnog natjecanja nemalo je kritiziran u slovenskoj doktrini. Tako *Vlahek i Podobnik* smatraju da je izostanak specijaliziranog odjela jedna od osnova za neučinkovitu privatnu provedbu. Prema njima, suci trgovačkog odjela okružnih sudova nemaju dovoljno znanja na području tržišnog natjecanja. Štoviše, čak i u slučajevima kada je sud vezan za pravomoćna utvrđenja povrede prava tržišnog natjecanja i kada (samo) mora procijeniti štetu, krivnju tuženika i uzročnu vezu između pretrpljene povrede i štete, suci se nerado bave takvom vrstom postupka. Analiza koju su navedeni autori proveli pokazuje alarmantno odsustvo razumijevanja i uporabe osnovnih (ekonomskih) pojmova iz područja tržišnog natjecanja poput „dobrobiti potrošača“, „tržišne snage“, „alokativne i proizvodne učinkovitosti“, itd. Stoga se navedeni autori snažno zalažu za uvođenje specijaliziranog odjela, koji bi se bavio postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja, u kombinaciji s jamstvom da će te postupke voditi samo suci koji su vješti u tom području.<sup>822</sup>

Za razliku od određivanja sudske nadležnosti u postupcima javnopravne provedbe, ZPOmK-1 ne utvrđuje nikakva posebna pravila o nadležnosti u privatnopravnim postupcima. Stoga se primjenjuju opća pravila slovenskog ZPP-a. Prema navedenom Zakonu, nadležnost u prvostupanjskim građanskim i trgovačkim predmetima u Sloveniji podijeljena je između lokalnih sudova (*okrajna sodišča*) i okružnih sudova (*okrožna sodišča*) na temelju različitih kriterija.<sup>823</sup> Lokalni sudovi u pravilu su nadležni u predmetima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi 20.000 eura, dok su okružni sudovi nadležni u predmetima u kojima vrijednost predmeta spora prelazi navedeni iznos. Međutim, u određenim stvarima slovenski ZPP određuje sudsku nadležnost, bez obzira na vrijednost predmeta spora. Tako su prema članku 32. stavku 2. okružni sudovi isključivo nadležni u sporovima koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja, bez obzira na vrijednost predmeta spora.<sup>824</sup>

---

<sup>822</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 294.-295.

<sup>823</sup> Prema članku 114. i članku 115. Zakonu o sudovima u Sloveniji su ustrojena 44 lokalna suda i 11 okružnih sudova. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, br. 94/07 – pročišćeni tekst, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPdVE).

<sup>824</sup> Slovenski ZPP u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja regulira samo sudsku nadležnost. Na ostala pitanja iz tog područja primjenjuju se posebna pravila o postupcima u trgovačkim sporovima. Naime, prema slovenskoj

U prvostupanjskim postupcima koji se vode pred okružnim sudom odlučuje sudac pojedinac. Međutim, prema članku 486.a slovenskog ZPP-a, sudac pojedinac može iznimno predložiti predsjedniku višeg suda da o predmetu odlučuje vijeće od tri suca, ako se u postupku trebaju rješavati složena pravna ili činjenična pitanja. Protiv odluke predsjednika nije dopuštena žalba. Ostala dva suca biraju se prema sudskim pravilima o izboru sudaca u pojedinačnim slučajevima.<sup>825</sup> Za razliku od prvostupanjskih postupaka, u drugostupanjskim odlučuje vijeće sastavljeno od tri suca, dok Vrhovni sud RS kao trećestupanjski sud odlučuje u vijeću od tri ili pet sudaca.<sup>826</sup>

Prema članku 47. slovenskog ZPP-a općemjesno nadležan je sud na čijem području tuženik ima prebivalište. Ako tuženik u Republici Sloveniji ima boravište, općemjesno nadležan je sud na čijem području tuženik ima boravište. Ako tuženik pored prebivališta ima i boravište u kojem drugom mjestu, a prema okolnostima može se pretpostaviti da će tu dulje vrijeme boraviti, općemjesno je nadležan i sud boravišta tuženika. Osim navedene općemjesne nadležnosti, slovenski ZPP u određenim slučajevima određuje i posebnu mjesnu nadležnost. Tako je, primjerice, člankom 52. navedenog Zakona određena posebna mjesna nadležnost u sporovima za naknadu štete. Prema odredbama navedenog članka, u sporovima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu, osim suda općemjesne nadležnosti, nadležan je i sud na čijem području je štetna radnja počinjena ili sud na čijem području je štetna posljedica nastupila.<sup>827</sup> U postupcima u kojima je tuženik osoba koja nema prebivalište ni boravište ili sjedište u Republici Sloveniji, primjenjuju se odredbe Zakona o međunarodnom privatnom pravu i postupku (*Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku*),<sup>828</sup> Uredba Bruxelles I<sup>829</sup> te međunarodni ugovori sklopljeni između Republike Slovenije i država koje nisu članice EU.

---

doktrini, sporovi koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja uvijek se smatraju trgovačkim sporovima, bez obzira na položaj stranke. Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 273.

<sup>825</sup> Slovenska doktrina predlaže da se procijeni učinkovitost ove odredbe te da se, ako se pokaže prikladnim ponovno uvede odredba ZPP-a iz 2007. prema kojoj je u sporovima zaštite tržišnog natjecanja odlučivalo vijeće. Cf. *ibid.*, str. 274.

<sup>825</sup> Mišić, op. cit. (bilj. 818), str. 52.

<sup>826</sup> Članak 35. i članak 38. slovenskog ZPP-a.

<sup>827</sup> Tako je člankom 51. slovenskog ZPP-a određena nadležnost u sporovima koji proizlaze iz ugovornog odnosa, člankom 59. nadležnost za osobe koje nemaju općemjesnu nadležnost u Republici Sloveniji, člankom 60. nadležnost po mjestu u kojem se nalazi poslovna jedinica pravne osobe, člankom 61. nadležnost za strane osobe koje posluju u Republici Sloveniji te člankom 65. uzajamna nadležnost za tužbe protiv stranih državljana. Osim navedenih odredaba koje reguliraju posebnu mjesnu nadležnost, člankom 69. slovenskog ZPP-a određeno je u kojim slučajevima se stranke mogu sporazumjeti o mjesnoj nadležnosti suda.

<sup>828</sup> Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (Uradni list RS, br. 56/99, 45/08 – ZArbit u 31/21 – odl. US).

<sup>829</sup> Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinaka), SL [2012] L 351/289.

### 3.3. Procesnopravna legitimacija

Budući da ZPOmK-1 ne sadrži odredbe o procesnoj legitimaciji u privatnopravnim postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja, primjenjuju se opća pravila slovenskog ZPP-a. Tako prema članku 76. navedenog Zakona stranka u postupku može biti: (i) svaka fizička i pravna osoba; (ii) stranka određena posebnim propisima te (iii) oblici udruživanja koji nemaju stranačku sposobnost kojima je sud priznao svojstvo stranke s učinkom u određenoj parnici ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, u suštini udovoljavaju bitnim uvjetima za stjecanje stranačke sposobnosti, a osobito ako raspolažu imovinom na kojoj se može provesti ovrha. Prema slovenskoj doktrini, tužitelj mora imati i pravni interes za podnošenje tužbe, pri čemu *Galič* ističe da tužitelj ima pravni interes samo ako želi zaštititi svoja prava, a ne i prava određene treće osobe.<sup>830</sup> Prema navedenom autoru, pravni interes se kod kondemnatornih i konstitutivnih tužbi pretpostavlja, dok ga kod deklaratornih tužbi tužitelj mora dokazati.<sup>831</sup> Ako utvrdi da ne postoji pravni interes tužitelja za podnošenje tužbe, sud će, temeljem članka 274. slovenskog ZPP-a, tužbu odbaciti. Sud to može učiniti prije dostave tužbe tuženiku na odgovor ili nakon što tuženik podnese odgovor na tužbu.<sup>832</sup>

### 3.4. Pravna osnova tužbenog zahtjeva

U slovenskom pravnom sustavu postupak pred parničnim sudom zbog povrede prava tržišnoga natjecanja može se pokrenuti bez obzira je li CPA već utvrdila povredu. Budući da ne postoje posebne odredbe ZPOmK-1 koje se odnose na podnošenje tzv. *stand alone* i *follow on* postupaka, primjenjuju se odredbe slovenskog ZOO-a, ZPP-a i Zakona o ovrsi i osiguranju (*Zakon o izvršbi in zavarovanju*).<sup>833</sup>

Stranke u parničnom postupku zbog povrede prava tržišnoga natjecanja mogu tužbom zahtijevati sljedeće:

- utvrđenje i/ili prestanak povrede,

---

<sup>830</sup> Galič, Aleš, Slovenia, u: Taelman, Piet, *International encyclopaedia of laws, Civil procedure*. Alphen an den Rijn: Kluwer Law International, 2008., str. 96., cit. u: Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 283.

<sup>831</sup> Galič, cf. *ibid.*, str. 98., cit. u: *ibid.*

<sup>832</sup> Članak 275. slovenskog ZPP-a.

<sup>833</sup> Zakon o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, br. 3/07 – pročišćeni tekst, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US), dalje u tekstu: Zakon o ovrsi i osiguranju.

- naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (poglavlje 6. ZPOmK-1),
- nevaljanost ugovora u cjelini ili pojedinih njegovih odredaba (poglavlje 4. slovenskog ZOO-a),
- privremene mjere (poglavlje 25. Zakona o ovrsi i osiguranju).

#### *3.4.1. Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja*

Prema članku 62. stavku 1. ZPOmK-1, osoba koja je pretrpjela štetu uzrokovanu povredom prava tržišnog natjecanja ima pravo na naknadu štete u skladu s pravilima slovenskog ZOO-a, osim ako ZPOmK-1 ne određuje drugačije. Sukladno općim pravilima građanskog prava, uz povredu potrebno je da budu ispunjeni i sljedeći uvjeti: (i) šteta, (ii) krivnja (namjera ili nepažnja) te (iii) uzročno - posljedična veza.

##### *3.4.1.1. Šteta*

Slovenski odštetni sustav ima preventivnu, a ne kaznenu funkciju<sup>834</sup> i temelji se na načelu potpune naknade štete. Naime, prema članku 169. slovenskog ZOO-a sud će, uzimajući u obzir okolnosti koje su nastupile poslije prouzročenja štete, dosuditi naknadu u iznosu koji je potreban da se oštećenikova materijalna situacija dovede u ono stanje u kojem bi se nalazila da nije bilo štetne radnje ili propuštanja. Pri tome, oštećenik ima pravo na naknadu stvarne štete, izmakle koristi te nematerijalne štete.<sup>835</sup> Iako slovenski ZOO sadrži definiciju izmakle koristi,<sup>836</sup> iznimno je teško odrediti njezinu visinu u kontekstu naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>837</sup> Prema slovenskoj doktrini, šteta koja proizlazi iz izmakle koristi ne mora biti jednaka razlici imovine oštećenika prije i nakon štetnog događaja, već s hipotetičkom činjeničnom situacijom, koju sud koristi kao činjeničnu osnovu pri utvrđivanju gubitka dobiti.<sup>838</sup> Drugim riječima, osnova za priznavanje štete je razlika između stvarnog i potencijalnog materijalnog stanja oštećenika.<sup>839</sup> Ovakvo stajalište potvrđeno je i praksom

---

<sup>834</sup> Brkan, Maja; Bratina, Tanja, Private Enforcement of Competitions Law in Slovenia: A New Field to be Developed by Slovenian Courts, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 8, 2013., str. 79.

<sup>835</sup> Članak 132. slovenskog ZOO-a.

<sup>836</sup> Prema članku 168. stavku 3. slovenskog ZOO-a pri ocjeni visine izgubljene dobiti uzima se u obzir dobit koja se mogla osnovano očekivati prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje spriječeno zbog štetnikove radnje ili propuštanja.

<sup>837</sup> Brkan; Bratina, op. cit. (bilj. 834), str. 80.

<sup>838</sup> Bratina, Tanja, Ekonomski vidiki določanja odškodnin v primeru kršitev pravil konkurenčnega prava vol. 4. br. 1, LeXonomica, 2012., str. 83., cit. u: Mišić, op. cit. (bilj. 818), str. 55.

<sup>839</sup> Mišić, ibid.



Vrhovnog suda RS, prema kojoj izmakla korist predstavlja razliku između razumno očekivane dobiti, koju bi oštećenik ostvario da nije bilo povrede i ostvarene dobiti. Budući da se dobit izračunava kao razlika prihoda i troškova, za izračun izmakle koristi potrebno je razliku između hipotetičke dobiti i hipotetičkih troškova oduzeti od razlike između stvarne dobiti i troškova.<sup>840</sup> Nadalje, doktrina ističe da je za ocjenu visine izmakle koristi potrebno uzeti u obzir uobičajeni tijek događaja (poslovanje koje se moglo predvidjeti s obzirom na prethodno poslovanje oštećenika) te posebne okolnosti, kao što su primjerice otvaranje tržišta, recesija, itd. Zbog toga je potrebna odgovarajuća detaljna analiza stanja na tržištu.<sup>841</sup>

Što se tiče naknade neimovinske štete, slovenski ZOO u 3. poglavlju određuje povrede zbog kojih se može tražiti takav oblik naknade. S obzirom na pravnu prirodu povrede prava tržišnog natjecanja, jednako kao u hrvatskom pravnom sustavu, i u slovenskom je jedini mogući oblik naknade nematerijalne štete onaj koji je nastao u slučaju povrede ugleda i širenja neistinitih navoda o oštećeniku. Pri tome, prema stajalištu sudske prakse, oštećena strana može zahtijevati samo naknadu neimovinske štete nastale do zaključenja glavne rasprave, budući da se ne mogu primijeniti odredbe članaka 167. ili 182. slovenskog ZOO-a koji se odnose na naknadu buduće nematerijalne štete.<sup>842</sup>

Osim prava na potpunu naknadu imovinske štete te prava na popravljivanje neimovinske štete prouzročene povredom prava tržišnog natjecanja, oštećenik ima pravo i na zakonske zatezne kamate. Prema članku 62. stavku 2., pravo na zatezne kamate oštećenik ima od nastanka štete do isplate, neovisno o tome kada je podnio zahtjev za naknadu štete. Ovakvo zakonodavno rješenje usvojeno je u svrhu usklađivanja s Direktivom o naknadi štete i razlikuje se od odredbe članka 165. slovenskog ZOO-a i sudske prakse, prema kojima zatezne kamate teku od dana podnošenja zahtjeva za naknadu štete.<sup>843</sup>

U parničnom postupku za naknadu štete, teret dokaza leži na tužitelju. Međutim, ako sud u postupku utvrdi da stranci pripada pravo na naknadu štete, ali se na temelju raspoloživih dokaza visina iznosa štete ne može utvrditi ili bi se mogla utvrditi samo s nerazmjernim teškoćama, sud će procijeniti iznos štete prema slobodnoj ocjeni.<sup>844</sup> Prema sudskoj praksi ova odredba predstavlja iznimku i kao takvu ju je potrebno usko tumačiti. Sud bi ju trebao

---

<sup>840</sup> Presuda Vrhovnog suda RS III Ips 45/2014 od 13. lipnja 2017., cit. u: cf. *ibid.*, str. 52.

<sup>841</sup> Plavšak, Nina; Juhart, Miha i dr. *Obligacijski zakonik s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana, 2003., str. 948.-951., cit. u: Brkan; Bratina, op. cit. (bilj. 834), str. 80.

<sup>842</sup> Presuda Vrhovnog suda RS III Ips 45/2014 od 13. lipnja 2017., cit. u: Mišić, op. cit. (bilj. 818), str. 52.

<sup>843</sup> Mišić, cf. *ibid.*, str. 54.

<sup>844</sup> Članak 216. stavak 1. slovenskog ZPP-a.

primjenjivati samo onda kada se visina iznosa štete ne može utvrditi raspoloživim dokazima ili ako bi njezino utvrđivanje na taj način bilo neekonomično.<sup>845</sup> Jednako tako, ova odredba ne bi se trebala primjenjivati ako bi se visina svote mogla utvrditi vještačenjem,<sup>846</sup> kao i u slučajevima u kojima stranka na kojoj leži teret dokazivanja nije predložila odgovarajuće dokaze.<sup>847</sup> Sudska diskrecija ne bi se smjela temeljiti na nagađanjima, već na činjeničnom stanju utvrđenom u postupku. Činjenice ne smiju biti samo hipotetičke, nego ih tužitelj mora predložiti vrlo jasno kako bi bio moguć diskrecijski izračun iznosa štete.<sup>848</sup> Sudska praksa pokazuje da sudovi primjenjuju odredbe o slobodnoj ocjeni, onda kada nije moguće matematički precizno izračunati stvarnu visinu iznosa štete.<sup>849</sup> Kada govorimo o slobodnoj ocjeni visine štete, svakako je važno istaknuti odredbu članka 62.k stavka 1. ZPOmK-1 temeljem koje sud, kada po slobodnoj ocjeni procjenjuje iznos štete, može uzeti u obzir i dio dobiti štetnika koja je ostvarena povredom prava tržišnog natjecanja. Prema slovenskoj doktrini, navedena odredba je nejasna te je dvojbeno je li ona potrebna i prikladna.<sup>850</sup>

#### 3.4.1.2. *Krivnja*

Za razliku od hrvatskog Zakona o postupcima naknade štete prema kojem štetnik koji prouzroči štetu povredom prava tržišnog natjecanja odgovara za štetu bez obzira na krivnju (članak 5. stavak 2. Zakona o postupcima naknade štete), slovenski ZPOmK-1 ne sadrži pojedine odredbe o krivnji štetnika. U tom smislu, primjenjuje se odredba članka 131. stavka 1. slovenskog ZOO-a, prema kojoj u zahtjevima za naknadu štete postoji oboriva pretpostavka krivnje štetnika. Naime, prema navedenoj odredbi onaj tko drugome prouzroči štetu, dužan ju je naknaditi, ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.

---

<sup>845</sup> Presuda Višeg suda u Ljubljani broj I Cpg 704/2000 od 6. lipnja 2002., cit. u: Selih, Nina; Pipan Nahtigal, Nataša; Slovenia report, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national\\_reports/slovenia\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national_reports/slovenia_en.pdf), pristup: 19.8.2021.

<sup>846</sup> Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 38/2002 od 15. siječnja 2003., cit. u: ibid.

<sup>847</sup> Ibid.

<sup>848</sup> Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 769/2006 od 25. rujna 2008. i broj broj II Ips 770/2006 od 25. rujna 2008. te broj II Ips 82/2005 od 25. siječnja 2008., cit. u: Brkan; Bratina, op. cit. (bilj. 834), str. 80..

<sup>849</sup> Wedam-Lukić, Dragica; Ude, Lojze; Galič, Aleš, i dr. (ur.), Pravdni postopek, zakon s komentarjem), vol. 2, GV Založba, Ljubljana 2006., str. 398., cit. u: ibid.

<sup>850</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 282.

### 3.4.1.3. *Uzročno - posljedična veza*

Slovenski ZOO i ZPOmK-1 ne sadrže posebne odredbe o uzročnosti pa sudovi o uzročno - posljedičnoj vezi odlučuju u svakom pojedinom slučaju, uzimajući u obzir načela slovenskog odštetnog sustava, teorijsko znanje i činjenične okolnosti.<sup>851</sup> Utvrđivanje uzročne veze zahtijeva, prema slovenskoj doktrini, procjenu (ne)predvidljivosti određenih posljedica, primjerenosti posljedica u odnosu na uzrok (teorija adekvatne uzročnosti), zaštitne svrhe norme (teorija ratio legis uzročnosti), prekida kauzalne veze te izravne i neizravne uzročnosti,<sup>852</sup> pri čemu je dovoljna neizravna uzročnost.<sup>853</sup> Prema teoriji ratio legis uzročnosti, sud bi trebao uzeti u obzir samo uzroke koji istovremeno predstavljaju kršenje pravne norme i koje sama pravna norma smatra uzrocima. U skladu s tom teorijom, samo ako pravna teorija ne daje nikakve naznake uzročnosti, treba razmotriti i druge teorije, posebno teoriju adekvatne uzročnosti, prema kojoj se samo uzroci koji dovode do određene posljedice u uobičajenom tijeku stvari trebaju smatrati uzrocima takve posljedice.<sup>854</sup>

### 3.5. *Zastara*

Pitanje zastare slovenskom zakonodavcu predstavljalo je jedno od najizazovnijih pitanja u implementacijskom procesu Direktive o naknadi štete, budući da su njezine odredbe različite u odnosu na dotadašnji slovenski sustav.<sup>855</sup> Provođeci Direktivu o naknadi štete, Slovenija se odlučila za dvostupanjski model zastarnih rokova. Tako, prema članku 62.j stavku 1. ZPOmK-1, tražbina naknade štete zastarijeva u roku od pet godina od dana prestanka povrede prava tržišnog natjecanja i od dana kada je oštećenik saznao ili se razumno može očekivati da je znao za: (i) postupanje štetnika i činjenicu da ono predstavlja kršenje prava tržišnog natjecanja, (ii) štetu nastalu povredom i (iii) štetnika. Iako su navedene odredbe implementirane sukladno zahtjevima Direktive o naknadi štete, slovenska doktrina ističe da je nejasno odnosi li se „trenutak prestanka povrede“ na povredu u cijelosti ili samo u odnosu na određenog

<sup>851</sup> Selih; Pipan Nahtigal, op. cit. (bilj. 845).

<sup>852</sup> Plavšak; Juhart, op. cit. (bilj. 841), str. 672., cit. u: Brkan; Bratina, op. cit. (bilj. 834), str. 81.

<sup>853</sup> Grilc, Peter; Zabel, Bojan; Galič, Aleš; Juhart, Miha, Zakon o preprečavanju omejevanja konkurencije (ZPOmK) s komentarjem, Gospodarski vestnik, 2000., str. 213., cit. u: Selih; Pipan Nahtigal, op. cit. (bilj. 845).

<sup>854</sup> Vidi Plavšak; Juhart, op. cit. (bilj. 841), str. 683. i Strohsack, Boris, Obligacijska razmerja II: Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti, Časopisni zavod, Uradni list RS, 1996., str. 36., cit. u: Selih; Pipan Nahtigal, op. cit. (bilj. 845).

<sup>855</sup> U slovenskom pravnom sustavu pojam „apsolutnog zastarnog roka“ obično je označavao rok za donošenje pravomoćne odluke u kaznenom i prekršajnom postupku. Vlahek, Ana; Lutman, Karmen, Ureditev zastaranja odškodninskih terjatev zaradi kršitev konkurenčnega prava v Direktivi 2014/104/EU in njena implementacija v pravne rede držav članic, Pravnik, br. 1/2, 2017., str. 63., cit. u: Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 277.-278.

oštećenika.<sup>856</sup> Uz relativni zastarni rok, člankom 62.j ZPOmK-1 određen je desetogodišnji apsolutni rok zastare, koji teče od trenutka nastanka štete, pri čemu on ne može početi teći prije nego što prestane povreda.<sup>857</sup>

Za razliku od hrvatskog zakonodavca, slovenski zakonodavac odlučio se za zastoj, a ne za prekid zastare u slučaju da nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja pokrene postupak utvrđivanja povrede na koju se odnosi naknada štete. Naime, prema članku 62.j stavku 3. ZPOmK-1 zastara ne teče ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje poduzme radnje radi istrage ili postupka pred njim zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Zastoj prestaje godinu dana nakon što je odluka o povredi postala pravomoćna ili nakon što je postupak na drugi način okončan.<sup>858</sup> Vrijeme koje je proteklo prije zastoja, uračunava se u zastaru. Sukladno stavku 4. istog članka, zastoj zastare primjenjuje se na apsolutni i relativni zastarni rok.<sup>859</sup>

### *3.6. Privremene mjere*

Prema članku 267. Zakona o ovrsi i osiguranju, privremena mjera može se predložiti prije pokretanja sudskog postupka, tijekom postupka kao i nakon završetka postupka, sve dok nisu ispunjeni uvjeti za provedbu ovrhe. Međutim, privremena mjera nije dopuštena ako postoje uvjeti za određivanje prethodne mjere kojom se može postići ista svrha osiguranja.

Jednako kao hrvatski Ovršni zakon, i slovenski Zakon o ovrsi i osiguranju razlikuje privremene mjere radi osiguranja novčane tražbine kao što su, primjerice, naknada štete i druge naknade te privremene mjere radi osiguranja nenovčane tražbine.

Prema članku 270. Zakona o ovrsi i osiguranju, privremena mjera radi osiguranja novčane tražbine može se odrediti ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnim (i) da tražbina

---

<sup>856</sup> Vlahek; Lutman, cf. *ibid.*, str. 64., cit.u: *ibid.*

<sup>857</sup> Prilikom implementacije Direktive o naknadi štete bilo je dvojbeno što se može smatrati odgovarajućim trajanjem apsolutnog roka zastare. Tako je, po uzoru na njemački pravni sustav, isprva predloženo razdoblje od trideset godina, što je naišlo na protivljenje sudionika javnog savjetovanja. Konačno, zakonodavac se, po uzoru na austrijski model, odlučio za desetogodišnje razdoblje trajanja apsolutnog zastarnog roka. Vlahek; Podobnik, cf. *ibid.*, str. 278.

<sup>858</sup> Sudionici javnog savjetovanja prilikom izrade ZPOmK-1 usprotivili su se nejasno određenom početku tijeka ovog roka ističući da bi ponekad bilo nemoguće da stranke znaju kada je to razdoblje započelo. Unatoč tomu, zakonodavac u konačnom tekstu nije izmijenio navedenu odredbu. *Ibid.*

<sup>859</sup> U slovenskoj doktrini istaknuto je zanimljivo pitanje zastoja zastare u slučajevima povrede s više štetnika. Naime, dvojbeno je bi li zastoj zastare imao učinak na sve štetnike ili samo na one koji su pokrenuli postupak sudske kontrole protiv odluke CPA. Prema *Vlahek i Lutman*, odluka CPA postaje pravomoćna u odnosu na one štetnike koji nisu pokrenuli postupak sudske kontrole, dok u odnosu na ostale zastoj zastare ima učinak. Vlahek; Lutman, op. cit. (bilj. 855), str. 64., cit.u: cf. *ibid.*, str. 279.

postoji ili da će postojati u budućnosti i (ii) opasnost da će protivnik osiguranja svojim otuđenjem, prikrivanjem ili drugim raspolaganjem imovine spriječiti ili znatno otežati naplatu tražbine. Predlagatelj osiguranja ne mora dokazivati navedenu opasnost, ako učini vjerojatnim da bi predloženom mjerom protivnik osiguranja pretrpio samo neznatnu štetu. Smatra se da opasnost postoji, ako bi se tražbina imala ostvariti u inozemstvu, osim ako se ima ostvariti u državi članici EU. Sukladno članku 271. stavku 1. sud može, radi osiguranja novčane tražbine, odrediti svaku mjeru kojom se postiže svrha takva osiguranja, a osobito: (i) zabraniti protivniku osiguranja da raspolaže pokretninama te povjeriti na čuvanje takve stvari i naložiti upis zabrane raspolaganja u odgovarajući upisnik, ako se on vodi, (ii) zabraniti protivniku osiguranja otuđenje ili opterećenje nekretnine ili stvarnih prava koja su na nekretnini uknjižena u njegovu korist, uz zabilježbu te zabrane u zemljišne knjige, (iii) zabraniti dužniku protivnika osiguranja da dobrovoljno ispuni svoju obvezu protivniku osiguranja te zabraniti protivniku osiguranja da primi ispunjenje te obveze, odnosno da raspolaže svojim tražbinama te (iv) naložiti banci da protivniku osiguranja ili trećoj osobi, na temelju naloga protivnika osiguranja, uskrati s dužnikova računa isplatu novčanog iznosa za koji se određuje privremena mjera. Privremenom mjerom radi osiguranja novčane tražbine ne stječe se založno pravo.<sup>860</sup>

Radi osiguranja nenovčane tražbine sud će, sukladno članku 272. stavku 1. Zakona o ovrsi i osiguranju, odrediti privremenu mjeru, ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnim da tražbina postoji ili da će postojati u budućnosti. Uz navedeno, predlagatelj osiguranja mora učiniti vjerojatnom i jednu od sljedeće tri pretpostavke: (i) opasnost da bi bez takve mjere protivnik osiguranja spriječio ili znatno otežao ostvarenje tražbine, (ii) da je mjera potrebna da bi se spriječilo nasilje ili nastanak nenadoknadive štete koja prijeti ili (iii) da protivnik osiguranja određivanjem privremene mjere, ako se tijekom postupka pokaže da je neosnovana, neće trpjeti ozbiljnije štetne posljedice od onih koje bi imao predlagatelj osiguranja bez određivanja privremene mjere. Jednako kao kod privremenih mjera radi osiguranja novčane tražbine, predlagatelj osiguranja ne mora dokazivati opasnost, ako učini vjerojatnim da bi predloženom mjerom protivnik osiguranja pretrpio samo neznatnu štetu. Smatra se da opasnost postoji ako bi se tražbina imala ostvariti u inozemstvu, osim ako se ima ostvariti u državi članici EU.<sup>861</sup> Sukladno članku 273. stavku 1. Zakona o ovrsi i osiguranju, sud može radi osiguranja nenovčanih tražbina odrediti svaku mjeru kojom se postiže svrha takva osiguranja, a osobito: (i) zabranu otuđenja i opterećenja pokretnina na koje se odnosi tražbina, njihovo povjeravanje

---

<sup>860</sup> Članak 271. stavak 1. Zakona o ovrsi i osiguranju.

<sup>861</sup> Članak 272. stavak 2. Zakona o ovrsi i osiguranju.

na čuvanje te upis zabrane u odgovarajući upisnik, (ii) zabranu otuđenja i opterećenja nekretnine uz zabilježbu zabrane u zemljišnu knjigu, (iii) zabranu protivniku osiguranja da poduzme radnje koje mogu nanijeti štetu predlagatelju osiguranja te zabranu da se provedu promjene na stvarima na koje je upravljena tražbina te (iv) zabranu dužniku protivnika osiguranja da protivniku osiguranja preda stvar na koju je upravljena tražbina. U slučaju iz točke (iii) sud će, sukladno članku 273. stavku 2., odrediti i novčanu kaznu, koju će morati platiti protivnik osiguranja, ako postupi po zabrani koja mu je izrečena privremenom mjerom.

#### **4. Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja u Sloveniji**

U skladu s odredbom članka 16. Uredbe 1/2003, u slovenskom zakonodavstvu olakšan je položaj tužitelja u parničnim postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Tako je, prema članku 62.d ZPOmK-1 sud vezan pravomoćnom odlukom CPA ili pravomoćnom odlukom suda u postupku sudske zaštite protiv odluke CPA, kojima je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja. Dakle, u takvim slučajevima, tj. u *follow on* postupcima za naknadu štete tužitelj samo treba dokazati da je pretrpio štetu i da postoji uzročno - posljedična veza između povrede i štetne posljedice.<sup>862</sup> Što se tiče učinka odluka tijela ili suda nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja druge države članice EU, slovensko zakonodavstvo nije se odlučilo za rješenje koje bi u potpunosti izjednačilo učinke odluka stranih nacionalnih tijela s onima CPA-a. Naime, ako je pravomoćnom odlukom nadležnog tijela ili revizijskog suda druge države članice utvrđena povreda, pretpostavlja se da ona postoji, osim ako se ne dokaže suprotno.<sup>863</sup> Ove obveze o vezanosti za pravomoćne odluke nadležnih tijela ni na koji način ne utječu na prava i obveze iz članka 267. UFEU-a. To znači da bi se slovenski sud i dalje mogao obratiti prethodnim pitanje Sudu EU o tumačenju članaka 101. i 102. UFEU-a.

Kao što je *supra* navedeno, postupak za zaštitu zbog povrede prava tržišnog natjecanja u slovenskom pravnom sustavu može se pokrenuti i pred nadležnim sudom. Čak štoviše, tužitelji su, nezadovoljni učinkovitosti tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja, uglavnom pokretali tzv. *stand alone* postupke u kojima su, uz naknadu štete, zahtijevali i utvrđenje povrede. Međutim, sudovi su se nerado bavili pitanjima navodne povrede tržišnog natjecanja te su prekidali postupak i čekali da odluka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja postane

---

<sup>862</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 288.

<sup>863</sup> Članak 62.d stavku 2. ZPOmK-1.

pravomoćna.<sup>864</sup> Naime, prema članku 13. slovenskog ZPP-a, kad odluka suda ovisi o prethodnom rješenju pitanja postoji li neko pravo ili pravni odnos, a o tom pitanju još nije donio odluku sud ili drugi nadležni organ (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje, ako posebnim propisima nije drugačije određeno, pri čemu odluka suda o prethodnom pitanju ima pravni učinak samo u parnici u kojoj je to pitanje riješeno. Međutim, sud može također odlučiti da takvo prethodno pitanje neće riješiti sam. U tom slučaju sud će, sukladno članku 206. stavku 1. slovenskog ZPP-a, odrediti prekid postupka.

U upravnom postupku CPA može utvrditi da nije došlo do povrede članka 6. ili 9. ZPOmK-1 ili članka 101. tj. članka 102. UFEU-a kao i da posebne okolnosti ukazuju da postupak utvrđivanja povrede nije svrhovit te rješenjem obustaviti postupak.<sup>865</sup> Slovenska doktrina razmatrala je učinak takve odluke na parnični postupak, koji bi eventualno bio naknadno pokrenut. Tako prema *Vlahek* slovenski sud nije vezan takvom odlukom CPA. Prema navedenoj autorici okončanje upravnog postupka bez utvrđivanja povrede pravila tržišnog natjecanja ne mora nužno značiti da povrede nije bilo. To bi također moglo značiti da, primjerice, nije bilo dovoljno dokaza za utvrđenje povrede. Ako bi bio pokrenut postupak za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, slovenski sud može doći do drugačijeg zaključka.<sup>866</sup> Međutim, u slučajevima u kojima samo tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja nije moglo utvrditi povredu, za očekivati je da će sudovi donijeti odluku u korist tuženika.<sup>867</sup>

---

<sup>864</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 288.

<sup>865</sup> Članak 40. stavak 1. ZPOmK-1.

<sup>866</sup> Grilc, Peter; Bratina, Tanja; Galič, Aleš i dr., Zakon o preprečavanju omejevanja konkurencije (ZPOmK-1), s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2009., str. 509., cit. u: Brkan; Bratina, op. cit. (bilj. 834), str. 93.

<sup>867</sup> Vlahek, Ana, Challenges of Private Enforcement of Antitrust in Slovenia, u: Kovač, Mitja; Vandenberghe, Ann-Sophie (ur.), Economic evidence in EU competition law, European studies in law and economics, 18. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2016., str. 393.-394., cit. u: Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 289.

## 5. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Sloveniji

Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti imala je značajan utjecaj na slovenske zakonodavne aktivnosti na području kolektivne pravne zaštite. Čak štoviše, mogli bismo reći da je Preporuka najviše utjecala upravo na slovenski pravni sustav. Slovensko Ministarstvo pravosuđa započelo je početkom 2016. godine s izradom novog, modernog Zakona o kolektivnim tužbama (*Zakon o kolektivnih tožbah*)<sup>868</sup> koji je stupio na snagu 21. listopada 2017. godine, a počeo se primjenjivati šest mjeseci nakon stupanja na snagu.<sup>869</sup> Sve do tada mehanizmi kolektivne pravne zaštite nisu bili relevantni za zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja,<sup>870</sup> niti je slovensko zakonodavstvo dopuštalo kolektivnu kondemnatornu pravnu zaštitu u slučajevima masovne i raspršene štete. Potonji zahtjevi postajali su sve češći zbog globalizacije, masovne proizvodnje, prodaje i komunikacija pa je, po mišljenju zakonodavca, bilo potrebno osigurati kolektivna sredstva za potraživanje naknade štete.<sup>871</sup> Radi zaštite kolektivnih interesa potrošača, a prije stupanja na snagu ZKoIT-a, bile su dostupne samo tužbe za zabranu postupanja i deklaratorne tužbe. Opseg ovih tužbi je po mišljenju zakonodavca vrlo ograničen, jer presuda ima učinak samo u budućnosti, ali nema učinak u korist potrošača ili je učinak na njega samo neizravan.<sup>872</sup> Uz to, slovenska Vlada istaknula je da će mehanizmi kolektivne pravne zaštite poboljšati pristup pravdi, zajamčiti prava pojedinaca povrijeđenih u situacijama masovne štete, odvratiti potencijalne prekršitelje od protupravnog ponašanja i rasteretiti sudove zbog previše pojedinačnih tužbi podnesenih u situacijama masovne štete.<sup>873</sup>

### 5.1. *Zakon o kolektivnim tužbama*

ZKoIT je podijeljen u šest poglavlja koja u velikoj mjeri slijede opća i posebna načela Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti. Tako prvo poglavlje sadrži opće odredbe (članci 1.-

---

<sup>868</sup> Zakon o kolektivnih tožbah (Uradni list RS, br. 55/17), dalje u tekstu: ZKoIT.

<sup>869</sup> Članak 67. ZKoIT-a.

<sup>870</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 284.-285.

<sup>871</sup> Vlada RS, Predlog zakona o kolektivnih tožbah (2017), str. 1., cit.u: Vozel, Jure, Ureditev potrošniških kolektivnih tožb v pravu Evropske unije, magistarski rad, 2020., str. 40., dostupno na: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=125498>, pristup: 26.8.2021.

<sup>872</sup> Cf. ibid., str. 3., cit.u: ibid.

<sup>873</sup> [http://www.vlada.si/en/mediaroom/governmentpress\\_releases/pressrelease/article/government-discusses-the-crisis-management-system-and-the-introduction-of-the-possibility-of-collective-action-59992/](http://www.vlada.si/en/mediaroom/governmentpress_releases/pressrelease/article/government-discusses-the-crisis-management-system-and-the-introduction-of-the-possibility-of-collective-action-59992/), pristup: 25.8.2021., cit. u: Piszcz, Anna, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies (YARS), vol. 10, br. 15, 2017., str. 237.



11.), drugo poglavlje regulira kolektivne nagodbe (članci 12.-25.), treće kompenzacijsku kolektivnu pravnu zaštitu (članci 26.-46.), četvrto kolektivne tužbe za zabranu postupanja (članci 47.-57.), peto troškove postupka i financiranje kolektivnih tužbi (članci 58.-63.) i konačno, šesto poglavlje sadrži prijelazne i završne odredbe. Zanimljivo je da se ZKoIT može primjenjivati i u slučajevima masovnih šteta koje su nastale prije njegova stupanja na snagu. Dakle, za primjenu ZKoIT nije važno je li šteta nastala prije ili nakon stupanja na snagu zakona, već je ključno je li zahtjev zastario.<sup>874</sup>

Analizirajući odredbe ZKoIT-a, slovenska doktrina istaknula je neke od glavnih značajki sustava kolektivne pravne zaštite u slovenskom zakonodavstvu: (i) dopušteno je podnošenje kolektivnih tužbi i sklapanje kolektivnih nagodbi, (ii) aktivnu legitimaciju imaju viši državni odvjetnik i neprofitna pravna osoba čiji su glavni ciljevi povezani s pravima koja se štite u kolektivnom postupku, (iii) oni koji imaju procesnu legitimaciju moraju dokazati i svoju reprezentativnost na način kako je to određeno Zakonom, (iv) dostupnost *opt-in* i *opt-out* mehanizma, (v) uspostavljanje e-registra kolektivnih tužbi i (vi) imenovanje upravitelja dosuđene (kolektivne) naknade štete.<sup>875</sup>

#### *5.1.1. Opće odredbe Zakona o kolektivnim tužbama*

Općim odredbama ZKoIT-a određeni su sadržaj i svrha Zakona, područje primjene te je definirano značenje pojmova koji se u Zakonu koriste. Tako je, sukladno članku 1. stavku 2. Zakona, njegova svrha olakšati pristup pravdi, zaustaviti i spriječiti protupravne radnje i omogućiti oštećenima naknadu štete, u slučajevima masovne štete nastale zbog kršenja prava iz građanskih, trgovačkih i radnih odnosa, uz pružanje odgovarajućih procesnopравnih jamstava za sprječavanje zlouporabe sudskih postupaka. Temeljem članka 2. stavka 1. točke 3. Zakon se primjenjuje i u slučajevima povrede europskih i slovenskih pravila tržišnog natjecanja. Zakonom je također određena podredna primjena slovenskog ZPP-a, osim ako njime ili bilo kojim drugim zakonom nije drugačije određeno.<sup>876</sup>

---

<sup>874</sup> Prvi prijedlog ZKoIT-a predviđao je primjenu Zakona samo za nove slučajeve masovne štete, tj. za one štete koje su nastale nakon stupanja na snagu Zakona, ali je u završnoj fazi usvajanja predmetni tekst izmijenjen. Vlahek, Ana, Kolektivne tožbe kot novo pravno sredstvo zoper množične kršitve pravic iz delovnih razmerij, Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, br. 2/3, 2018., str. 495, cit.u: Vozel, op. cit. (bilj. 871) str. 42.

<sup>875</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 290.

<sup>876</sup> Članak 11. ZKoIT-a.

Za odlučivanje o kolektivnim tužbama i kolektivnim nagodbama nadležni su okružni sudovi u sjedištu viših sudova. U onim kolektivnim postupcima u kojima u prvom stupnju odlučuje sudac pojedinac<sup>877</sup> iznimno može odlučivati vijeće u sastavu od tri suca. Naime, prema odredbama članka 6. stavka 1. ZKoIT-a, sudac pojedinac može iznimno predložiti predsjedniku višeg suda da o predmetu odlučuje vijeće od tri suca, ako se u postupku trebaju rješavati složena pravna ili činjenična pitanja. Protiv odluke predsjednika nije dopuštena žalba. Ostala dva suca biraju se prema sudskim pravilima o izboru sudaca u pojedinačnim slučajevima.

#### *5.1.2. Aktivna legitimacija prema Zakonu o kolektivnim tužbama*

Aktivnu legitimaciju za podnošenje kolektivnih tužbi zbog povrede prava tržišnog natjecanja ZKoIT daje (jednako kao i Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti) neprofitnim pravnim osobama, čiji su glavni ciljevi izravno povezani s pravima za koja se tvrdi da su povrijeđena i u odnosu na koja se podnosi tužba te višem državnom odvjetniku.<sup>878</sup> Pri tom viši državni odvjetnik ne može podnijeti kolektivnu tužbu niti predložiti kolektivnu nagodbu u kolektivnom postupku u kojem je Republika Slovenija druga stranka. Ako poduzetnici određenim stalnim ili ponavljajućim postupcima, uključujući propustima, ozbiljno povređuju ili ugrožavaju zajedničke interese velikog broja osoba ili neidentificiranih osoba, tužbu za zabranu postupanja može, sukladno članku 47. ZKoIT-a, podnijeti i državno tijelo osnovano radi osiguranja posebne zaštite određenih skupina ili interesa. Ovakvu aktivnu legitimaciju slovenska Vlada opravdala je razlozima dotadašnjih negativnih iskustva s nekorisćenjem kolektivnih tužbi za zabranu postupanja, koja su pokazala da nije opravdano aktivnu legitimaciju davati isključivo potrošačkim organizacijama. Osim toga, masovnim povredama ugrožen je javni interes te je, u tom smislu, za podnošenje kolektivnih tužbi aktivno legitimiran i viši državni odvjetnik.<sup>879</sup>

Osim aktivne legitimacije, za dopuštenost kolektivne tužbe potrebna je i reprezentativnost tužitelja, koju doktrina smatra posebno važnom u onim slučajevima u kojima kolektivnu tužbu podnosi osoba privatnog prava.<sup>880</sup> Sukladno članku 5. stavku 2. ZKoIT-a

---

<sup>877</sup> Sukladno članku 11. ZKoIT-a, na sastav suda u kolektivnim postupcima podredno se primjenjuju odredbe slovenskog ZPP-a.

<sup>878</sup> Članak 4. stavak 1. i 3. ZKoIT-a. Neovisno o tim odredbama, kolektivnu tužbu za zabranu postupanja za zaštitu potrošača od nepoštenog tržišnog natjecanja može, sukladno članku 52. ZKoIT-a, podnijeti samo pravna osoba osnovana radi zaštite prava i interesa potrošača te komora ili poslovno udruženje čiji je član društvo koje je tuženik.

<sup>879</sup> Vlada RS, Predlog zakona o kolektivnih tožbah, op. cit. (bilj. 871), str. 11., cit.u: Vozel, op. cit. (bilj. 871), str. 40.

<sup>880</sup> Vlahek, op. cit. (bilj. 874), str. 495, cit.u: Vozel, op. cit. (bilj. 871) str. 42.

reprezentativnost tužitelja utvrđuje sud. Sud ocjenjuje hoće li tužitelj biti odgovarajući predstavnik skupine koji će djelovati pošteno, primjereno i u najboljem interesu svojih članova, pri čemu posebno uzima u obzir postojanje financijskih sredstava, ljudskih resursa i znanje o predstavljanju grupe, broj oštećenika koji su podržali aktivnosti tužitelja u vezi s konkretnim slučajem masovne štete, nastup i prisutnost tužitelja u medijima te širenje informacija o navodnoj povredi prava i njegovu namjeru da podnese kolektivnu tužbu za naknadu štete, eventualne sukobe između pojedinih podskupina unutar grupe, postojanje i aktivnosti drugih ovlaštenih osoba tužitelja te svako iskustvo u provođenju kolektivnih zahtjeva.

Sukladno članku 37. ZKoIT-a, tužitelj je tijekom postupka dužan štititi interese svih članova grupe. Ako u kompenzacijskom kolektivnom postupku sud ocijeni da tužitelj ozbiljno narušava interese grupe ili da se više ne može smatrati reprezentativnim, može, na prijedlog člana grupe ili druge odgovarajuće osobe, donijeti odluku da tužitelja zamijeni druga ovlaštena osoba koja pristane sudjelovati u postupku. Utvrdi li sud da zamjena tužitelja nije moguća na taj način, u registru kolektivnih tužbi objavit će namjeru donošenja rješenja kojim se postupak obustavlja i rok u kojem se može predložiti zamjena tužitelja. Ako nakon proteka tog roka utvrdi da ni takva zamjena nije moguća, sud će donijeti rješenje o obustavi postupka.

### *5.1.3. Kolektivna nagodba*

Sukladno Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti, ZKoIT regulira i pitanje kolektivne nagodbe kojoj posvećuje cijelo 2. poglavlje Zakona. Postupak potvrde kolektivne nagodbe pokreće se na zajednički prijedlog stranaka nagodbe,<sup>881</sup> pri čemu je člankom 13. detaljno određen obvezni sadržaj prijedloga. Tako primjerice, prijedlog mora sadržavati podatke o strankama nagodbe, njihovim adresama i zakonskim zastupnicima te činjenicama iz kojih se može zaključiti da je ovlaštena osoba predstavnik grupe, opis grupe, opis masovne štete na koju se nagodba odnosi, iznos ukupne naknade štete, obrazloženje o načinu izračuna navedenog iznosa, itd.

Prilikom ispitivanja prijedloga kolektivne nagodbe sud može donijeti sljedeće odluke: (i) vratiti nagodbu predlagateljima na dopunu ili ispravak, (ii) odbaciti prijedlog, (iii) odbiti prijedlog ili (iv) rješenjem potvrditi kolektivnu nagodbu. Ako nagodba ne sadrži sve potrebne elemente, sud će ju vratiti predlagateljima na dopunu ili ispravak. Ako predlagatelji ne postupe

---

<sup>881</sup> Članak 12. stavak 1. ZKoIT-a.

po traženju suda u roku koji je odredio sud, sud će odbaciti prijedlog. Sud će prijedlog odbaciti i onda kada je prijedlog podnijela neovlaštena osoba, kao i ako se predmet nagodbe odnosi na spor izvan područje primjene odredaba ZKoIT-a.<sup>882</sup>

Odredbama članka 17. ZKoIT-a taksativno su navedeni slučajevi u kojima će sud odbiti prijedlog. Prije nego što prijedlog odbije, sud može predlagateljima dati mogućnost da ga izmijene ili dopune te ih u tom smislu može savjetovati i pružiti im pomoć. Sud će prijedlog za potvrdu kolektivne nagodbe odbiti u sljedećim slučajevima: (i) ako ovlaštena osoba nije reprezentativna za zaštitu interesa osoba u čije je ime zaključila nagodbu, (ii) ako visina naknade nije razumna ili primjerena, (iii) ako je razdoblje unutar kojeg se moraju podnijeti pojedinačni zahtjevi za plaćanje očito nerazumno, (v) ako nema dovoljno jamstva da će dogovoreni iznos biti dovoljan za obeštećenje svih oštećenika, (vi) ako prijedlog ne sadrži odgovarajući neovisni mehanizam za utvrđivanje prihvatljivosti zahtjeva za plaćanje prema sporazumu te (vii) ako interesi osoba u čije ime je sklopljena nagodba nisu dovoljno zaštićeni. Protiv odluke suda o odbijanju odobrenja kolektivne nagodbe dopuštena je zajednička žalba stranaka.<sup>883</sup>

U slučaju da ne odbije ili ne odbaci prijedlog, sud će donijeti odluku o potvrđivanju kolektivne nagodbe. Odluka mora sadržavati i rok u kojem oštećenik može obavijestiti sud da je uključen ili isključen u učinak kolektivne nagodbe, a koji rok ne može biti kraći od trideset ni dulji od devedeset dana.<sup>884</sup> Protiv odluke suda o potvrđivanju kolektivne nagodbe nije dopuštena žalba, ali stranke mogu osporavati odobrenu kolektivnu nagodbu sukladno pravilima o osporavanju sudske nagodbe.<sup>885</sup>

Kolektivna nagodba koju je potvrdio sud i koja je sklopljena prema *opt-out* sustavu obvezujuća je za sve oštećenike, osim za one koji su se u zakonskom roku isključili iz učinka nagodbe. Međutim, ako osoba u vrijeme potvrđivanja nagodbe nije znala niti je mogla znati da je pretrpjela štetu, ona se može, nakon što je saznala da je štetu pretrpjela, isključiti iz sustava učinka nagodbe, pod uvjetom da je ta nagodba sklopljena na temelju sustava isključenja. Pri tome stranka koja se obvezala platiti štetu može oštećeniku odrediti rok od najmanje šest mjeseci za donošenje odluke. S druge strane, ako je kolektivna nagodba sklopljena prema *opt-*

---

<sup>882</sup> Članak 14. stavak 1. i 2. ZKoIT-a.

<sup>883</sup> Članak 24. stavak 1. ZKoIT-a.

<sup>884</sup> Članak 18. stavak 1. i 2. ZKoIT-a.

<sup>885</sup> Članak 24. stavak 1. i 3. ZKoIT-a.

in sustavu, ona obvezuje sve oštećenike koji su se u zakonskom roku uključili u učinak nagodbe.<sup>886</sup>

#### *5.1.4. Učinak postupaka za zaštitu kolektivnih interesa i prava na ostale postupke*

Odredbama članka 7. ZKoIT-a reguliran je učinak kolektivnih postupaka na druge postupke koji se odnose na istu masovnu štetu. Tako se, nakon što sud odobri kolektivnu tužbu ili potvrdi kolektivnu nagodbu, ne može pokrenuti drugi kolektivni postupak koji se odnosi na istu masovnu štetu, niti se može podnijeti drugi prijedlog za potvrdu kolektivne nagodbe. Ako je do odobrenja kolektivne tužbe ili potvrde kolektivne nagodbe u vezi s istim slučajem masovne štete podneseno nekoliko kolektivnih tužbi ili prijedloga za potvrdu kolektivne nagodbe, sud će odlučiti koju će od više kolektivnih tužbi ili kolektivnih nagodbi odobriti ili potvrditi.

U slučaju da je podnesena kompenzacijska kolektivna tužba ili prijedlog za potvrdu nagodbe, postupak pokrenut posebnom (samostalnom) tužbom u vezi s istim slučajem masovne štete prekinut će se. Navedeni postupak nastavlja se ako je: (i) kompenzacijski kolektivni postupak okončan bez materijalnopravne odluke o tužbenom zahtjevu, (ii) protekao rok za uključivanje odnosno isključivanje oštećenika u kolektivni postupak ili (iii) je odbijeno njihovo uključivanje na popis oštećenika. Prekinuti postupak može se, na prijedlog stranke, zbog opravdanih razloga nastaviti i prije nastupanja navedenih okolnosti. ZKoIT kao primjer opravdanih razloga navodi nerazumno dugo trajanje kolektivnog postupka ili ako su u samostalnom postupku do prekida postupka već izvedeni ključni dokazi. Ako je osoba koja je podnijela samostalnu tužbu uključena u kompenzacijski kolektivni postupak temeljem sustava uključivanja ili isključivanja, samostalni postupak će se obustaviti.

Zakonom je također određen odnos parničnog i upravnog postupka. Sukladno članku 9. ZKoIT-a, ako tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja vodi postupak utvrđivanja povrede, kolektivna tužba u parničnom postupku dopuštena je samo nakon pravomoćnog okončanja upravnog postupka. Ako navedeno tijelo pokrene postupak nakon podnošenja kolektivne tužbe, sud će prekinuti kolektivni postupak do pravomoćnog okončanja postupka koji se vodi pred tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja.

---

<sup>886</sup> Članak 20. stavak 1. i 2. ZKoIT-a.

#### 5.1.5. Kompenzacijska kolektivna tužba

Poglavljem 3. ZKoIT-a detaljno je reguliran kompenzacijski kolektivni postupak kojeg je slovenska doktrina podijelila u četiri faze: (i) fazu procjene dopuštenosti i potpunosti te potvrde tužbe, (ii) fazu uključivanja ili isključivanja, (iii) fazu donošenja odluke o naknadi štete i (iv) fazu provedbe.<sup>887</sup>

Prva faza postupka regulirana je odredbama članaka 26. do 29. ZKoIT-a. Tako je člankom 26. Zakona taksativno određen obvezni sadržaj tužbe.<sup>888</sup> Ako tužba ne sadrži sve potrebne elemente, sud će ju vratiti tužitelju na dopunu ili ispravak. Ako tužitelj ne postupi po traženju suda u roku koji je odredio sud, sud će odbaciti tužbu. Sud će tužbu odbaciti i u slučaju da ga je podnijela neovlaštena osoba kao i ako se predmet tužbe odnosi na spor izvan područje primjene odredaba ZKoIT-a. Potpunu i dopuštenu tužbu sud će poslati tuženiku na odgovor, u kojem se tuženik može očitovati na postojanje uvjeta za odobrenje kolektivne tužbe. Istodobno s dostavom tužbe tuženiku, sud će objaviti tužbu u registru kolektivnih tužbi<sup>889</sup> kojeg, sukladno članku 10. ZKoIT-a, vodi Vrhovni sud RS. Nakon dostave odgovora na tužbu, odnosno nakon proteka roka za dostavu odgovora, sud odlučuje o odobrenju kolektivne tužbe na ročištu na koje su pozvane i stranke. Osim stranaka, na ročište sud može pozvati i svakog člana grupe ili drugu ovlaštenu osobu, koja je sudu iznijela svoje mišljenje o pojedinim pitanjima koja se odnose na odobrenje tužbe. Prilikom odlučivanja o prikladnosti tužbe sud će uzeti u obzir niz čimbenika, kao što su primjerice je li kolektivnim postupkom moguće učinkovito rješavanje zajedničkih pravnih i činjeničnih pitanja, koja je visina troškova postupka, veličina grupe oštećenika, itd. Sud će odobriti kolektivnu tužbu za naknadu štete u sljedećim slučajevima: (i) ako se zahtjevi postavljeni u ime skupine osoba koje se mogu identificirati temelje na istoj ili sličnoj činjeničnoj ili pravnoj osnovi i odnose na isti slučaj masovne štete te su prikladni za razmatranje u kolektivnim postupcima, (ii) ako zajednička pravna i činjenična pitanja za cijelu grupu prevladavaju nad pitanjima koja se odnose samo na pojedine članove grupe, (iii) grupa je toliko brojna da bi samostalne tužbe ili neki drugi oblici poput spajanja postupaka ili suparničarstvo bili manje učinkoviti od kolektivnih tužbi, (iv) ako tužitelj ispunjava uvjete reprezentativnosti

<sup>887</sup> Vlahek, op. cit. (bilj. 874), str. 495, cit.u: Vozel, op. cit. (bilj. 871) str. 42.

<sup>888</sup> Tako primjerice, uz elemente koji moraju biti sadržani u svakoj tužbi, tužba treba sadržavati podatke o strankama u postupku, njihovim adresama i zakonskim zastupnicima, opis masovne štete, opis grupe na koju se odnosi zahtjev za naknadu štete, naznaku je li predložen sustav isključivanja ili uključivanja kao i razlozi za takav prijedlog, prijedlog o načinu procjene naknade štete, prijedlog o načinu obavješćavanja članova grupe, podatke o troškovima postupka i mogućem financiranju od strane treće osobe.

<sup>889</sup> Članak 27. ZKoIT-a.

iz članka 5. Zakona, (v) ako kompenzacijski tužbeni zahtjev nije očito neutemeljen, (vi) ako su ispunjeni zakonski uvjeti koji se odnose na troškove postupka i njegovo financiranje te (vii) ako je eventualni sporazum između odvjetnika i stranke o isplati naknade ovisno o uspjehu u sporu razuman.<sup>890</sup> Sukladno članku 29. stavku 3. ZKoIT-a, sud može, kao uvjet za stupanje na snagu odluke kojom se tužba odobrava odrediti: (i) provođenje dodatnih aktivnosti koje se odnose na obavješćavanje o kolektivnoj kompenzacijskog tužbi kao što je, primjerice, postavljanje odgovarajuće Internet stranice ili (ii) plaćanje osiguranja troškova postupka koje bi u slučaju neuspjeha trebalo vratiti tuženiku. U odluci kojim se odobrava kolektivna tužba za naknadu štete sud će odrediti rok tuženiku za odgovor na tužbu, koji ne može biti kraći od 30 dana niti duži od 60 dana od pravomoćnosti odluke.<sup>891</sup>

Nakon pravomoćnosti odluke, sud će obavijestiti članove grupe o odobrenju kolektivne tužbe, pri čemu će se poznati članovi obavijestiti običnom poštom na posljednju poznatu adresu ili putem e-pošte. U slučaju velikog broja oštećenika, kao i u slučajevima kada bi troškovi obavijesti bili nesrazmjerni u odnosu na vrijednost predmeta spora, sud može obavijest dostaviti na drugi odgovarajući način, uzimajući u obzir veličinu i sastav grupe i njezinih članova, kao npr. jednim ili višestrukim objavljivanjem u dnevnim novinama, putem elektroničkih medija ili putem postojećih internetskih stranica ili internet stranica koje će postaviti tužitelj.<sup>892</sup> Pri tome je člankom 32. detaljno određen obvezni sadržaj obavijesti.

Suprotno od Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti, slovenski zakonodavac odlučio se za mješoviti sustav kolektivne pravne zaštite u kojem presudnu ulogu u izboru sustava ima sud.<sup>893</sup> Naime, sukladno članku 30. stavku 1. ZKoIT-a, sud odlučuje hoće li se primjenjivati sustav *opt-in* ili *opt-out*, pri čemu uzima u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, a osobito vrijednost pojedinačnih zahtjeva članova grupe i okolnosti koje su bitne za odobravanje kolektivne tužbe za naknadu štete. Zakon predviđa obvezni *opt-in* sustav samo u sljedećim slučajevima: (i) ako se barem jedan od zahtjeva u kolektivnoj tužbi odnosi na nematerijalnu štetu, (ii) kada najmanje 10% oštećenika zahtijeva naknadu štete veću od 2.000 eura te (iii) za članove grupe koji u trenutku donošenja odluke o odobrenju kompenzacijske kolektivne tužbe nemaju prebivalište ili sjedište u Sloveniji.<sup>894</sup>

---

<sup>890</sup> Članak 28. ZKoIT-a.

<sup>891</sup> Članak 29. stavak 3. ZKoIT-a.

<sup>892</sup> Članak 31. stavak 1., 2. i 3. ZKoIT-a.

<sup>893</sup> Ovakav „eksperimentalni“ model jedinstven je u Srednjoj i Istočnoj Europi. Piszcz, op. cit. (bilj. 873), str. 239.

<sup>894</sup> Članak 30. stavak 2. i 3. ZKoIT-a.

Sukladno članku 33. stavku 1. ZKoIT-a osoba koja u roku i na način koji je sud odredio dostavi sudu izjavu o uključivanju u postupak, zajedno s potrebnim dokazima (sustav *opt-in*) ili ne dostavi izjavu o isključivanju (sustav *opt-out*), uključena je u kolektivni postupak. Nakon proteka roka za dostavu, članovi grupe ne mogu opozvati niti povući danu izjavu.<sup>895</sup> Navedene osobe ne mogu biti stranke u postupku, niti se mogu pridružiti tužitelju kao umješaci.<sup>896</sup> Međutim, neovisno o tome, na ove osobe primjenjuju se odredbe slovenskog ZPP-a o dokaznom postupku koji se odnosi na izvođenje dokaza stranaka.<sup>897</sup>

Ako sud ocijeni da je tužbeni zahtjev osnovan, donijet će presudu kojom se tužbeni zahtjev prihvaća. Pri tome je člankom 38. određen obvezni sadržaj presude. Sadržaj izreke presude, njezina dostava kao i provedba ovrhe ovise o tome je li moguća pojedinačna procjena, odnosno pojedinačni izračun (visine) naknade štete. U slučaju da su poznati svi članovi grupe i da je u postupku moguće donijeti odluku o pojedinačnim zahtjevima, bez da se nepotrebno otežava postupak, sud će u izreci navesti svakog člana grupe i iznos ili drugo ispunjenje koje tuženik mora ispuniti svakome od njih.<sup>898</sup> Pravomoćna presuda dostavlja se svakom članu grupe u skladu s pravilima slovenskog ZPP-a o dostavi,<sup>899</sup> a svaki član grupe samostalno može pokrenuti ovršni postupak temeljem navedene pravomoćne presude.<sup>900</sup> S druge strane, ako nije moguća pojedinačna procjena naknade štete, sud će u izreci presude utvrditi: (i) iznos ukupne naknade ili (ii) iznos odnosno na drugi način odredivu vrijednost (npr. postotak) koju je tuženik dužan isplatiti svakom članu grupe koji je uključen u postupak i koji dokaže da ispunjava uvjete navedene u presudi, pri čemu sud procjenjuje i očekivani ukupni iznos obveza koje je tuženik dužan ispuniti.<sup>901</sup> U tom slučaju, članovi grupe bit će obaviješteni o donesenoj presudi na isti način na koji su bili obaviješteni o odobrenju tužbe,<sup>902</sup> a provedbu ovrhe može zahtijevati samo

---

<sup>895</sup> Članak 34. stavak 3. ZKoIT-a. Prema članku 33. stavku 2. ZKoIT-a, ako je protekao rok za uključivanje u postupak, osoba koja smatra da je oštećena u slučaju masovne štete može se pridružiti kolektivnom postupku ili biti isključena iz njega samo uz pristanak tuženika ili ako sud dopušta uključivanje ili isključivanje, ovisno o tome je li kašnjenje uzrokovao sam član i bi li se takvim uključivanjem ili isključivanjem položaj tuženika znatno otežao.

<sup>896</sup> Članak 34. stavak 1. i 4. ZKoIT-a.

<sup>897</sup> Članak 34. stavak 2. ZKoIT-a.

<sup>898</sup> Članak 39. stavak 1. ZKoIT-a.

<sup>899</sup> Članak 42. stavak 1. ZKoIT-a.

<sup>900</sup> Članak 39. stavak 2. ZKoIT-a.

<sup>901</sup> Članak 40. stavak 1. ZKoIT-a.

<sup>902</sup> Članak 42. stavak 2. ZKoIT-a.



tužitelj ili tzv. upravitelj kolektivne naknade.<sup>903</sup> Pri tom, preostali neraspodijeljeni iznos naknade štete vraća se tuženiku.<sup>904</sup>

Sukladno članku 41. ZKoIT-a, pravomoćna kompenzacijska kolektivna presuda obvezuje sve članove grupe koji su dali izjavu o uključivanju u postupak prema sustavu uključivanja odnosno sve članove grupe, osim onih koji su dali izjavu o isključenju u postupku prema sustavu isključenja.

#### *5.1.6. Kolektivne tužbe za zabranu postupanja*

ZKoIT u posebnom, četvrtom poglavlju posebno regulira kolektivne tužbe za zabranu postupanja koji uz opće odredbe, u 2. i 3. odjeljku sadrži i određene posebne odredbe koje se odnose na samo na područje zaštite potrošača i zaštite od diskriminacije. Tako se, prema članku 47. stavku 1. ZKoIT-a tužbom može zahtijevati prestanak radnji ili poslovnih praksi kojima se stalnim ili ponavljajućim ponašanjem ili radnjama i postupcima, uključujući propuste, ozbiljno krši ili ugrožava zajedničke interese velikog broja osoba ili osoba koje se ne mogu identificirati pojedinačno. Uz prestanak takvih radnji, može se zahtijevati i zabrana sličnih postupaka u budućnosti. Osim neprofitnih pravnih osoba čiji su glavni ciljevi izravno povezani s pravima za koja se tvrdi da su povrijeđena i u odnosu na koja se podnosi tužba i višeg državnog odvjetništva, tužbu može podnijeti i državno tijelo osnovano radi osiguranja posebne zaštite određenih skupina ili interesa.<sup>905</sup> Prije pokretanja postupka ovlaštena osoba dužna je pisano upozoriti osobu protiv koje namjerava podnijeti tužbu da će, u slučaju da ne prekine s nedopuštenim ponašanjem, protiv njega pokrenuti postupak. Pri tome se tužba ne može podnijeti prije proteka roka od petnaest dana od dana dostave upozorenja.

Ako utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, sud će u izreci presude: (i) utvrditi čin povrede kolektivnih prava i interesa, (ii) narediti tuženiku da prestane s protupravnim postupanjem i (iii) zabraniti mu takvo ili slično ponašanje ubuduće. U okviru tužbenog zahtjeva, sud može, ako smatra da to doprinosi ublažavanju ili otklanjanju štetnih posljedica povrede, odlučiti da se objavi presuda o trošku tuženika ili da se objavi ispravak nedopuštenog oglašavanja.<sup>906</sup>

---

<sup>903</sup> Članak 40. stavak 6. ZKoIT-a. Prema članku 43. stavcima 1. i 2. ZKoIT-a tzv. upravitelj kolektivne naknade je javni bilježnik kojeg imenuje sud. Odredbama članaka 44. do 46. ZKoIT-a detaljno je određen način na koji se oštećenicima isplaćuje dosuđena naknada štete.

<sup>904</sup> Članak 46. stavak 3. ZKoIT-a.

<sup>905</sup> Članak 47. stavak 2. ZKoIT-a.

<sup>906</sup> Članak 49. ZKoIT-a.

#### *5.1.7. Troškovi postupka i financiranje tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava*

U petom poglavlju ZKoIT sadrži niz odredaba koje reguliraju pitanje financiranja i troškova kolektivnih postupaka. Tako navedene odredbe sadrže pravila o procjeni vrijednosti predmeta spora (članak 58.) te uvjete financiranja kolektivnih tužbi od treće osobe (članak 59.). Uz to, Zakonom je utvrđeno načelo gubitnik plaća (članak 60.) i predviđena je mogućnost sklapanja sporazuma između odvjetnika i stranke, prema kojem odvjetnik može dobiti naknadu za uspjeh u sporu u visini do 30% ostvarenog uspjeha u parnici (članak 61. ZKoIT-a).

Sukladno članku 58. ZKoIT-a, vrijednost predmeta spora kompenzacijskih kolektivnih tužbi utvrđuje se u iznosu od 20% zbroja procijenjene vrijednosti svih iznosa članova grupe odnosno u iznosu od 20% zahtjeva za ukupnu naknadu. U kolektivnim tužbama za zabranu postupanja, vrijednost predmeta spora ne smije prelaziti 10.000 eura, bez obzira na stvarni ekonomski značaj spora. Prilikom utvrđivanja vrijednosti predmeta spora u tim postupcima, sud će uzeti u obzir složenost i značaj predmeta sa stajališta tuženika te kolektivnih prava i javnog interesa. Ovakva pravila o određivanju vrijednosti predmeta spora povoljnija su za tužitelje u odnosu na ona određena slovenskim ZPP-om.<sup>907</sup>

Slovenski zakonodavac predvidio je mogućnost financiranja kolektivnih tužbi od trećih osoba, pri čemu je u odredbe Zakona unio pojedine zaštitne mjere, kojima se nastoji spriječiti neopravdane parnice odnosno zlouporaba sudskog postupka. Tako, prema članku 59. ZKoIT-a, tužitelj mora javno otkriti i prijaviti sudu podrijetlo sredstava kojima će se financirati sudski postupak. Sud neće odobriti kolektivnu tužbu ako je prilikom korištenja financijskih sredstava od treće osobe ispunjen jedan od sljedećih uvjeta: (i) postoji sukob interesa između treće strane i tužitelja i članova njegove grupe, (ii) treća strana nema dovoljno sredstava za podmirenje svojih financijskih obveza prema tužitelju koji je pokrenuo kolektivni postupak ili (iii) tužitelj ne dokaže da ima dovoljno sredstava ili odgovarajuće osiguranje za naknadu troškova suprotne stranke u slučaju neuspjeha u sporu. Zakon također propisuje da nije dopušteno da treća osoba ima presudni utjecaj na procesne odluke tužitelja, financira kolektivnu tužbu protiv konkurenta ili osobe o kojoj financijer ovisi te da obračunava kamatu na osigurana financijska sredstva po kamatnoj stopi koja prelazi zakonsku kamatu.

Temeljem načela gubitnik plaća stranka koja ne uspije u sporu mora drugoj stranci naknaditi troškove postupka. Pri tome troškovi postupka uključuju i nužne troškove koje je

---

<sup>907</sup> Piszcz, op. cit. (bilj. 873), str. 239.

tužitelj imao prije podnošenja tužbe, a koji se odnose na aktivnosti organizacije i obavještanja članova grupe o namjeri podnošenja kolektivne tužbe.<sup>908</sup> Članovi grupe nemaju pravo na naknadu svojih troškova, niti su dužni naknaditi troškove drugoj strani, osim onih troškova koji su nastali njihovom krivnjom.<sup>909</sup>

Suprotno od Preporuke o kolektivnoj naknadi štete, ZKoIT predviđa plaćanje odvjetničke naknade ovisno o uspjehu u sporu. Slovenska pravna teorija okarakterizirala je ovakvo zakonodavno rješenje očekivanim, budući da je ovakav oblik odvjetničke naknade dio slovenske pravne tradicije.<sup>910</sup> Naime, u imovinskopравnim predmetima odvjetnik može sa strankom ugovoriti nagradu razmjerno uspjehu u postupku, a najviše do 15% ukupno ostvarenog uspjeha.<sup>911</sup> Međutim, zakonodavac je u postupcima kolektivne pravne zaštite otišao korak dalje i, temeljem članka 61. stavka 1. ZKoIT-a, dopustio odvjetniku da primi nagradu do 30% ostvarenog uspjeha u postupku, pod uvjetom da se obveže snositi puni iznos troškova postupka u slučaju neuspjeha u sporu.

---

<sup>908</sup> Članak 60. ZKoIT-a.

<sup>909</sup> Članak 62. ZKoIT-a.

<sup>910</sup> Vozel, op. cit. (bilj. 871) str. 42.

<sup>911</sup> Članak 17. stavak 3. Zakona o odvjetništvu (Zakon o odvetništvu (Uradni list RS, br. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19, 130/22)).

## 6. Zaključak

Jednako kao hrvatska politika tržišnog natjecanja, i slovenska politika spada u „nove režime“ koje karakterizira kraće iskustvo u provedbi zaštite tržišnog natjecanja. Naime, i slovenski režim sve do devedesetih godina prošlog stoljeća, uopće nije razmatrao pitanje tržišnog natjecanja. Promjenom slovenskog Ustava i zakonodavstva došlo je do transformacije s državnog gospodarstva u kojem je tržišno natjecanje bilo isključeno, na tržišno gospodarstvo koje potiče zdravu tržišnu utakmicu. Tako su temelji provedbe zaštite ovog područja postavljeni 1993. stupanjem na snagu tadašnjeg *Zakona o varstvu konkurence* koji je uz zabranu ograničavanja tržišnog natjecanja obuhvaćao i suzbijanje nepoštenog tržišnog natjecanja. Uz određene izmjene tijekom godina, i danas su oba područja uređena jedinstvenim Zakonom o zabrani ograničavanja tržišnog natjecanja.

Središnje tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Sloveniji je CPA. Međutim, za razliku od hrvatske Agencije koja je uspostavljena od samih početaka provedbe politike tržišnog natjecanja, CPA je osnovana izmjenama i dopunama ZPOmK-1 iz 2011. koje su stupile na snagu 2013. Sve do tada, zaštita tržišnog natjecanja bila je u nadležnosti slovenskog Ureda za zaštitu tržišnog natjecanja, koji je bio dio Ministarstva gospodarstva i tehnologije.

Za razliku od većine nacionalnih sustava u EU koji su preuzeli institucionalnu strukturu Komisije, prema kojoj upravno tijelo istovremeno ima ulogu istražitelja, tužitelja i suca, Slovenija se odlučila za mješoviti pristup. Tako je CPA ustrojena kao neovisno i samostalno upravno i prekršajno tijelo unutar kojeg su funkcionalno odvojene istraga i donošenje odluka u upravnom postupku od izricanja novčane kazne u prekršajnom postupku. Pri tom je njezina nadležnost proširena na sve gospodarske sektore, uključujući i one koji su regulirani sektorskim regulatorima. Međutim, ona nije nadležna za kontrolu nepoštenog tržišnog natjecanja i ne djeluje kao upravno ili prekršajno tijelo u tim stvarima, jer je cjelokupna pravna zaštita nepoštenog tržišnog natjecanja dana sudskim tijelima.

Postupci koji se vode pred CPA-om karakteriziraju određene specifičnosti zbog kojih se oni razlikuju od ostalih upravnih predmeta o kojima odlučuju druga slovenska nadležna tijela. Naime, iako je CPA ovlaštena utvrđivati povrede prava tržišnog natjecanja i izricati novčane kazne, ona to čini u dva formalno odvojena postupka – upravnom i prekršajnom. U upravnom postupku CPA može donijeti samo deklaratornu odluku kojom utvrđuje povredu prava tržišnog natjecanja ili odluku kojom se postupak obustavlja. Tek nakon pravomoćnosti

odluke kojom je utvrđena povreda, CPA može pokrenuti prekršajni postupak, pri čemu primjenjuje pravila za ubrzani postupak iz Zakona o prekršaju.

Ovakva procesna dualnosti prema kojoj CPA mora ispitati činjenice i utvrditi kršenja materijalnog prava u oba postupka te dva puta primijeniti sva procesna jamstva i zaštitne mjere iako su činjenice i dokazi isti, ugrožava učinkovitost javnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja u Sloveniji. Njome se postupak znatno produžuje što u konačnici dovodi do toga da se novčane kazne izriču sa znatnim vremenskim odmakom. Posljedično tomu, uspješnost naplate novčanih kazni koje su izrečene zbog povrede prava tržišnog iznimno je niska.

Osim dualnosti postupka, na učinkovitost javnopravne provedbe u slovenskom pravnom sustavu utječe i nejasan odnos upravnog i prekršajnog postupka. Iako su ovi postupci funkcionalno odvojeni, ni ZPOmK-1 ni Zakon o prekršajima ne sadrže detaljne odredbe kojima bi se regulirao njihov odnos. Tako je nejasno hoće li se ovi postupci odvijati istovremeno ili sukcesivno, kao ni koji je postupak nadređen onom drugom. Takav (ne)odnos u praksi dovodi do toga da, iako je utvrđena povreda u upravnom postupku, CPA pojedinim poduzetnicima ne može izreći novčanu kaznu. Osim toga, dolazi do zabune u pogledu opsega i sadržaja prekršajne odluke i njezine sukladnosti s upravnom odlukom, čime je dovedeno u pitanje i procesno načelo *ne bis in idem*.<sup>912</sup> Zbog svega navedenog, mnoga pitanja prepuštena su diskreciji nadležnih tijela što posljedično smanjuje djelotvornost javnopravne zaštite.

Funkcionalna odvojenost postupka pred CPA-om dovodi i do dualnosti postupka sudske kontrole njezinih odluka. Tako sudsku zaštitu protiv odluka CPA-e donesenih u upravnom postupku pružaju Upravni sud RS i Vrhovni sud RS, dok sudsku zaštitu protiv odluka donesenih u prekršajnom postupku pruža Okružni sud u Ljubljani kao isključivo nadležni sud u prvom stupnju te Viši sud u Ljubljani kao drugostupanjski sud. Ovakav sustav sudske kontrole u kojem uz upravni i prekršajni sud, određenu ulogu ima i Vrhovni sud RS možemo okarakterizirati kao svojevrsni spoj javnopravne i privatnopravne provedbe.

Slično kao hrvatski ZZTN, i slovenski ZPOmK-1 regulira sva ključna pitanja sudske kontrole, dok se slovenski ZUP primjenjuje kao *lex generalis*. Tako protiv odluka CPA-e donesenih u upravnom postupku nezadovoljna strana može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RS. Osim nje, u postupcima zaštite zbog povrede tržišnog natjecanja aktivno

---

<sup>912</sup> Krašek, op. cit. (bilj. 796), str. 6., cit.u: Smiljanic; Rihtar, op. cit. (bilj. 784), str. 80.

je legitimirano i državno odvjetništvo, u onim slučajevima kada se utvrdi da je odlukom CPA-e povrijeđen javni interes.

Tijekom postupka pred Upravnim sudom RS predviđen je stroži pravni režim od onog koji je uobičajen u drugim vrstama slovenskog upravnog spora. Tako se pred Upravnim sudom RS ne mogu iznositi nove činjenice i dokazi. Pri tom je slovenski sustav znatno restriktivniji od hrvatskog. Naime, za razliku od hrvatskog rješenja koje iznimno dopušta mogućnost iznošenja novih činjenica i dokaza, u slučajevima kada stranke nisu imale saznanje u prethodnom postupku, slovenski zakonodavac isključio je i tu mogućnost. Posljedično tomu, u postupku pred Upravnim sudom RS razmatraju se iste činjenice i dokazi koji su razmatrani u prethodnom postupku.

Upravni sud RS odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva te po službenoj dužnosti vodi računa o bitnim povredama postupka. Međutim, za razliku od Visokog upravnog suda RH, Upravni sud RS u pravilu ne može donositi meritorne odluke.

Protiv odluka Upravnog suda RS dopuštena žalba o kojoj odlučuje Vrhovni sud RS. Za razliku od Upravnog suda RS, Vrhovni sud RS može donositi reformacijske odluke odnosno sam riješiti stvar i zamijeniti odluku Upravnog suda RS svojom. Osim prava na žalbu, slovensko pravo u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja dopušta i reviziju. O reviziji odlučuje Vrhovni sud RS.

Iako je slovenski sustav sudske zaštite trostupanjski, analizirajući ostala rješenja slovenskog zakonodavstva kao i probleme s djelotvornošću javnopravne provedbe s kojom se Slovenija bori, možemo zaključiti kako (višestupanjska) sudska nadležnost nije jedini element koji utječe na učinkovitu (javnopravnu) zaštitu tržišnog natjecanja. Elementi koji znatno utječu na djelotvornost zaštite u postupcima tržišnog natjecanja su i ovlasti suda tijekom postupka kao i procesna prava stranaka.

Paralelno s razvojem javnopravne provedbe, u Sloveniji je započeo i razvoj privatnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Tako se danas u privatnopravnim postupcima, uz slovenski ZPOmK-1 koji sadrži pojedinačna pravila o naknadi štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, podredno primjenjuju opća materijalna pravila slovenskog ZOO-a te opća procesna pravila slovenskog ZPP-a. Dakle, za razliku od hrvatskog zakonodavca koji je postupke naknade štete uredio donošenjem posebnog zakona, slovenski zakonodavac odlučio se ostvarenje privatnopravne zaštite u tom području regulirati unutar ZPOmK-1.

Jednako kao u hrvatskom, tako se i u slovenskom pravnom sustavu može pred nadležnim parničnim sudom pokrenuti postupak za zaštitu zbog povrede prava tržišnog natjecanja i to bez obzira je li CPA već utvrdila povredu. Pri tom stranke u parničnom postupku mogu zahtijevati (i) utvrđenje i/ili prestanak povrede, (ii) naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, (iii) nevaljanost ugovora u cjelini ili pojedinih njegovih odredaba te (iv) izdavanje privremene mjere.

Međutim, za razliku od hrvatskog uređenja, u slovenskom sustavu ne postoje specijalizirani trgovački sudovi, već su ustrojeni samo specijalizirani odjeli za trgovačke predmete u okviru nadležnih okružnih sudova odnosno viših sudova kao i Vrhovnog suda RS. Nedostatak specijaliziranog odjela na području zaštite prava tržišnog natjecanja slovenska doktrina smatra jednim od osnovnih razloga za neučinkovitu privatnu provedbu. Naime, provedeno istraživanje slovenskih autora pokazalo je alarmantno odsustvo razumijevanja i uporabe osnovnih ekonomskih pojmova iz područja tržišnog natjecanja od strane slovenskih sudaca.<sup>913</sup>

Procesna dualnost javnopravne provedbe te nedostatak specijalizacije sudova jedni su od temeljnih razloga za nedovoljno učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja u Sloveniji. Kako bi odvratio potencijalne prekršitelje od protupravnog postupanja, poboljšao pristup pravdi, rasteretio sudove i povećao učinkovitost zaštite u situacijama masovne štete, slovenski zakonodavac učinio je značajan iskorak prilikom implementacije Preporuke o kolektivnoj pravnoj zaštiti. Njegova odvažnost rezultirala je stvaranjem sustava kolektivne pravne zaštite koji je jedinstven u Srednjoj i Istočnoj Europi.

Slovenski zakonodavac implementirao je Preporuku o kolektivnoj pravnoj zaštiti donošenjem ZKoIT-a koji je stupio na snagu u travnju 2018. godine. Navedenim Zakonom nastoji se olakšati pristup pravdi, zaustaviti i spriječiti protupravne radnje te omogućiti oštećenicima naknadu štete u slučajevima masovne štete nastale zbog kršenja prava iz građanskih, trgovačkih i radnih odnosa, uz pružanje odgovarajućih procesnopravnih jamstava za sprječavanje zlouporabe sudskih postupaka.<sup>914</sup> Dakle, ovaj se Zakon primjenjuje i u slučajevima povrede europskih i slovenskih pravila tržišnog natjecanja. Tako su njime uvedeni mehanizmi kolektivne pravne zaštite i u području prava tržišnog natjecanja.

---

<sup>913</sup> Vlahek; Podobnik, op. cit. (bilj. 817), str. 294.-295.

<sup>914</sup> Članak 1. stavak 2. ZKoIT-a.

Glavne značajke sustava kolektivne pravne zaštite u slovenskom zakonodavstvu su: (i) dopušteno je podnošenje kompenzacijskih kolektivnih tužbi, kolektivnih tužbi za zabranu postupanja te sklapanje kolektivnih nagodbi, (ii) aktivnu legitimaciju imaju viši državni odvjetnik i neprofitna pravna osoba čiji su glavni ciljevi povezani s pravima koja se štite u kolektivnom postupku, (iii) oni koji imaju procesnu legitimaciju moraju dokazati i svoju reprezentativnost na način kako je to određeno ZKoIT-om, (iv) dostupnost *opt-in* i *opt-out* mehanizma, (v) uspostavljanje e-registra kolektivnih tužbi, (vi) dopuštenost financiranja tužbi od treće osobe, (vii) načelo gubitnik plaća, (viii) dopuštenost ugovaranja naknada odvjetnika zbog uspjeha u sporu i (ix) imenovanje upravitelja dosuđene (kolektivne) naknade štete.

Slovenski postupak kolektivne pravne zaštite karakterizira opsežnost, zahtjevnost te visoki stupanj diskrecije nadležnog suda. Tako primjerice sud utvrđuje reprezentativnost tužitelja te ima presudnu ulogu u izboru između *opt-in* i *opt-out* sustava. Ovako široke sudske ovlasti svakako su velik izazov za slovensku sudsku praksu. Pri tom učinkovitost ovog modela u značajnoj mjeri ovisi o postupanju nadležnog suda. Ako sudovi u praksi ne zlorabe svoja ovlaštenja u pogledu izbora sustava, manje su šanse da dođe do neželjenih ishoda. Prvi pokazatelj uspješnosti već se naziru. Naime, prema podacima iz slovenskog registra kolektivnih tužbi, od stupanja na snagu ZKoIT-a pa do danas, zabilježena su 22 sudska postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa.<sup>915</sup> Nažalost, niti jedan od njih nije iz područja prava tržišnog natjecanja. Ovi rezultati pokazatelj su da je, uz adekvatan zakonodavni okvir i učinkovitu javnopravnu provedbu, potrebna i razina svijesti svih sudionika na tržištu o važnosti tržišnog natjecanja.

---

<sup>915</sup> Slovenski registar kolektivnih tužbi, dostupno na: [https://www.sodisce.si/sodni\\_postopki/kolektivne\\_tozbe/](https://www.sodisce.si/sodni_postopki/kolektivne_tozbe/), pristup: 30.9.2023.



## VI. PROCESNOPRAVNA ZAŠTITA ZBOG POVREDE PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA U NJEMAČKOJ

### 1. Razvoj njemačkog prava tržišnoga natjecanja

Slobodno tržišno natjecanje temelj je njemačkog tržišnog gospodarstva.<sup>916</sup> Za razliku od slovenske i hrvatske politike koje možemo svrstati u tzv. nove režime, njemačka politika tržišnog natjecanja kakvu danas poznajemo započela je još 1947. godine izgradnjom okvira za zaštitu tržišnog natjecanja, prilikom formiranja Europske zajednice za ugljen i čelik.<sup>917</sup> Nakon toga, 1957. donesen je zakon protiv ograničenja konkurencije (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)<sup>918</sup> s ciljem uspostavljanja prava tržišnog natjecanja kao skupa pravnih pravila, u velikoj mjeri uklonjenih iz sfere politike, pri čemu se provedba tih pravila povjerila neovisnom tijelu koje je također podvrgnuto sudskoj kontroli.<sup>919</sup> I dok se temelji sustava javne provedbe i sudske kontrole tijekom vremena nisu značajno mijenjali, to nije bio slučaj s materijalnim odredbama.<sup>920</sup> Od 1957. godine, njemački Zakon protiv ograničenja konkurencije izmijenjen je trinaest puta, pri čemu je posljednji puta izmijenjen 2023. godine.<sup>921</sup> U nastavku ćemo prikazati razvoj njemačkog prava zaštite tržišnog natjecanja kroz najznačajnije izmjene GWB-a.

Prva značajna izmjena GWB-a je ona iz 1973. godine kojom je njemački zakonodavac uveo postupak *ex ante* kontrole koncentracije i zabranu usklađenih djelovanja te poboljšao

---

<sup>916</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, str. 3., dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Brosch%C3%BCren/Brochure%20-%20About%20the%20Bundeskartellamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Brosch%C3%BCren/Brochure%20-%20About%20the%20Bundeskartellamt.pdf?__blob=publicationFile&v=20), pristup: 13.1.2022.

<sup>917</sup> Maican, Ovidiu-Horia, The legal regime of competition in Germany, u: Mendez-Pinedo, Maria Elvira; Handrlica Jakub; Sararu, Silviu (ur.), Practical Aspects regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration: contributions to the 2nd International conference contemporary challenges in administrative law from an interdisciplinary perspective, Bucharest, ADJURIS-International Academic Publisher, 2019., str. 281.

<sup>918</sup> Zakon je donesen paralelno s potpisivanjem Rimskog ugovora i stupio je na snagu 1.1.1958. U to vrijeme, Njemačka je bila jedina država članica Europske zajednice sa zakonodavnim režimom provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Zbog svoje važnosti navedeni zakon poznat je kao „Osnovni zakon tržišnog gospodarstva“. Izvor: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt_node.html), pristup: 13.1.2022.

<sup>919</sup> Sve do tada zaštita tržišnog natjecanja bila je dio političke, a ne pravne sfere. U cijeloj Europi, pa tako i u Njemačkoj zabrana kartela i kontrola vladajućeg položaja smatrali su se prvenstveno političkim zadatkom. Upravnim tijelima dano je diskrecijsko pravo da definiraju i štite javni interes u svjetlu ciljeva ekonomske politike. Tako je u Njemačkoj 1923. osnovan tzv. „sud za kartele“ koji je imao ovlast utvrditi ništavost zabranjenih sporazuma i zlouporabu vladajućeg položaja ako su oni ugrožavali opću dobrobit ili nacionalnu ekonomiju. U praksi, sud za kartele funkcionirao je kao upravno tijelo. Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 109.

<sup>920</sup> Cf. *ibid.*, str. 110.

<sup>921</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), dalje u tekstu: GWB.

kontrolu zlorporabe vladajućeg položaja.<sup>922</sup> Izmjenom i dopunom GWB-a koja je stupila na snagu 1. siječnja 1999. godine pojedine odredbe Zakona usklađene su s europskim pravom tržišnog natjecanja te su uvedena pravila o zaštiti u postupcima javne nabave i davanju koncesije.

Modernizacija GWB-a nastavila se 2005. godine kada su se uvelike promijenila pravna i politička pravila za zaštitu tržišnog natjecanja u Njemačkoj.<sup>923</sup> U svrhu usklađivanja s Uredbom 1/2003 te zbog bliže integracije nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i sudova u primjeni europskog prava, njemačka provedba pravila zaštite tržišnog natjecanja je decentralizirana. Osim toga, njemački zakonodavac uskladio je njemačka materijalna pravila o kartelima s europskim pravom i napustio dotadašnje razlike između različitih horizontalnih i vertikalnih ograničenja tržišnog natjecanja. Naime, dotadašnje odredbe o izuzeću zamijenjene su odredbom koja je gotovo identična onoj iz članka 101. stavka 3. UFEU-a. Na taj način zakonodavac je osigurao da sporazumi ili usklađena djelovanja podliježu istim standardima kontrole, bez obzira na to imaju li njihovi učinci nacionalnu ili europsku dimenziju. Nadalje, uspostavljena je nadležnost njemačkih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja za primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a te su za ta tijela uvedeni novi instrumenti poput mogućnosti određivanja privremenih mjera, donošenja odluka o predloženim mjerama, uvjetima i rokovima za otklanjanje negativnih učinaka i ponovnu uspostavu tržišnog natjecanja te je uvedena mogućnost donošenja odluke o nepostojanju uvjeta za pokretanje postupka.<sup>924</sup> Konačno, posljednja značajna izmjena iz 2005. godine ovlastila je njemačka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da provode sektorska ispitivanja u svrhu dobivanja opsežnih informacija o pojedinim tržištima u određenim gospodarskim sektorima. Ako se u okviru sektorskih istraživanja utvrdi da pojedina ponašanja poduzetnika upućuju na narušavanje tržišnog natjecanja, tijela mogu pokrenuti postupak za utvrđivanje povrede. S druge strane, u onim slučajevima u kojima nadležna tijela smatraju da tržišno natjecanje nije narušeno, sektorska ispitivanja zakonodavcu pružaju mogućnost poboljšanja kontrole njegove zaštite.<sup>925</sup>

Izmjenama i dopunama GWB-a koje su stupile na snagu u lipnju 2017. godine njemački zakonodavac implementirao je Direktivu o naknadi štete u njemačko pravo. Pored toga,

---

<sup>922</sup> Stockmann, Kurt, Outline of the German Act Against restraints of Competition, 1(4) Competititon L.J., br. 1, 2002., str. 366.

<sup>923</sup> Ost, Konrad, From Regulation 1 to Regulation 2: Enforcement of EU Law by National Sanctioning Regimes and the Need for Further Convergence, European Competition Law Annual, 2013., str. 31.

<sup>924</sup> Članci 32.a do 32.c GWB-a.

<sup>925</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, op. cit. (bilj. 916), str. 34.

zakonodavac je iskoristio priliku za uvođenje nekih dodatnih promjena koje predstavljaju prekretnicu za zaštitu tržišnog natjecanja i kojima je cilj učiniti GWB „prikladnim za digitalno doba“.<sup>926</sup> Naime, navedenim izmjenama Savezni ured za karte (Bundeskartellamt) po prvi puta je dobio ovlasti u području zaštite potrošača, odnosno ovlasti za provođenje istraga u području zaštite potrošača unutar pojedinih sektora<sup>927</sup> te davanja mišljenja sudu u parničnim postupcima za zaštitu potrošača.<sup>928</sup> Ove nove ovlasti Saveznog ureda za karte podliježu određenim ograničenjima. Prvo, pokretanje istrage zahtijeva razumnu sumnju u kršenju potrošačkog prava. Drugo, Savezni ured za karte može intervenirati samo u slučajevima koji imaju elemente javnog interesa. I konačno, Savezni ured za karte mora poštovati postojeća ovlaštenja drugih saveznih tijela u području potrošačkog prava te prilikom provođenja istrage može koristiti sve istražne alate koje mu GWB daje u drugim postupcima, osim nenajavljene pretrage. Tako je, prema članku 32.e stavku 5. GWB-a Savezni ured za karte ovlašten provoditi sektorske istrage, ako postoji opravdana sumnja da se značajno, kontinuirano ili ponovljeno krši zakon o zaštiti potrošača, a što bi, zbog prirode povrede, moglo naštetiti velikom broju potrošača. Nadalje, pod istim uvjetima, Savezni ured za karte može djelovati kao *amicus curiae* u parničnim postupcima za zaštitu potrošača.<sup>929</sup> Iako ima ovlast provoditi sektorska istraživanja u navedenom području, Savezni ured za karte nema mogućnost pokretanja postupka i utvrđivanja povrede i njezina kažnjavanja. Jednako tako, ovlasti Saveznog ureda za karte za sektorska istraživanja isključene su, ako su za provedbu relevantnih odredbi zakona o zaštiti potrošača odgovorna druga savezna tijela. Ovakvim rješenjem zakonodavac je ograničio ulogu Saveznog ureda za karte u području zaštite potrošača na analitičku i savjetodavnu,<sup>930</sup> pri čemu se smatra da on na taj način može pomoći u identificiranju mogućih nedostataka u provedbi mjera zaštite potrošača.<sup>931</sup> Osim toga, rezultati

---

<sup>926</sup> Izvješće Saveznog ministarstva za ekonomiju i energiju od 9. lipnja 2017., cit. u: Koenig, Carsten, Digital economy, antitrust damages, and more: The 9th Amendment to the German Competition Act, vol. 1, br. 3, European Competition and Regulatory Law Review, 2017., str. 261.

<sup>927</sup> Prema mišljenju njemačke doktrine, istraga će se uglavnom odnositi na eventualna kršenja u području zaštite podataka, općih uvjeta poslovanja i nepoštenih trgovačkih praksi. Cilj je utvrditi kršenje propisa o zaštiti potrošača u pojedinim sektorima pri čemu se radi o ekonomskoj, a ne o zdravstvenoj, poljoprivrednoj ili tehničkoj zaštiti potrošača. Becker, Carsten, Befugnisse und Praxis des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz nach der 9. GWB-Novelle. Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, 15(4), 2017., str. 322. i 338.

<sup>928</sup> Više o tome vidi u Alexander, Christian, Neue Aufgaben des Bundeskartellamtes bei Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, 2017., str. 391-397.

<sup>929</sup> Članak 90. stavak 6. GWB-a.

<sup>930</sup> Becker, op. cit. (bilj. 927), str. 338.

<sup>931</sup> Preporuka rezolucije i izvješće Odbora za ekonomiju i energetiku od 8. ožujka 2017., broj 18/11446, str. 27., cit. u: Becker, ibid.

istrage mogli bi pomoći u jačanju privatnopravne provedbe.<sup>932</sup> Njemačka doktrina ističe da je ovakvo zakonodavno rješenje prekretnica u njemačkom pravu, budući da su do tada ulogu u zaštiti potrošača imale samo udruge u okviru kolektivne pravne zaštite, odnosno pojedinci u okviru privatnopravne provedbe.<sup>933</sup>

Posljednja značajna izmjena GWB-a stupila je na snagu u siječnju 2021. Uz provedbu ECN+ Direktive kojom su proširena procesna prava tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, ove izmjene i dopune donose velike promjene za digitalno gospodarstvo i nove odredbe u vezi s kaznama, odštetnim zahtjevima i kontrolom spajanja. Naime, u području digitalnog gospodarstva njemački zakonodavac preuzeo je međunarodnu pionirsku ulogu,<sup>934</sup> budući da je Saveznom uredu za karte u određenim slučajevima kontrole zlorabe vladajućeg položaja omogućio *ex ante* djelovanje. Prema novom članku 19.a GWB-a Savezni ured za karte može zabraniti određena ponašanja onih poduzetnika koji su zbog svog strateškog položaja i financijske moći od iznimne važnosti za tržišno natjecanje. Osim toga, posljednjim zakonodavnim izmjenama ojačan je položaj Saveznog ureda za karte u postupcima kažnjavanja, o čemu će biti govora u nastavku ovog rada.

## **2. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnog natjecanja u Njemačkoj**

### *2.1. Općenito o javnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnog natjecanja u Njemačkoj*

Jednako kao hrvatska i slovenska, tako i njemačka politika zaštite tržišnog natjecanja obuhvaća zabranu kartela, zabranu zlorabe vladajućeg položaja i kontrolu spajanja. Zabrane restriktivnih sporazuma i usklađenih djelovanja (i primjenjiva izuzeća) utvrđene su odredbama članaka 1. do 3. GWB-a. Članci 1. i 2. GWB-a slični su europskim pravilima o restriktivnim sporazumima i usklađenoj praksi. Tako su, prema članku 1. GWB-a, zabranjeni sporazumi, odluke udruženja poduzetnika i usklađena djelovanja koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja. Pri tome, GWB-om su predviđena određena izuzeća od navedene zabrane. Članak 2. GWB-a sadrži opće izuzeće onih sporazuma i usklađenih

---

<sup>932</sup> Podszun Rupperecht; Schmieder, Gregor, Verbraucherrechtliche Befugnisse des Bundeskartellamts, in: Kersting/Podszun, Die 9. GWB Novelle, Kartellschadensersatz, Digitale Ökonomie, Fusionskontrolle, Bußgeldrecht, Verbraucherschutz, CH Beck, 2017., str. 85-113., str. 85. i 89., cit. u: Becker, ibid.

<sup>933</sup> Becker, ibid.

<sup>934</sup> Mundt, Andreas, cit. u: Izvješće Saveznog ureda za karte od 19. siječnja 2021., dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/19\\_01\\_2021\\_GWB\\_Novelle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB_Novelle.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 18.1.2022.

postupaka koji doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluge ili promicanju tehnološkog ili gospodarskog razvoja (povećanje učinkovitosti), pod uvjetom da je potrošačima pružena razmjerna korist i da takva djelovanja odnosno sporazumi ne nameću poduzetnicima ograničenja koja nisu neophodna za postizanje povećanja učinkovitosti ili ne omogućuju isključivanje znatnog dijela konkurencije s tržišta za robe i/ili usluge koje su predmetom sporazuma. Daljnja izuzeća postoje u odnosu na određene ugovore u poljoprivrednom sektoru (članak 28. GWB-a), ugovore o održavanju cijena preprodaje u sektoru izdavaštva i tiska (članak 30. GWB-a) te u odnosu na ugovore u sektoru gospodarenja vodama. Kako bi malim i srednjim poduzetnicima pomogao nadoknaditi strukturne nedostatke u konkurenciji s moćnim velikim poduzetnicima,<sup>935</sup> GWB sadrži određena pravila izuzeća za koja ne postoji ekvivalent u europskom pravu. Naime, prema članku 3. GWB-a, sporazumi između dva ili više malih i srednjih poduzetnika i odluke udruženja takvih poduzetnika izuzeti su od zabrane ako je njihov predmet racionalizacija gospodarskih aktivnosti. To se, međutim primjenjuje samo ako time nije bitno narušeno tržišno natjecanje i ako takav sporazum služi za poboljšanje konkurentnosti malih ili srednjih poduzetnika. Posljedično tomu, dopušteni su pojedini sporazumi između malih ili srednjih poduzetnika koji bi prema općem pravu tržišnog natjecanja bili nedopustivi. Pri tom se ovo izuzeće može primijeniti samo ako takvi sporazumi odnosno odluke poduzetnika ne utječu na trgovinu država članica.

U skladu s europskim pravom, poduzetnici sami moraju ispitati mogu li se njihovi oblici suradnje izuzeti od zabrane. Kako bi im se pružila veća pravna sigurnost pri procjeni jesu li njihova djelovanja dopuštena, Savezni ured za karte objavio je tzv. Obavijest *de minimis*<sup>936</sup> i svoj Informativni letak o mogućnostima suradnje za male i srednje poduzetnike.<sup>937</sup> U Obavijesti *de minimis* Savezni ured za karte pojašnjava na koji način koristi svoje diskrecijsko ovlaštenje za pokretanje postupka tj. za koje sporazume smatra da imaju beznačajan učinak na tržišno natjecanje. Tako Savezni ured za karte neće pokretati postupak ako su kumulativno ispunjeni ovi uvjeti: (i) ukupni tržišni udio poduzetnika na pogođenim tržištima ne prelazi deset posto za horizontalne odnosno petnaest posto za vertikalne sporazume i (ii) sporazumi ne sadrže stroga ograničenja poput dogovaranja cijena ili podjele tržišta. S druge strane, u Informativnom letku

---

<sup>935</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, op. cit. (bilj. 916), str. 15.

<sup>936</sup> Obavijest *de minimis*, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Bekanntmachungen/Notice%20-%20De%20Minimis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Bekanntmachungen/Notice%20-%20De%20Minimis.pdf?__blob=publicationFile&v=2), pristup: 19.1.2022.

<sup>937</sup> Informativni letak o mogućnostima suradnje za male i srednje poduzetnike, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Merkblaetter/Leaflet%20-%20Cooperation%20for%20SMUs.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Merkblaetter/Leaflet%20-%20Cooperation%20for%20SMUs.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 19.1.2022.

o malim i srednjim poduzetnicima, Savezni ured za karteje pojašnjava kako se na temelju članka 3. GWB-a procjenjuju djelovanja malih i srednjih poduzetnika.

Što se tiče vladajućeg položaja, člankom 18. GWB-a opisani su relevantni čimbenici u definiranju tržišta i njegovoj procjeni. Tako prema stavku 1. tog članka poduzetnik ima vladajući položaj ako kao dobavljač ili kupac određene vrste robe i/ili usluge na mjerodavnom tržištu nema konkurenciju, nije izložen značajnoj konkurenciji ili ima najvažniji položaj na tržištu u odnosu na svoje konkurente.<sup>938</sup> Pri tome se, prema stavku 2.a članka 18. GWB-a, tržište može definirati kao mjerodavno čak i ako se roba i/ili usluge razmjenjuju bez naknade. Ovakvo zakonodavno rješenje uvedeno je 9. izmjenama i dopunama GWB-a koje su stupile na snagu u lipnju 2017., u cilju prilagodbe njemačkog zakonodavstva potrebama digitalnih tržišta. Njome se nastoje ukloniti prepreke za učinkovitu provedbu GWB-a u slučajevima višestranih platformi u kojima se različiti proizvodi nude najmanje dvije odvojene skupine kupaca i u kojima potražnja jedne grupe (npr. oglašivača) ovisi o potražnji druge grupe (npr. korisnika). Tipičan primjer je usluga društvenih mreža poput Facebooka.<sup>939</sup> Kako bi olakšao procjenu vladajućeg položaja na „višestranim tržištima i mrežama“, njemački zakonodavac je u članku 18. stavku 3.a GWB-a primjerično naveo čimbenike koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom procjene. Tako se uzimaju u obzir izravni i neizravni mrežni učinci, paralelno korištenje usluga (tzv. multi-homing) i troškovi prebacivanja, ekonomija razmjera s obzirom na mrežne učinke, pristup podacima relevantnim za tržišno natjecanje i konkurentski pritisak potaknut inovacijama.

GWB-om su previđene dvije oborive pretpostavke o vladajućem položaju. Tako se prema članku 18. stavku 4. smatra da je poduzetnik u vladajućem položaju, ako ima tržišni udio od najmanje četrdeset posto. Jednako tako, pretpostavlja se da je grupa poduzetnika u vladajućem položaju, ako se sastoji od tri ili manje poduzetnika koji imaju zajednički tržišni udio od pedeset posto ili ako se sastoji od pet ili manje poduzetnika koji postižu kombinirani tržišni udio od dvije trećine.

Kontrola vladajućeg položaja u GWB-u temelji se na tri stupa:<sup>940</sup> člancima 19. i 19.a GWB-a koji zabranjuju zlouporabu vladajućeg položaja, članku 20. koji zabranjuje određena postupanja poduzetnika s relativnom ili superiornom tržišnom snagom i članku 21. koji

---

<sup>938</sup> Prema članku 18. stavku 5. GWB-a dva ili više poduzetnika su dominantni, ako između njih ne postoji konkurencija u pogledu određene vrste robe ili usluga i ako u cijelosti ispunjavaju zahtjeve iz stavka 1. istog članka.

<sup>939</sup> Više o tome vidi u: Koenig, op. cit. (bilj. 926), str. 261.

<sup>940</sup> Peyer, Sebastian, *Myths and Untold Stories-Private Antitrust Enforcement in Germany*, Centre for Competition Policy Working Paper, 2010, str. 10., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1672695](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1672695), pristup: 20.1.2022.

zabranjuje bojkot i druge restriktivne prakse. I dok članak 19. GWB-a zabranjuje zlouporabu vladajućeg položaja slično članku 102. UFEU-a, članak 19.a uveden izmjenama i dopunama iz 2021. predstavlja novinu do tada nepoznatu njemačkom, ali i europskom pravu tržišnog natjecanja. Naime, tim člankom dana je ovlast Saveznom uredu za karteke da na digitalnim tržištima intervenira u što ranijoj fazi narušavanja tržišnog natjecanja. Tako Savezni ured za karteke u dvofaznom postupku može donijeti deklaratornu odluku, kojom utvrđuje da je poduzetnik koji je značajno aktivan na višestranim tržištima, od iznimnog značaja za tržišno natjecanje (prva faza) i zabraniti određene vrste ponašanja tog poduzetnika (druga faza). Prilikom utvrđivanja „najvećeg značaja poduzetnika za tržišno natjecanje“ posebno se vodi računa o njegovom vladajućem položaju na jednom ili više tržišta, njegovoj financijskoj snazi ili pristupu drugim resursima, njegovoj vertikalnoj integraciji i aktivnosti na inače povezanim tržištima, pristupu podacima relevantnim za tržišno natjecanje i važnosti njegovih aktivnosti za pristup trećih strana tržištima opskrbe i prodaje te s tim povezanim utjecajem na poslovne aktivnosti trećih strana. Pravomoćnost ove odluke ograničena je na pet godina od dana pravomoćnosti. Ako donese navedenu deklaratornu odluku i ako poduzetnik ne dokaže da je njegovo ponašanje objektivno opravdano, Savezni ured za karteke može u drugoj fazi postupka zabraniti određena ponašanja poduzetnika pri čemu su člankom 19.a stavkom 2. taksativno navedene moguće zabrane.<sup>941</sup> Kako bi povećao učinkovitost odredbe članka 19.a i uštedio znatne količine vremena,<sup>942</sup> zakonodavac je skratio postupak tako što je u postupcima na temelju članka 19.a GWB-a uveo jednostupanjski sustav zaštite umjesto dvostupanjskog koji je karakterističan za ostale oblike postupaka u području tržišnog natjecanja. Naime, prema članku 73. stavku 5. GWB-a, Savezni vrhovni sud (*Bundesgerichtshof*) odlučuje kao žalbeni sud u prvom i posljednjem stupnju o svim sporovima protiv odluka Saveznog ureda za karteke koje su donesene na temelju članka 19.a GWB-a. Na taj način zakonodavac je zaobišao Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu, koji je prvostupanjski sud u svim ostalim postupcima u području zaštite tržišnog natjecanja.<sup>943</sup>

Prema članku 20. stavku 1. GWB-a poduzetnik ili udruženja poduzetnika koji imaju vladajući položaj ne smiju izravno ili neizravno ometati druge poduzetnike na nepravedan način

---

<sup>941</sup> Tako primjerice Savezni ured za karteke poduzetniku može zabraniti davanje prednosti vlastitim ponudama u odnosu na njegove konkurente prilikom posredovanja u pristupu tržištu opskrbe i prodaje, zabraniti stvaranje ili značajno podizanje prepreka ulasku na tržište ili na drugi način ometanje drugih poduzetnika, obradom podataka relevantnih za tržišno natjecanje koje je poduzetnik prikupio ili zahtijevanje uvjeta koji dopuštaju takvu obradu, zabraniti pružanje nedovoljnih informacija drugim poduzetnicima o opsegu, kvaliteti ili uspješnosti pružene ili naručene usluge ili na drugi način otežavanje tim poduzetnicima procjene vrijednosti ove usluge, itd.

<sup>942</sup> Izvješće Saveznog ureda za karteke, op. cit. (bilj. 934).

<sup>943</sup> Više o tome vidi u nastavku ovog poglavlja.

ili izravno ili neizravno tretirati drugog poduzetnika drugačije od ostalih, bez ikakvog objektivnog opravdanja. Jednako tako, ne smiju odbiti pristup podacima koje kontroliraju, a koji su drugom poduzetniku potrebni radi obavljanja njegove djelatnost.

Posljednji temelj za kontrolu zlouporabe vladajućeg položaja reguliran je člankom 21. GWB-a, kojim se zabranjuje bojkot poduzetnika kao i druge restriktivne prakse. Također je zabranjeno prouzročiti ekonomsku štetu onomu tko je zatražio ili predložio poduzimanje radnji od strane tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

U području zaštite tržišnog natjecanja Njemačka je među prvim državama Europe nastojala spriječiti stvaranje ili jačanje vladajućeg položaja poduzetnika kontrolom koncentracija<sup>944</sup> te je njezina zaštita u tom dijelu na zavidnoj razini. Naime, Savezni ured za karteke na godinu ocjenjuje oko 1200 koncentracija.<sup>945</sup> Koncentracija poduzetnika regulirana je 7. poglavljem GWB-a. Tako se prema članku 37. GWB-a smatra da koncentracija postoji u slučaju: (i) stjecanja cjelokupne ili značajnog dijela imovine drugog poduzetnika, (ii) stjecanja izravne ili neizravne kontrole jednog ili više poduzetnika u cijelosti ili u dijelovima jednog ili više poduzetnika, (iii) stjecanja udjela u drugom poduzetniku, ako dionice bilo zasebno ili u kombinaciji s drugim dionicama koje stjecatelj već ima dosežu 50% ili 25% kapitala ili prava glasa drugog poduzetnika te (iv) svake druge kombinacije poduzetnika, koja omogućuje jednom ili više poduzetnika da izravno ili neizravno imaju konkurentski značajan utjecaj na drugog poduzetnika.

Koncentracija podliježe kontroli, ako je u posljednjoj poslovnoj godini koja je prethodila koncentraciji, ukupni prihod na svjetskom tržištu svih poduzetnika sudionika koncentracije bio veći od 500 milijuna eura i ako je prihod na domaćem tržištu najmanje jednog poduzetnika sudionika koncentracije bio veći od 50 milijuna eura, a drugog poduzetnika sudionika veći od 17,5 milijuna eura.<sup>946</sup> Međutim, koncentracija poduzetnika podliježe kontroli i kada prihod drugog poduzetnika nije bio veći od 17,5 milijuna eura, ako naknada za stjecanje iznosi više od 400 milijuna eura i ako je taj drugi poduzetnik posluje u Njemačkoj „u značajnoj mjeri“.<sup>947</sup> Unatoč dostizanju praga prometa, koncentracija je dopuštena ako sudionici

---

<sup>944</sup> Maican, op. cit. (bilj. 917), str. 287.

<sup>945</sup> Izvješće Saveznog ureda za karteke, op. cit. (bilj. 934).

<sup>946</sup> Članak 35. stavak 1. GWB-a. Do stupanja na snagu 10. izmjene i dopune GWB-a najniži pragovi prihoda na domaćem tržištu za kontrolu koncentracije iznosili su 25 milijuna eura za jednog, a 5 milijuna eura za drugog poduzetnika.

<sup>947</sup> Članak 35. stavak 1.a GWB-a. Ovakvo rješenje njemački zakonodavac donio je potaknut spajanjem Facebooka i Whatsapp. Naime, navedeno spajanje nije zadovoljilo pragove prometa ni prema Uredbi o kontroli koncentracija niti prema GWB-u. Komisija je mogla ocijeniti koncentraciju, samo zato što je bila podvrgnuta kontroli spajanja



koncentracije dokažu da će ona dovesti do poboljšanja uvjeta tržišnog natjecanja te da će ta poboljšanja biti veća od ograničenja tržišnog natjecanja ili ako se radi o tržištu na kojem se roba ili komercijalne usluge nude najmanje pet godina i na kojem je u posljednjih godinu dana ostvaren promet manji od 20 milijuna eura (tzv. mala tržišna klauzula).<sup>948</sup>

U njemačkoj politici tržišnog natjecanja u pogledu kontrole koncentracija postoji određena posebnost. Iako je njezina temeljna ideja da isključivo Savezni ured za karteke procjenjuje konkurentne učinke spajanja, sudionici koncentracije mogu ministru za ekonomiju i energiju (*Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Energie*) podnijeti zahtjev za odobrenje zabranjene koncentracije, ali samo iz razloga koji prelaze okvire tržišnog natjecanja. Naime, postupak ministarskog odobrenja daje ministru ovlast da u posebnim slučajevima ocijeni odluku o zabrani koncentracije Saveznog ureda za karteke. Pri tome, ministar mora prihvatiti konkurentnu ocjenu Saveznog ureda za karteke. Međutim, on može uzeti u obzir elemente koji nadilaze okvire procjene ograničenja tržišnog natjecanja i na taj način dati ministarsko dopuštenje za koncentraciju. Tako, prema članku 42. stavku 1. GWB-a, ministar može odobriti koncentraciju koju je zabranio Savezni ured za karteke, ako prednosti koje proizlaze iz koncentracije za gospodarstvo u cjelini nadmašuju ograničenje tržišnog natjecanja ili ako postoji prevladavajući javni interes za provedbu spajanja. U pravnoj doktrini prevladavajuće je stajalište da ova podjela vlasti jača neovisnost Saveznog ureda za karteke u donošenju odluka, jer mu omogućuje da se u svojim odlukama usredotoči na ocjenu tržišnog natjecanja, pri čemu nije dužan uzimati u obzir politička razmatranja.<sup>949</sup> O ministarskom odobrenju govorit ćemo više u nastavku rada.

---

u tri druge države članice, a sudionici koncentracija dobrovoljno su zatražili od Komisije da ispita koncentraciju u skladu s člankom 4. stavkom 5. Uredbe o kontroli koncentracija. Koenig, op. cit. (bilj. 926), str. 262. O koncentracijama u digitalnom sektoru vidi u Šmejkal, Václav, Concentrations in digital sector-a new EU antitrust standard for “killer acquisitions” needed?, *InterEULawEast: journal for the international and european law, economics and market integrations*, vol. 7, br. 2, 2020., str. 1-16.

<sup>948</sup> Članak 36. stavak 1. GWB-a. U određenim gospodarskim sektorima postoji obveza prijave koncentracije čak i ako nisu dostignuti pragovi prometa. To podliježe ispunjenju posebnih uvjeta uključujući, primjerice, postizanje određenih graničnih vrijednosti, a Savezni ured za karteke prethodno mora provesti sektorsku istragu u jednom od dotičnih gospodarskih sektora. Izvješće Saveznog ureda za karteke, op. cit. (bilj. 934).

<sup>949</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 8.

## 2.2. Tijela za zaštitu tržišnoga natjecanja u Njemačkoj

Zaštita tržišnog natjecanja u Njemačkoj regulirana je vrlo detaljno i vrlo strukturirano. Za razliku od Hrvatske i Slovenije, u Njemačkoj zaštitu provode čak tri različita tijela – Savezni ured za karte, pokrajinske vlasti (*Landesbehörden*) i Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju,<sup>950</sup> pri čemu Savezni ured za karte neprijeporno ima najveće ovlasti i središnju ulogu. Osim navedenih tijela za provedbu, značajnu ulogu u zaštiti tržišnog natjecanja ima i Komisija za monopole. U nastavku ćemo ukratko prikazati zadatke i ovlasti navedenih tijela.

### 2.2.1. Savezni ured za karte

Savezni ured za karte najvažnije je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Njemačkoj. Njegov ključni zadatak je održavanje i promicanje tržišnog natjecanja<sup>951</sup> odnosno zaštita učinkovitog tržišnog natjecanja u svim sektorima putem otkrivanja i kažnjavanja kartela, kontrole spajanja i kontrole zlouporabe vladajućeg položaja. Osim navedenih zadataka, on provodi kontrolu postupaka javne nabave te sektorska istraživanja, kojima nastoji utvrditi stanje tržišnog natjecanja u pojedinim sektorima, u onim slučajevima u kojima postoje naznake da na tim tržištima nema učinkovitog tržišnog natjecanja.<sup>952</sup> Izmjenama i dopunama GWB-a iz 2017. godine Saveznom uredu za karte prvi puta su dodijeljene i ovlasti u području zaštite potrošača. Tako on provodi sektorske istrage zbog kršenja propisa o zaštiti potrošača<sup>953</sup> i djeluje kao *amicus curiae* u građanskim postupcima zbog povrede prava potrošača.<sup>954</sup> Ovakvo zakonodavno rješenje, do sada nepoznato njemačkom pravnom sustavu, podijelilo je njemačku doktrinu i praksu. Tako pojedini autori strahuju da bi snaga Saveznog ureda za karte, kao tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja, mogla trpjeti ako zaštita potrošača postane važno obilježje njegova rada.<sup>955</sup> Suprotno tomu, drugi pak autori smatraju da su takvi strahovi pretjerani<sup>956</sup> te ističu da je i u drugim europskim zemljama uobičajena praksa da „tijela za regulaciju tržišta“ provode i zaštitu tržišnog natjecanja kao i zaštitu potrošača.<sup>957</sup> Neki od njih

---

<sup>950</sup> Članak 48. stavak 1. GWB-a.

<sup>951</sup> Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 34.

<sup>952</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, op. cit. (bilj. 916), str. 10.

<sup>953</sup> Članak 32.e stavak 5. GWB-a.

<sup>954</sup> Članak 90. stavak 6. GWB-a.

<sup>955</sup> Ackermann, Thomas, Kartellrecht und Verbraucherschutz, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, (9), 2016., str. 397., dostupno na <https://beck-online.beck.de>, pristup: 26.1.2022.

<sup>956</sup> Brinker, Ingo, Verbraucherschutz im GWB, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, 2017., str. 141–142. i Alexander, op. cit. (bilj. 928), str. 395.

<sup>957</sup> Podszun, Rupprecht, Institution im Wandel: Die 9. GWB-Novelle und das Bundeskartellamt, Wirtschaft und wettbewerb, vol. 67, br. 5, 2017., str. 266. Osim navedenog autora, ovakvo zakonodavno rješenje podržava

se čak zalažu za dopunu privatnopravne provedbe zaštite potrošača dodatnim ovlastima Saveznog ureda za karte. <sup>958</sup> I dok je njemačka doktrina podijeljena, njemačka potrošačka udruženja kritična su prema proširenju javne provedbe. Smatraju da bi takve ovlasti trebalo dati tijelima koja već imaju neke srodne ovlasti, a nikako Saveznom uredu za karte. <sup>959</sup>

Nadležnost Saveznog ureda za karte u postupcima zaštite tržišnog natjecanja određena je člankom 48. stavkom 2. GWB-a. On postupa protiv svih ograničenja tržišnog natjecanja koja imaju učinak unutar Savezne Republike Njemačke tj. ako se narušavanje tržišnog natjecanja proteže izvan teritorija jedne pokrajine. <sup>960</sup> Osim toga, on je isključivo nadležan u postupcima kontrole koncentracija, <sup>961</sup> u postupcima koji imaju učinak na trgovinu između država članica EU, tj. u postupcima primjene članaka 101. i 102. UFEU-u <sup>962</sup> te u provođenju istraga u području zaštite potrošača. <sup>963</sup> Iako je formalno i administrativno dio Saveznog ministarstva za ekonomiju i energiju, on djeluje samostalno i neovisno u konkretnim postupcima i u odabiru predmeta. <sup>964</sup> Svoje odluke temelji isključivo na kriterijima tržišnog natjecanja <sup>965</sup> i one, na zahtjev ovlaštenih osoba, podliježu ocjeni njemačkih sudova.

Suštinska karakteristika neovisnosti Saveznog ureda za karte proizlazi iz njegove organizacije i strukture odlučivanja, koju su pojedini autori ocijenili kao kvazisudsku. <sup>966</sup> S organizacijskog aspekta, ured je podijeljen na dvanaest jedinica koje donose odluke u postupcima zaštite tržišnog natjecanja i koje su organizirane prema sektorima gospodarstva. <sup>967</sup> U svakom pojedinom postupku odlučuje tročlano vijeće u sastavu predsjednika odgovarajućeg

---

primjerice Schulte-Nölke, u: Schulte-Nölke, Hans, (ur.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Springer-Verlag, 2017., str. 197.

<sup>958</sup> Satzky, Horst, *Missbrauchsaufsicht und Verbraucherschutz im GWB*, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 2018., str. 554-560., dostupno na <https://beck-online.beck.de>, pristup: 26.1.2022.

<sup>959</sup> Podszun/Busch/Henning-Bodewig, *Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts? – Darstellung und Systematisierung von Möglichkeiten und Defiziten der privaten Durchsetzung des Verbraucherschutzes sowie Einbeziehung der Kartellbehörden zu dessen Durchsetzung; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*, str. 263., dostupno na [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoeerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoeerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=13), pristup: 26.1.2022.

<sup>960</sup> Ako je do narušavanja tržišnog natjecanja došlo na teritoriju samo jedne od 16 pokrajina, nadležna je viša pokrajinska vlast na čijem teritoriju je povreda učinjena.

<sup>961</sup> Članci 35. do 43.a GWB-a.

<sup>962</sup> Članak 50. GWB-a.

<sup>963</sup> Članak 32.e GWB-a.

<sup>964</sup> Galev, op. cit. (bilj. 547), str. 32. Prema članku 52. GWB-a Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju može Saveznom uredu za karte davati samo opće upute.

<sup>965</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, *Organisation, Tasks and Activities*, op. cit. (bilj. 916), str. 13.

<sup>966</sup> Maican, op. cit. (bilj. 917), str. 284.

<sup>967</sup> Savezni ured za karte ima ukupno trinaest odjela za odlučivanje. Njih dvanaest donosi odluke u postupcima zaštite tržišnog natjecanja dok trinaesti, koji je osnovan tek 2017. godine, donosi odluke u postupcima zaštite potrošača.

odjela i dva člana.<sup>968</sup> Odluke se donose većinom i neovisne su o bilo kojem političkom utjecaju. Predsjednik Saveznog ureda za karteke ima puku predstavničku funkciju i nema ovlasti odlučivanja.<sup>969</sup>

Osim odjela za odlučivanje, ustrojena su i tri specijalizirana kartelna odjela te Savezna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, odjel za opću politiku, odjel za parnične postupke i pravne poslove te središnji odjel. Savezna komisija pruža pravnu zaštitu ponuditeljima u postupcima javne nabave. Odjel za opću politiku savjetuje odjele za odlučivanje u specifičnim pitanjima zaštite tržišnog natjecanja i gospodarskim pitanjima, predstavlja Savezni ured za karteke u tijelima EU, uključen je u reforme prava tržišnog natjecanja na nacionalnoj i europskoj razini i koordinira suradnju između Saveznog ureda za karteke i inozemnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Odjel za parnične i pravne poslove savjetuje Savezni ured za karteke o pravnim pitanjima, priprema žalbene postupke pred Višim pokrajinskim sudom u Düsseldorfu i zastupa Savezni ured za karteke pred Saveznim vrhovnim sudom u Karlsruheu. Ovaj odjel također obuhvaća posebnu jedinicu koja pomaže odjelima za odlučivanje u pronalaženju i procjeni dokaza u kartelnim postupcima. I konačno, Središnji odjel nadležan je za administrativne poslove Saveznog ureda za karteke.<sup>970</sup>

Ovakva slojevita organizacijska struktura neprijeporno osigurava učinkovito i dosljedno donošenje odluka i zaštitu tržišnog natjecanja u njemačkom pravnom sustavu.<sup>971</sup>

### *2.2.2. Pokrajinske vlasti*

Iako je najvažnije, Savezni ured za karteke nije jedino tijelo koje provodi zaštitu tržišnog natjecanja u Njemačkoj. Naime, svaka od 16 njemačkih pokrajina ima vlastito tijelo za provedbu postupka zaštite. Prema članku 48. stavku 1. GWB-a pokrajinska vlast nadležna je za postupanje protiv povrede tržišnog natjecanja, ako ta povreda ima učinak na njezinom teritoriju. Kako bi se osigurala odgovarajuća podjela nadležnosti, GWB predviđa mogućnost upućivanja predmeta između ovlaštenih tijela. Prema članku 49. stavku 3. pokrajinska vlast može, na zahtjev Saveznog ureda za karteke, ustupiti predmet iz svoje nadležnosti, ako to zahtijevaju okolnosti pojedinog slučaja, odnosno ako je to u pojedinom slučaju svrsishodno. Nakon toga,

---

<sup>968</sup> Osim ova tri člana koji imaju pravo odlučivanja, praksa je da u radu pojedinog odjela sudjeluju još tri osobe koje nemaju pravo glasa. Maican, op. cit. (bilj. 917), str. 281.

<sup>969</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 8.

<sup>970</sup> The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, op. cit. (bilj. 916), str. 13.

<sup>971</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 8.

Savezni ured za kartelev postaje nadležan u tom predmetu. I obrnuto, Savezni ured za kartelev može, na zahtjev pokrajinske vlasti, ustupiti joj predmet iz svoje nadležnosti, pri čemu pokrajinska vlast postaje nadležna u tom predmetu.<sup>972</sup>

Prema GWB-u, pokrajinske vlasti imaju iste funkcije i ovlasti kao Savezni ured za kartelev, osim u onom dijelu u kojem je određena njegova isključiva nadležnost. Budući da su ovlasti Saveznog ureda za kartelev šire, u nastavku rada pojasnit ćemo sustav zaštite tržišnog natjecanja kroz prizmu ovlasti Saveznog ureda za kartelev i sustava sudske kontrole u postupcima protiv odluka navedenog tijela.

### *2.2.3. Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju*

Nadležnost Saveznog ministarstva za ekonomiju i energiju u zaštiti tržišnog natjecanja jedna je od posebnosti njemačke politike. Za razliku od Saveznog ureda za kartelev i pokrajinskih vlasti, ovo tijelo ima usko definirane ovlasti te odlučuje samo u slučajevima zabranjenih koncentracija.<sup>973</sup> Naime, ako Savezni ured za kartelev zabrani koncentraciju, poduzetnici se mogu obratiti navedenom Ministarstvu, koje može dopustiti koncentraciju, ako ocijeni da su mogući pozitivni učinci veći od negativnih posljedica koje bi na tržištu nastupile provedbom koncentracije. Pri tome on ne ocjenjuje narušavanje tržišnog natjecanja, već u obzir uzima aspekte koji prelaze okvire konkurentske procjene.<sup>974</sup> Navedeno proizlazi iz članka 42. stavka 1. GWB-a, temeljem kojeg ministar može odobriti koncentraciju ako u konkretnom slučaju ograničenje tržišnog natjecanja nadmašuje prednosti za gospodarstvo u cjelini ili ako je koncentracija opravdana prevladajućim javnim interesom. Odobrenje se može dati samo ako opseg ograničenja tržišnog natjecanja ne ugrožava sustav tržišnog gospodarstva.<sup>975</sup>

Zahtjev za ministarsko odobrenje podnosi se Saveznom ministarstvu za ekonomiju i energiju, pisanim putem u roku od mjesec dana od pravomoćnosti rješenja o zabrani koncentracije. Ministar je dužan donijeti odluku u roku od četiri mjeseca te prije njezina donošenja mora pribaviti mišljenje Komisije za monopole i pokrajinskoj vlasti na čijem teritoriju poduzetnik ima sjedište dati mogućnost da se očituje. Ako se odluka ministra ne

---

<sup>972</sup> Članak 49. stavak 4. GWB-a.

<sup>973</sup> Tijekom godina ministarske ovlasti su se sužavale. Tako je, primjerice, prije otprilike 20 godina ministar mogao odobriti i horizontalne sporazume koje je zabranio Savezni ured za kartelev.

<sup>974</sup> Polk; Primec, op. cit. (bilj. 11), str. 8.

<sup>975</sup> Unatoč ovoj posebnosti njemačke politike, postupak ministarskog dopuštenja zabranjenih koncentracija koristi se iznimno rijetko. U posljednjih četrdesetak godina vodila su se samo 22 postupka. Ibid.

dostavi poduzetnicima u roku od šest mjeseci od primitka potpunog zahtjeva, zahtjev će se smatrati odbijenim.<sup>976</sup>

Protiv odluke ministra dopuštena je žalba, pri čemu GWB predviđa dvostupanjski sustav zaštite. Pravo na žalbu imaju stranke u postupku (sudionici koncentracije i Savezni ured za karteke), ali i treće osobe koje tvrde da se odlukom ministra krše njihova prava.<sup>977</sup> O žalbi u prvom stupnju odlučuje Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu.<sup>978</sup> Protiv odluke navedenog suda dopuštena je žalba Saveznom vrhovnom u Karlsruheu u dva slučaja. U prvom, zbog povrede prava, ali samo ako je odlukom suda u Düsseldorfu strankama dano pravo na žalbu o pravnim pitanjima.<sup>979</sup> Prema članku 77. stavku 1. sud će dopustiti žalbu ako je riječ o pravnom pitanju od posebne važnosti ili ako je odluka drugostupanjskog suda nužna za ujednačenu primjenu prava odnosno za razvoj prava. U drugom slučaju, pravo na žalbu postoji ako je odlukom suda u Düsseldorfu strankama uskraćeno pravo na izjavljivanje žalbe. Tada one mogu izjaviti žalbu na tu odluku i tražiti da se u žalbenom postupku preispita odluka suda u Düsseldorfu kojom im je to pravo uskraćeno.<sup>980</sup>

Unatoč prevladavajućem stajalištu inozemne doktrine da ovlaštenje ministra jača neovisnost Saveznog ureda za karteke, slučaj koncentracije EDEKE i Kaiser's Tengelmanna iz 2015. godine doveo je do kontroverzne rasprave o korisnosti političke intervencije u kontrolu spajanja.<sup>981</sup> Naime, u svojoj odluci od 31.3.2015., Savezni ured za karteke zabranio je EDEKINU kupnju oko 450 trgovina društva Kaiser's Tengelmanna, jer je smatrao da ona značajno narušava tržišno natjecanje.<sup>982</sup> Koncentraciju je, međutim, dopustio ministar uz obrazloženje da je koncentracija opravdana prevladavajućim javnim interesom, kao što je zaštita radnih mjesta odnosno pravo zaposlenika na zaštitu od nezakonitog otkaza.<sup>983</sup> Markant, NORMA i REWE, konkurenti EDEKE, podnijeli su žalbu protiv navedene odluke Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu.<sup>984</sup> Prije nego što je postupak pravomoćno okončan, REWE

---

<sup>976</sup> Članak 42. stavak 4. GWB-a.

<sup>977</sup> Članak 73. stavak 2. GWB-a.

<sup>978</sup> Članak 73. stavak 4. GWB-a.

<sup>979</sup> Članak 77. stavak 1. GWB-a.

<sup>980</sup> Članak 78. stavak 1. i 6. GWB-a.

<sup>981</sup> Koenig, op. cit. (bilj. 926), str. 265.

<sup>982</sup> Odluka Saveznog ureda za karteke broj B2 – 96/14 od 31.3.2015. Detaljnije o predmetu vidi na [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Fusionskontrolle/2015/B2-96-14.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Fusionskontrolle/2015/B2-96-14.pdf?__blob=publicationFile&v=2), pristup: 28.1.2022.

<sup>983</sup> Cijeli tekst odluke dostupan je na [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffentliche-entscheidung-edeka-kaisers-tengelmann.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffentliche-entscheidung-edeka-kaisers-tengelmann.pdf?__blob=publicationFile&v=2), pristup: 28.1.2022.

<sup>984</sup> Više o tome vidi na [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2017/B2-31-17.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2017/B2-31-17.pdf?__blob=publicationFile&v=1), pristup: 28.1.2022.

je povukao žalbu nakon što su EDEKA i REWE dogovorili prodaju 67 EDEKINIH supermarketa REWE-i.<sup>985</sup> Usprkos žestokim raspravama o korisnosti ministarskog ovlaštenja,<sup>986</sup> njemački zakonodavac nije ga ukinuo, već je samo 9. izmjenama GWB-a detaljnije razradio postupak.<sup>987</sup>

#### *2.2.4. Komisija za monopol*

Iako nije nadležna za provedbu zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj, Komisija za monopol ima značajnu ulogu za razvoj njegove politike.<sup>988</sup> Prema članku 44. GWB-a ona kao neovisno tijelo svake dvije godine izrađuje stručna mišljenja u kojima ocjenjuje stupanj i predvidivi razvoj koncentracija poduzetnika na teritoriju cijele Njemačke. Osim toga, temeljem okončanih postupaka, ocjenjuje primjenu odredaba GWB-a te tumači aktualna pitanja politike tržišnog natjecanja.

Komisija za monopol sastoji se od pet članova s posebnim stručnim znanjima iz područja ekonomije, socijalne politike, tehnologije ili trgovačkog prava. Članove, na mandatno razdoblje od četiri godine, imenuje predsjednik Njemačke na prijedlog Vlade.<sup>989</sup> Za donošenje odluke potrebna je većina od najmanje tri člana.<sup>990</sup>

### *2.3. Postupak pred Saveznim uredom za kartele*

#### *2.3.1. Općenito o postupku pred Saveznim uredom za kartele*

Još od donošenja GWB-a iz 1957. godine, njemački sustav provedbe zaštite tržišnog natjecanja i sudske kontrole u mnogim je aspektima usmjeren na zaštitu pravne, nepolitičke

---

<sup>985</sup> Više o tome vidi na [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/08\\_12\\_2016\\_EDEKA\\_REWE\\_EN.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/08_12_2016_EDEKA_REWE_EN.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 28.1.2022.

<sup>986</sup> Rasprava je eskalirala do te mjere da je predsjednik Komisije za monopol podnio ostavku nakon što je ministar dopustio koncentraciju. Naime, Komisija za monopol izdala je posebno izvješće o predloženoj koncentraciji u kojem je preporučila odbijanje zahtjeva za ministarsko odobrenje koncentracije. Koenig, op. cit. (bilj. 926), str. 265.

<sup>987</sup> Navedenim izmjenama i dopunama zakonodavac je uveo obvezu ministra da odluku donese unutar četiri mjeseca od podnošenja zahtjeva (članak 42. stavak 4. GWB-a) te obvezu pribavljanja mišljenja Komisije za monopole (članak 42. stavak 5. GWB-a). Konačno, članak 42. stavak 6. GWB-a zahtijeva od Saveznog ministarstva za ekonomiju i energiju da izda smjernice o postupku ministarskog ovlaštenja.

<sup>988</sup> Maican, op. cit. (bilj. 917), str. 286.

<sup>989</sup> Članak 45. stavak 1. i 2. GWB-a.

<sup>990</sup> Članak 46. stavak 1. GWB-a.

prirode pravila tržišnog natjecanja.<sup>991</sup> Kako bi se suzbio rizik pristranosti Saveznog ureda za karteke i izbjeglo uplitanje političkih interesa, GWB sadrži snažna procesna jamstva uključujući pravo na saslušanje, pravo na pristup spisu i pravo na obrazloženu odluku.<sup>992</sup>

Savezni ured za karteke, jednako kao slovensko i hrvatsko regulatorno tijelo, ima široke i brojne ovlasti, odlučuje o povredama, izriče kazne, provodi postupak nagodbe, pokajničke programe, itd.<sup>993</sup> Točan sadržaj procesnih ovlaštenja i jamstava ovise o tome namjerava li on izreći kaznu za kršenje propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Pri tome se povrede prava tržišnog natjecanja koje mogu rezultirati izricanjem novčanih kazni smatraju prekršajima (*Ordnungswidrigkeit*) a ne kaznenim djelima, tj. novčane kazne (*Bußgeld*) smatraju se upravnim novčanim kaznama, a ne kaznenopravnim sankcijama. Postupak kažnjavanja Savezni ured za karteke, provodi u slučajevima koji su taksativno navedeni člankom 81. GWB-a.<sup>994</sup> U tom postupku njegove ovlasti jednake su onima koje ima državni odvjetnik temeljem njemačkog Zakona o kaznenom postupku.<sup>995</sup> Okrivljenik je zaštićen strogim procesnim jamstvima kaznenog procesnog prava te se primjenjuje pretpostavka nevinosti (*in dubio pro reo*), pri čemu se novčane kazne ne mogu izreći u nedostatku dokaza o krivnji.<sup>996</sup>

U postupcima kontrole koncentracija te u slučajevima u kojima ne namjerava izreći novčanu kaznu, Savezni ured za karteke provodi tzv. formalni upravni postupak (tzv. *förmliches Verwaltungsverfahren*).<sup>997</sup> Većina procesnih odredbi odnosi se na tzv. objektivne zabrane odnosno na donošenje odluke o kontroli ponašanja u budućnosti. Pri tome Savezni ured za karteke ne izriče kaznu, ali može naložiti poduzetniku ili udruženju poduzetnika da prestane s povredom, odrediti mjeru praćenja poslovanja i/ili strukturnu mjeru koje su proporcionalne počinjenoj povredi i koje su nužne da bi se ta povreda uspješno otklonila. Osim toga, može izreći privremenu mjeru, prihvatiti mjere, uvjete i rokove koje su predložili poduzetnici kako bi se otklonili negativni učinci njihovog djelovanja na tržišno natjecanje te donijeti odluku o

---

<sup>991</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 118.

<sup>992</sup> Cf. *ibid.*, str. 111.

<sup>993</sup> Iste ovlasti imaju i pokrajinske vlasti kada provode postupak u okviru svoje nadležnosti.

<sup>994</sup> Tako će se novčanom kaznom kazniti onaj tko s namjerom ili iz nehaja sklopi zabranjeni sporazum ili na drugi način u njemu sudjeluje, zloupotrijebi vladajući položaj, sudjeluje u provedbi zabranjene koncentracije, ne podnese obveznu prijavu namjere koncentracije, ne dostavlja potrebnu dokumentaciju, itd.

<sup>995</sup> Članak 46. stavak 2. Zakona o prekršajima, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), dalje u tekstu: OWiG.

<sup>996</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 111.

<sup>997</sup> Članci 32.-32.e, 35.-43.e i 54.-56. GWB-a.



oduzimanju dobiti stečene povredom.<sup>998</sup> Za razliku od tzv. prekršajnog postupka, u ovim postupcima ne primjenjuje se pretpostavka nevinosti.<sup>999</sup>

### 2.3.2. *Tijek postupka pred Saveznim uredom za kartele*

Prema članku 54. GWB-a postupak za zaštitu tržišnog natjecanja pokreće se po službenoj dužnosti ili na temelju prijave,<sup>1000</sup> pri čemu se podredno primjenjuju opće odredbe zakona koje se odnose na upravni postupak.

Za razliku od hrvatskog ZZTN-a, njemački GWB-a određuje znatno širi krug osoba koje imaju položaj stranke u postupku. Tako su, prema članku 54. stavku 2. GWB-a, stranke u postupku osobe koje su podnijele inicijativu za pokretanje postupka, poduzetnici, udruženja poduzetnika i strukovne organizacije protiv kojih je Savezni ured za kartele pokrenuo postupak te pravne i fizičke osobe koje imaju pravni interes i kojima je, na njihov zahtjev, Savezni ured za kartele odobrio položaj stranke u postupku. Pri tome, centri za savjetovanje potrošača i druge udruge za zaštitu potrošača, koje se financiraju javnim sredstvima, imaju pravni interes za sudjelovanje u postupku u onim slučajevima u kojima odluka Saveznog ureda za kartele utječe na velik broj potrošača i u kojima je taj interes znatno pogođen. Osim toga, u postupku mogu sudjelovati i udruženja osoba bez poslovne sposobnosti.

Istražne ovlasti Saveznog ureda za kartele regulirane su odredbama članaka 57. do 59. GWB-a. Tako on može tijekom istrage provesti sve potrebne dokaze. Pri tome se na ispitivanje svjedoka i vještaka *mutatis mutandis* primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku (*Zivilprozessordnung*).<sup>1001</sup> Osim toga, on može prikupljati podatke od poduzetnika i udruženja poduzetnika, zatražiti otkrivanje posebnih dokumenata ili informacija, privremeno oduzeti predmete koji imaju potencijalno dokaznu snagu u postupku te izvršiti nenajavljene pretrage u poslovnim prostorijama ili domovima. Do donošenja konačne odluke, može odrediti i privremene mjere.<sup>1002</sup>

---

<sup>998</sup> Članci 32.-32.d GWB-a i članak 34. GWB-a. Oduzimanje dobiti posebnost je njemačkog pravnog sustava o kojoj ćemo govoriti u nastavku rada.

<sup>999</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 111.

<sup>1000</sup> Za razliku od europskog prava, njemačko ne predviđa formalne zahtjeve, ni posebne obrasce za podnošenje prigovora odnosno za prijavu povrede prava tržišnog natjecanja.

<sup>1001</sup> *Zivilprozessordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), dalje u tekstu: ZPO.

<sup>1002</sup> Članak 60. GWB-a.

U postupku utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja Savezni ured za karteke može: (i) naložiti poduzetniku ili udruženju poduzetnika da prestane s povredom, (ii) odrediti mjeru praćenja poslovanja i/ili strukturnu mjeru, (iii) izreći privremenu mjeru, (iv) prihvatiti mjere, uvjete i rokove koje su predložili poduzetnici, kako bi se otklonili negativni učinci njihovog djelovanja na tržišno natjecanje te (v) donijeti odluku o oduzimanju dobiti stečene povredom. S druge strane, ako na temelju dostupnih informacija utvrdi da ne postoje zakonske pretpostavke za daljnje vođenje postupka, Savezni ured za karteke donosi odluku o obustavi postupka. Ovakvu vrstu odluke on može donijeti čak i ako postoje zakonske pretpostavke za vođenje postupka ali on, na temelju svojih diskrecijskih ovlasti, ocijeni da ne postoji javni interes za nastavak postupka.<sup>1003</sup>

Uvjeti za određivanje strukturnih mjera koje propisuje GWB jednaki su onima koji su određeni europskim pravom. Tako te mjere moraju biti proporcionalne povredi i nužne da bi se ta povreda uspješno otklonila, pri čemu se strukturna mjera može odrediti samo u slučaju da ne postoji jednako učinkovita mjera praćenja poslovanja ili ako je ta mjera veće opterećenje za poduzetnika od strukturne mjere.<sup>1004</sup>

Ako postoje indicije o postojanju povrede te opasnost od značajne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje, odnosno ako postoji neposredna prijetnja ozbiljne štete drugom poduzetniku, Savezni ured za karteke može po službenoj dužnosti odrediti privremene mjere. Privremena mjera ne može se izreći ako poduzetnik dokaže da bi ona rezultirala teškoćama koje nisu opravdane prevladavajućim javnim interesom. Najdulje trajanje privremene mjere može biti dvanaest mjeseci. Za razliku od hrvatskog zakonodavnog rješenja, njemačko predviđa mogućnost žalbe protiv odluke o određivanju privremene mjere.<sup>1005</sup>

Tijekom postupka, poduzetnici mogu Saveznom uredu za karteke predložiti preuzimanje obveze izvršenja određenih mjera i uvjeta kako bi se otklonili negativni učinci na tržišno natjecanje. Za razliku od hrvatskog zakonodavnog rješenja, poduzetnici ove mjere mogu predložiti i nakon što im Savezni ured za karteke dostavi Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama.<sup>1006</sup> Ako ocijeni da su predložene mjere dostatne za uklanjanje tih učinaka, Savezni

---

<sup>1003</sup> Članak 32.c stavak 1. i 2. GWB-a.

<sup>1004</sup> Članak 32. stavak 2. GWB-a.

<sup>1005</sup> Članak 32.a GWB-a. Mogućnost žalbe protiv odluke o privremenoj mjeri proizlazi iz dvostupanjskog sustava zaštite tržišnog natjecanja koje predviđa njemački GWB.

<sup>1006</sup> Prema članku 49. stavku 1. ZZTN-a, stranka u postupku može Agenciji predložiti preuzimanje obveze izvršenja određenih mjera i uvjeta nakon pokretanja postupka, a najkasnije prije dostave Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.

ured za karteke donosi odluku o prihvaćanju predloženih mjera te utvrđuje da neće postupati protiv tog poduzetnika. U slučaju da je došlo do bitne promjene činjeničnog stanja na kojem se temeljila odluka ili ako poduzetnici postupaju protivno preuzetim obvezama, odnosno ako se odluka temeljila na nepotpunim, netočnim ili zavaravajućim informacijama koje su dostavile stranke, Savezni ured za karteke može ponovno pokrenuti postupak.<sup>1007</sup>

Jedna od posebnosti njemačke politike zaštite tržišnog natjecanja je članak 34. GWB-a. Naime, prema odredbama navedenog članka, Savezni ured za karteke može poduzetniku oduzeti ekonomsku korist, odnosno protupravno stečenu dobit koja proizlazi iz nepažnje ili namjernog kršenja članka 101. ili 102. UFEU-a tj. njima ekvivalentnih odredaba GWB-a. Pri tome se pojam „ekonomske koristi“ tumači vrlo široko i ne obuhvaća samo stečenu dobit nego i druge koristi poput, primjerice, poboljšane tržišne pozicije.<sup>1008</sup> Međutim, kako bi se izbjeglo dvostruko kažnjavanje, prilikom oduzimanja dobiti uzima se u obzir naknada štete ili novčana kazna koju je poduzetnik platio zbog povrede. Prema stavku 3. istog članka, dobit se neće oduzeti ako je ekonomska korist beznačajna, odnosno ako bi se ona mogla odrediti samo s nerazmjernim poteškoćama. Bez obzira na posebnost ove odredbe u odnosu na druga zakonodavstva, ona ne igra značajnu ulogu u njemačkoj provedbenoj praksi<sup>1009</sup> i suočena je s oštrom kritikom pravne doktrine.<sup>1010</sup>

### 2.3.3. Postupak kažnjavanja od strane Saveznog ureda za karteke

Kao što je *supra* navedeno, povrede prava tržišnog natjecanja koje mogu rezultirati izricanjem novčanih kazni u njemačkom pravu predstavljaju prekršaj. GWB sadrži samo nekoliko odredaba koje se odnose na prekršajni postupak te se, u tom smislu, primjenjuju opća pravila koja se odnose na sve regulatorne prekršaje odnosno Zakon o prekršajima (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*).

U njemačkom pravu tržišnog natjecanja fizičke i pravne osobe mogu biti sankcionirane prekršajnim kaznama, ali ne i zatvorom. Kaznena odgovornost postoji iznimno i to samo za

---

<sup>1007</sup> Članak 32.b GWB-a.

<sup>1008</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj WuW/E BGH 2718, 2720 od 24. travnja 1991., cit. u: Eckel, Phillip, A Common Approach to Collective Redress in Antitrust and Unfair Competition—A Comparison of the EU, Germany and the United Kingdom, IIC-International Review of Intellectual Property and Competition Law, vol. 46, br. 8, 2015., str. 923.

<sup>1009</sup> Emmerich, Volker, poglavlje 34., u: Immenga, Ulrich; Mestmäcker, Ernst-Joachim (ur.), Wettbewerbsrecht, Band 1, GWB Teil 1 §§ 1–96, Verlag C.H. Beck, München, 2014., cit. u: Eckel, cf. ibid., str. 924.

<sup>1010</sup> Rehbindler Eckard, poglavlje 35.a u: Loewenheim, Ulrich; Meesen, Karl M.; Riesenkampff, Alexander (ur.), Kartellrecht, Verlag C.H. Beck, München, 2009.

fizičke osobe, u slučaju namještanja ponuda u postupcima javne nabave.<sup>1011</sup> Iz tog razloga, njemački pristup kažnjavanju predstavlja sredinu između potpune kaznene odgovornosti pojedinaca i nesankcioniranje pojedinaca koje je sve do donošenja ECN+ Direktive bilo nepoznato europskom pravu.<sup>1012</sup>

Za razliku od postupaka većine država članica EU, u njemačkom pravu zaštite tržišnog natjecanja kažnjavanje pojedinaca ima središnju ulogu.<sup>1013</sup> Naime, Savezni ured za kartelevi provodi postupak na temelju općeg proceduralnog okvira prvenstveno osmišljenog i usmjerenog na kažnjavanje pojedinca i na individualno odvracanje.<sup>1014</sup> Kažnjavanje pojedinaca ne dopušta automatsko kažnjavanje pravnih osoba. Prilikom utvrđivanja odgovornosti pravnih osoba primjenjuju se složena pravila na temelju kojih se pravna osoba može kazniti samo ako je kažnjeni pojedinac imao ovlaštenje za zastupanje ili vodeći položaj.<sup>1015</sup>

Njemački prekršajni postupak po svojim karakteristikama sličan je kaznenom postupku s jednom ključnom razlikom – prethodni postupak ne provodi državno odvjetništvo, nego Savezni ured za kartelevi. Okrivljenici imaju maksimalan standard prava na obranu koja uključuje pravo na šutnju<sup>1016</sup> te neobveznost surađivanja tijekom postupka. Postupak je uglavnom usmeni, a iskazi svjedoka često imaju značajniju ulogu nego pisana dokumentacija. Protiv odluke o kazni dopušten je prigovor koja ne mora biti obrazložen. U slučaju podnošenja žalbe, spis se prosljeđuje državnom odvjetniku koji preuzima funkciju gonjenja, a Savezni ured za kartelevi u sudskom postupku ima ista prava kao i državni odvjetnik, s time da u postupku pred Saveznim vrhovnim sudom interes javnosti zastupa isključivo državni odvjetnik.<sup>1017</sup> U sudskom postupku mogu se iznositi nove činjenice i dokazi i to bez vremenskog ograničenja njihova iznošenja. Sud može izreći i strožu kaznu od one izrečene u prethodnom postupku.<sup>1018</sup>

---

<sup>1011</sup> Članak 298. njemačkog Kaznenog zakona. Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322). U njemačkoj praksi ova se odredba iznimno rijetko primjenjuje. Ost, op. cit. (bilj. 923), str. 49. Osim toga, *Heinz* ističe da kaznena odgovornost za namještanje ponude može dovesti do paralelnih postupaka Saveznog ureda za kartelevi i državnog odvjetništva, koji u konačnici mogu rezultirati različitim ishodom, što utječe na učinkovitost sustava provedbe. Iz tog razloga, zalaže se za napuštanje kaznene odgovornosti u postupcima zaštite tržišnog natjecanja te za davanje ovlasti Saveznom uredu za kartelevi da se bavi svim kartelnim povredama. *Heinz, Silke, Individuals as subject of investigation/procedure/fining in Germany, Competition Law & Policy Debate*, vol. 4, br.1, 2018., str. 35.

<sup>1012</sup> Cf. *ibid.*, str. 34.

<sup>1013</sup> *Ibid.*

<sup>1014</sup> Cf. *ibid.*, str. 35.

<sup>1015</sup> *Ibid.*

<sup>1016</sup> Prema njemačkoj sudskoj praksi pravilo *nemo tenetur* ne odnosi se na pravne osobe. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj 1 BvR 2172/96 od 26 veljače 1997., cit.u: Ost, op. cit. (bilj. 923), str. 45.

<sup>1017</sup> Članak 82.a GWB-a stavak 1.

<sup>1018</sup> O sudskoj kontroli vidi više u nastavku rada.

U nastavku ćemo ukratko prikazati najvažnije elemente postupka kažnjavanja, kao što su položaj fizičke osobe u postupku, pretrage, obvezni razgovori, obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, sankcije i *leniency program*.

#### *2.3.3.1. Položaj fizičke osobe u prekršajnom postupku*

Fizičke osobe koje namjerava kazniti Savezni ured za kartele tretira kao formalne osumnjičenike u postupku.<sup>1019</sup> To su u pravilu osobe koje su ujedno osobe ovlaštene za zastupanje pravne osobe ili koje u njoj imaju vodeći položaj, zbog čega se posljedično mogu kazniti i pravne osobe. Naime, prema njemačkom pravu, odgovornost pravne osobe proizlazi iz odgovornosti osobe ovlaštene za zastupanje ili osobe koja u njoj ima vodeći položaj.<sup>1020</sup> Suprotno tomu, druge fizičke osobe, a posebno oni koji nisu odgovorne osobe u pravnoj osobi imaju položaj svjedoka. U postupku se ispituju i osumnjičenici i svjedoci, pri čemu se primjenjuju različite proceduralne zaštitne mjere, ovisno o položaju fizičke osobe u postupku.

Savezni ured za kartele upućuje pisani poziv na razgovor koji uključuje precizno naveden predmet postupka te optužbe zbog povrede prava tržišnog natjecanja. U pozivu mora biti navedeno hoće li se osoba ispitati kao osumnjičenik ili svjedok te ga se mora obavijestiti da u oba slučaja ima pravo na odvjetnika. Tijekom postupka položaj osobe može se promijeniti iz osumnjičenika u svjedoka i obrnuto. Ako svjedok postane osumnjičenik, Savezni ured za kartele mora ga o tomu obavijestiti i ponovno ga ispitati.<sup>1021</sup>

#### *2.3.3.2. Pretrage*

Na temelju naloga suda, Savezni ured za kartele može pretraživati privatnu dokumentaciju zaposlenika, mobilne telefone ili druge elektroničke uređaje, ako su oni potencijalno relevantni za postupak. Predmet pretrage mogu biti i automobili zaposlenika, ali i njihovi domovi. Za razliku od pretrage u europskom pravu, Savezni ured za kartele ne mora nužno kopirati relevantnu dokumentaciju, već mu je dopušteno oduzeti izvornik dokumenta.<sup>1022</sup>

---

<sup>1019</sup> Članak 163.a Zakona o kaznenom postupku, Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S.1047, 1319), dalje u tekstu: StPO.

<sup>1020</sup> Vidi članak 81.a GWB-a.

<sup>1021</sup> Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 36.

<sup>1022</sup> Članak 110. StPO-a

Osim toga, prilikom pretrage elektroničkih uređaja, on kopira sve pohranjene datoteke (npr. cijeli sadržaj tvrdog diska računala) i ne ograničava se samo na ciljano pretraživanje.

Prilikom nenajavljenih pretraga fizičke osobe nisu dužne surađivati sa Saveznim uredom za karte (načelo *nemo tenetur*), ali ako dobrovoljno ne dopuste pristup zatraženim predmetima, Savezni ured za karte ih može oduzeti.<sup>1023</sup>

#### 2.3.3.3. Obvezni razgovori

Prema članku 163.a StPO-a Savezni ured za karte dužan je prije izricanja kazne ispitati svakog osumnjičenika i omogućiti mu pravo na obranu. Sukladno tomu, obvezni razgovori uvijek su dio prekršajnog postupka. Oni se, u pravilu, provode nakon nenajavljene pretrage i nakon što Savezni ured za karte pregleda dokaze i razmotri eventualne (dodatne) zahtjeve za oslobađanje ili smanjenje kazne.<sup>1024</sup>

Na početku razgovora fizičku osobu mora se upozoriti na pravo na šutnju (u slučaju da je osumnjičenik)<sup>1025</sup> ili o pravu da ne inkriminira samog sebe ili blisku rodbinu (u slučaju da je svjedok).<sup>1026</sup> Osumnjičenik ima pravo šutjeti o bilo kojem pitanju koje se odnosi na predmet postupka ili optužbe. To je kamen temeljac njemačkog prekršajnog postupka i ključna razlika u odnosu na europsko zakonodavstvo.<sup>1027</sup>

O sadržaju obveznih razgovora sastavlja se zapisnik koji predstavlja dokaz u postupku i sastavni je dio spisa.

#### 2.3.3.4. Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama

Prije donošenja odluke o kazni osumnjičeniku se dostavlja obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama kako bi mu se, u okviru njegova prava na saslušanje, dala mogućnost da se očituje.<sup>1028</sup> Paralelno s time, Savezni ured za karte odobrava pristup spisu u kojem se, između ostalog, nalaze i zapisnici razgovora s drugim osumnjičenicima i svjedocima.

---

<sup>1023</sup> Članci 94. i 98. StPO-a.

<sup>1024</sup> Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 37.

<sup>1025</sup> Članak 136. stavak 1. i 2. StPO-a.

<sup>1026</sup> Članci 52. i 55. StPO-a.

<sup>1027</sup> Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 37.

<sup>1028</sup> Članak 55. OWiG-a.

### 2.3.3.5. Visina novčanih kazni

Prema GWB-u maksimalna kazna koja se može izreći fizičkim osobama iznosi milijun eura, dok se poduzetnicima ili udruženjima poduzetnika može izreći kazna u iznosu do 10% vrijednosti ukupnog prihoda u posljednjoj godini, koja je prethodila odluci Saveznog ureda za karte. <sup>1029</sup> Ovi iznosi ne predstavljaju gornju granicu, kao primjerice u europskom pravu, već se oni mogu izreći za najteže povrede tj. ako praktički ne postoje olakotne okolnosti. Za „prosječne povrede“ novčana kazna trebala bi biti znatno ispod mogućeg srednjeg iznosa. <sup>1030</sup>

Prilikom određivanja visine novčane kazne, u obzir se uzima težina i trajanje povrede <sup>1031</sup> te značaj povrede, optužbe protiv prekršitelja i njegova ekonomska situacija. <sup>1032</sup> Osim toga, prilikom kažnjavanja fizičkih osoba, u obzir se uzima njegova uloga u kartelu, oblik krivnje, je li osoba već prethodno kažnjena za povredu prava tržišnog natjecanja, njezino ponašanje nakon povrede, aktivna suradnja u postupku, njezin stav prema kršenju pravila tržišnog natjecanja, itd. <sup>1033</sup>

U praksi se novčana kazna izrečena fizičkim osobama može kretati u visini godišnje plaće odnosno neto dohotka umanjeno za moguća smanjenja na temelju ublažavanja kazne i/ili sklopljene nagodbe. Međutim, iako u svojoj odluci Savezni ured za karte navodi elemente koje je uzeo u obzir prilikom odmjeravanja kazne, *Heinz* smatra kako su izračun visine kazne kao i vaganje različitih elemenata i dalje netransparentni. Osim toga, polazna točka za određivanje novčane kazne često je nejasna. To je u suprotnosti s izračunom kazni za pravne osobe u kojima je polazište njihov godišnji promet. Iz tog razloga, navedena autorica ističe kako bi bilo poželjno imati smjernice o određivanju novčanih kazni za fizičke osobe. <sup>1034</sup>

Svaka novčana kazna izrečena fizičkim osobama automatski se evidentira u Saveznom središnjem trgovačkom registru (*Bundeszentralregister*) na razdoblje od pet godina. <sup>1035</sup>

---

<sup>1029</sup> Članak 81.c stavak 1. i 2. GWB-a.

<sup>1030</sup> *Heinz*, op. cit. (bilj. 1011), str. 38.

<sup>1031</sup> Članak 81.d stavak 1. GWB-a.

<sup>1032</sup> Članak 17. stavak 3. OWiG-a.

<sup>1033</sup> *Heinz*, op. cit. (bilj. 1011), str. 37.

<sup>1034</sup> Cf. *ibid.*, str. 38. Savezni ured za karte na svojim internetskim stranicama objavio je Smjernice za određivanje visine novčane kazne, ali one se odnose samo na pravne osobe. Smjernice su dostupne na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien\\_Oktober2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=8), pristup: 9.2.2022.

<sup>1035</sup> Članak 149. stavak 2. Zakona o obrtničkim, industrijskim i trgovačkim djelatnostima, *Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202)*, dalje u tekstu: *GewO*.

Evidentirana povreda može predstavljati zapreku za izdavanje dozvola koje su potrebne za obavljanje određenih poslovnih djelatnosti.<sup>1036</sup>

#### 2.3.3.6. *Leniency program*

Prema članku 81.h stavku 1. GWB-a, Savezni ured za karteke može odobriti oslobođenje ili smanjenje novčane kazne izrečene fizičkim osobama, poduzetnicima ili udruženjima poduzetnika.<sup>1037</sup> Za razliku od europskog prava, njemački *leniency program* znatno je fleksibilniji budući da ne sadrži fiksne raspone smanjenja novčane kazne.

Oslobođenje ili smanjenje novčane kazne može se odobriti ako sudionik kartela: (i) otkrije kartel i svoju ulogu u njemu te u postupku u potpunosti surađuje u otkrivanju činjenica, (ii) prestane sudjelovati u kartelu odmah nakon podnošenja zahtjeva, (iii) tijekom cijelog postupka istinito i aktivno surađuje, što posebno obuhvaća promptno pružanje svih informacija i dokaza koji se odnose na kartel te (iv) ne uništi i krivotvori dokumentaciju odnosno ne prikrije podatke koji se odnose na kartel.<sup>1038</sup> Pri tome Savezni ured za karteke može osloboditi plaćanja novčane kazne samo onog sudionika kartela koji prvi dostavi obavijest i dokaze o kartelu koji mu omogućuju pokretanje postupka i provođenje ciljane nenajavljene pretrage.<sup>1039</sup> S druge strane, novčanu kaznu u umanjenom iznosu Savezni ured za karteke može izreći onim sudionicima koji ne ispunjavaju uvjete za oslobođenje od novčane kazne, ali su Saveznom uredu za karteke dostavili valjane dokaze koji predstavljaju znatnu dodanu vrijednost za dokazivanje povrede, u odnosu na dokaze kojima Savezni ured za karteke već raspolaže u vrijeme podnošenja prijave.<sup>1040</sup>

#### 2.3.3.7. *Odnos fizičke i pravne osobe u postupku kažnjavanja*

Uloga fizičke osobe kao potencijalnog subjekta istražnog postupka Saveznog ureda za karteke nameće pitanje odnosa s pravnom osobom u kojoj je zaposlena.

---

<sup>1036</sup> Članak 150. stavak 5. GewO-a.

<sup>1037</sup> Prilikom odlučivanja o smanjenju ili oslobođenju od novčane kazne Savezni ured polazi od pretpostavke da prijava poduzetnika ili udruženja poduzetnika obuhvaća sve zaposlenike. Više o tome vidi u Smjernicama Saveznog ureda za karteke o leniency programu, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7), pristup: 9.2.2022.

<sup>1038</sup> Članak 81.j stavak 1. GWB-a.

<sup>1039</sup> Članak 81.k stavak 1. GWB-a.

<sup>1040</sup> Članak 81.j stavak 1. GWB-a.



Prema njemačkom pravu, pravne osobe mogu sa svojim zaposlenicima sklopiti ugovor temeljem kojeg se obvezuju umjesto njih platiti eventualnu novčanu kaznu koju je izrekao Savezni ured za karte. Osim toga, one se mogu obvezati podmiriti troškove odvjetnika, odustati od potraživanja naknade štete nastale zbog povrede prava tržišnog natjecanja ili odustati od sankcioniranja zaposlenika zbog kršenja propisa o zaštiti tržišnog natjecanja (tzv. unutarnja popustljivost).

Ovi oblici ugovora mogu biti korisni za fizičke osobe, ali i za njihove poslodavce. Naime, iz perspektive pravnih osoba, one olakšavaju otkrivanje činjenica u kratkom vremenskom roku, što može biti od ključne važnosti za one pravne osobe koje su podnijele zahtjev za oslobođenje ili umanjenje kazne, budući da članak 81.j GWB-a zahtijeva da podnositelj zahtjeva osigura istinitu i kontinuiranu suradnju tijekom postupka. U praksi čak i sam Savezni ured za karte provjerava je li pojedina pravna osoba svojim zaposlenicima ponudila sklapanje takvih ugovora i to u onim situacijama u kojima sumnja u istinitost iskaza fizičke osobe.<sup>1041</sup> Unatoč tomu, ne odlučuju se sve pravne osobe za sklapanje ovih oblika ugovora. Neke od njih ulažu značajne napore za obučavanje svojih zaposlenika i vode politiku nulte tolerancije na karte, posebno ako se u prošlosti već vodio postupak protiv njih. Jednako tako, zapreka može biti i članak 124. GWB-a, temeljem kojeg pravna osoba može biti isključena iz postupka javne nabave, ako postoje dovoljne indicije da je ona sklopila zabranjene sporazume s drugim poduzetnicima. Iako je razumljivo da se pojedine pravne osobe ne odlučuju za ovakve oblike ugovora, u njemačkoj praksi oni su najučinkovitiji i najbrži način otkrivanja činjenica.<sup>1042</sup>

#### 2.3.3.8. Nedostaci postupka kažnjavanja

Pravna doktrina iznosi brojne kritike na račun prekršajnog postupka. Tako *Heinz* ističe da pravila koja se primjenjuju u ovom postupku nisu prilagođena kažnjavanju povreda prava tržišnog natjecanja, već se iz povijesnih razloga temelje na neusklađenim općim pravilima o prekršajnom postupku.<sup>1043</sup> Slično ističe i *Ost*. Prema navedenom autoru, ovakva vrsta postupka prikladna je za tzv. klasične kaznene postupke,<sup>1044</sup> ali ne i za složene ekonomske postupke, kao

---

<sup>1041</sup> Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 41.

<sup>1042</sup> Cf. ibid., str. 42.

<sup>1043</sup> Cf. ibid., str. 41.

<sup>1044</sup> Prema članku 46. stavku 1. OWiG-a u prekršajnim postupcima *mutatis mutandis* se primjenjuje Zakon o kaznenom postupku.

što su postupci zaštite tržišnog natjecanja.<sup>1045</sup> Prema njemu, kažnjavanje poduzetnika slijedi drugačiji koncept od onog predviđenog tzv. klasičnim kaznenim postupkom. Glavni cilj kažnjavanja poduzetnika je upravljanje ekonomskim ponašanjem i ono pripada sferi gospodarskog upravnog, a ne kaznenog prava.<sup>1046</sup> Iz tog razloga, dimenzija učinkovitog upravljanja gospodarstvom važnija je od represivne funkcije.<sup>1047</sup>

Osim toga, *Ost* kritizira i brojne elemente kaznenog postupka koji se primjenjuju u postupcima zaštite tržišnog natjecanja. Tako pravo na šutnju znatno otežava utvrđivanje činjenica u postupku.<sup>1048</sup> Prednost koju njemačko pravo daje iskazima svjedoka u odnosu na materijalne dokaze, dovodi do opsežnih i dugotrajnih saslušanja, čak i o činjenicama za koje nema sumnje da se pouzdanije mogu utvrditi odgovarajućim dokumentom nego saslušanjem svjedoka. Osim toga, sjećanje svjedoka s vremenom blijedi i/ili može biti pod utjecajem stranaka u postupku. Ovakva formalnost i oslanjanje na iskaz svjedoka čine postupke izuzetno složenima.<sup>1049</sup>

Zbog svega navedenog, *Ost* smatra da je u postupcima kažnjavanja zbog povrede prava tržišnog natjecanja primjereniji pravni okvir predviđen za upravne postupke nego onaj za kaznene.<sup>1050</sup>

#### 2.4. *Sudska kontrola odluka Saveznog ureda za karte*

Protiv odluka Saveznog ureda za karte nezadovoljna stranka može podnijeti žalbu.<sup>1051</sup> Pravo na žalbu u njemačkom pravu dano je širokom krugu osoba. Tako žalbu protiv navedenih odluka mogu podnijeti osobe na čiju je inicijativu Savezni ured za karte započeo postupak utvrđivanja povrede, poduzetnici protiv kojih se vodio postupak, ali i sve druge pravne i fizičke osobe koje su na temelju postojanja pravnog interesa i odobrenja Saveznog ureda za karte sudjelovale u postupku koji se pred njim vodio. To konkretno znači da žalbu primjerice mogu podnijeti ministarstva, udruge za zaštitu potrošača, ali i konkurentski poduzetnik na temelju

---

<sup>1045</sup> *Ost*, op. cit. (bilj. 923), str. 39.

<sup>1046</sup> Cf. *ibid.*, str. 44.

<sup>1047</sup> Cf. *ibid.*, str. 53.

<sup>1048</sup> Cf. *ibid.*, str. 44.

<sup>1049</sup> Cf. *ibid.*, str. 53.

<sup>1050</sup> *Ibid.*

<sup>1051</sup> Članak 73. *GWB-a*.

čijeg je zahtjeva Savezni ured za karteles započeo postupak. Osim osoba koje su podnijele žalbu, u žalbenom postupku sudjeluje i Savezni ured za karteles.

Žalba se podnosi u pisanom obliku u roku od dva mjeseca od dostave osporavane odluke. Pri tome ona mora biti obrazložena te se u njoj, uz razloge za žalbu, moraju navesti sve činjenice i dokazi na kojima se ona temelji. Stranke u žalbi moraju navesti traže li od suda da izmijeni ili u cijelosti poništi osporavanu odluku.<sup>1052</sup> Protiv odluka Saveznog ureda za karteles u ime stranaka žalbu mogu podnijeti samo odvjetnici. Naime, GWB propisuje, da u slučaju kada se na odluku žale poduzetnici koji su stranke u postupku ili druge osobe koje u postupku imaju položaj stranke, tada žalbu u njihovo ime može podnijeti isključivo odvjetnik.<sup>1053</sup>

Unatoč upravnoopravnoj i kvazi kaznenopravnoj prirodi odluka Saveznog ureda za karteles, za odlučivanje povodom žalbi u prvom stupnju nadležan je Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu.<sup>1054</sup> U okviru navedenog suda odluke donosi vijeće specijalizirano za odlučivanje u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja, u sastavu od tri suca. Prema stavu njemačke doktrine, činjenica da nadležnost u prvostupanjskom postupku nije povjerena upravnom već redovnom sudu odražava ideju koja je ključna za razumijevanje njemačke politike zaštite tržišnog natjecanja – ideju da pravo tržišnog natjecanja nije još jedna grana regulatornog prava, već da je u konačnici dio sustava privatnog prava. Dodjeljivanje nadležnosti sudovima privatnog prava ima za cilj osigurati da se sukobi koji su u temelju predmeta tržišnog natjecanja razumiju i tumače u svjetlu njihove bliske povezanosti sa sustavom privatnog prava, u pogledu kojeg su redovni sudovi stručni. Oni su manje skloni poštivanju definicije javnog interesa, onda kada konkurentski proces proizlazi iz interakcije privatnih interesa u gospodarskoj sferi. Osim toga, centralizacija žalbenog suda osigurava kvalitetu sudske kontrole i pomaže u izbjegavanju kontradiktornih tumačenja GWB-a.<sup>1055</sup>

Za razliku od hrvatskog zakonodavnog modela, u Njemačkoj žalba u pravilu ima suspenzivni učinak.<sup>1056</sup> Naime, prema GWB-u, Savezni ured za karteles samo iznimno može naložiti izvršenje odluke, ako je riječ o javnom interesu ili prevladavajućem interesu stranke.

---

<sup>1052</sup> Članak 74. stavci 1., 3. i 4. GWB-a.

<sup>1053</sup> Članci 64. i 74. stavak 5. GWB-a. S druge strane, obveza zastupanja putem odvjetnika nije propisana u slučaju kada žalbu na odluku suda podnosi Savezni ured za karteles. Njega, prema članku 64. GWB-a, u postupku pred sudom mogu zastupati zaposlenici.

<sup>1054</sup> Prema članku 73. stavku 4. GWB-a odluku o žalbi donosi viši pokrajinski sud u kojem Savezni ured za karteles ima sjedište. Budući da je njegovo sjedište u Bonnu, nadležan je Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu.

<sup>1055</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 112.

<sup>1056</sup> Prema članku 67. stavku 4. ZZTN-a tužba protiv rješenja Agencije ne zadržava izvršenje rješenja, osim u dijelu rješenja koji se odnosi na izrečenu novčanu kaznu.

Pri tome, žalbeni sud može na zahtjev stranke u cijelosti ili djelomično odgoditi izvršenje odluke ako uvjeti za ukidanje suspenzivnog učinka (više) nisu ispunjeni, odnosno ako postoje ozbiljne sumnje u zakonitost odluke ili bi za dotičnu stranku izvršenje odluke dovelo do prekomjernih poteškoća koje nisu opravdane javnim interesom.<sup>1057</sup>

Prema članku 73. stavku 1. GWB-a, stranke u žalbi mogu iznijeti nove činjenice i nove dokaze. Međutim, konzumiranje ovog prava stranaka nije od ključne važnosti za konačni ishod spora. Naime, prema njemačkom pravu, u žalbenom postupku primjenjuje se istražno načelo. Sud je dužan *ex officio* u okviru postupka utvrditi sve činjenice i preispitati sve dokaze. On na vlastitu inicijativu ispituje vjerojatnost i konzistentnost činjenica koje je u prethodnom postupku utvrdio Savezni ured za karte te ispravnost njegove odluke u svjetlu mjerodavnog prava. Pri tome su relevantne pretpostavke utvrđene materijalnim pravilima, kao što je primjerice pretpostavka postojanja vladajućeg položaja. Na žalitelju je teret dokazivanja da navedene pretpostavke nisu ispunjene. S druge strane, a kao posljedica istražnog načela, teret dokaza da je stranka počinila ili da nije počinila povredu prava tržišnog natjecanja nije na strankama nego na sudu. U tom smislu, sukladno članku 76. stavku 1. GWB-a, žalbeni sud nakon provedenog postupka „odluku donosi na temelju slobodne ocjene svih dokaza do kojih je došao tijekom provedenog postupka“. Ovakvo aktivno sudjelovanje suda u provjeri činjenica njemačka doktrina smatra važnim aspektom objektivne kontrole zakonitosti uprave. Na taj način naglašava se uloga suda u zaštiti javnog interesa i promiče jednakost stranaka u postupku.<sup>1058</sup>

U žalbenom postupku Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu ima široke ovlasti koje znatno prelaze okvire njemačkih pravila upravnog prava.<sup>1059</sup> Tako on može od stranaka tražiti dodatna pojašnjenja o svim spornim pitanjima, može tražiti da stranke potkrijepe svoje argumente dokazima, da dostave dodatne dokaze, da se očituju o svim navodima, utvrđenje novih dokaza, itd. U okviru svojih ovlasti sud ne kontrolira samo zakonitost odluke s obzirom na točno i potpuno utvrđivanje činjenica i pravilnu primjenu materijalnog prava, već on također ispituje je li Savezni ured za karte pravilno koristio svoje diskrecijske ovlasti, a osobito je li ih prekoračio ili koristio na način koji je nespojiv s ciljem i svrhom GWB-a.<sup>1060</sup> Pri tome njegova

---

<sup>1057</sup> Članak 67. stavci 1. i 3. GWB-a.

<sup>1058</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 117. Suprotno tomu Ost se zalaže za ograničenje ovlasti suda tako da sud samo ispituje odluku koju je donijelo nadležno tijelo u prethodnom postupku i to u okviru žalbenih razloga. Ost, op. cit. (bilj. 923), str. 53.

<sup>1059</sup> Schweitzer, cf. ibid., str. 115.

<sup>1060</sup> Članak 76. stavak 5. GWB-a.

kontrola obuhvaća sve ekonomske aspekte na kojima se temelji odluka donesena u prethodnom postupku te on ima ovlast meritorno odlučivati. Ovakvo zakonodavno rješenje temeljem kojeg sud ne uzima u obzir diskrecijske ovlasti Saveznog ureda za kartelev dovelo je do potpune „judicializacije“ njemačkih pravila tržišnog natjecanja. Na taj način njemački zakonodavac nastoji zaštititi njemačko pravo tržišnog natjecanja od ponovne politizacije odnosno od političkog utjecaja na odluke Saveznog ureda za kartelev.<sup>1061</sup> Međutim, GWB predviđa određenu iznimku od načela potpune sudske kontrole. Naime, „procjena makroekonomske situacije i trendovi razvoja“ izvan su sudske kontrole i nisu predmet sudskog preispitivanja.<sup>1062</sup> Ova iznimka dovela je do široko rasprostranjenog nepovjerenja u ciljeve njemačke makroekonomske politike.<sup>1063</sup>

Za razliku od modela koji je na snazi u Hrvatskoj, u njemačkom pravu predviđen je, u pravilu, dvostupanjski model zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>1064</sup> Protiv prvostupanjske odluke Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu žalba se podnosi Saveznom vrhovnom sudu u Karlsruheu. Žalba je dopuštena u dva slučaja. Prvi je zbog povrede prava, ali samo kada je odlukom prvostupanjskog suda strankama dopušteno pravo na žalbu. Pravo na žalbu sud će dopustiti strankama, ako je riječ o pravnim pitanjima od posebne važnosti te ako je odluka drugostupanjskog suda nužna za ujednačenu primjenu prava ili za razvoj prava.<sup>1065</sup> Osim toga, pravo na žalbu postoji i ako je odlukom Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu strankama uskraćeno pravo na izjavljivanje žalbe. Tada one mogu izjaviti žalbu i u žalbenom postupku tražiti preispitivanje odluke prvostupanjskog suda kojom im je to pravo uskraćeno. Žalba se mora podnijeti u roku od mjesec dana od dostave prvostupanjske presude.

U drugostupanjskom postupku sud je vezan činjenicama i dokazima iznesenim u odluci protiv koje je podnesena žalba osim iznimno, ako stranke uvjere sud da je u cilju utvrđivanja povrede prava potrebno dodatno utvrditi i neke činjenice.<sup>1066</sup> U predmetnom postupku Savezni vrhovni sud može odbaciti žalbu kao nedopuštenu, odbiti kao neutemeljenu ili usvojiti. U potonjem slučaju može donijeti odluku o meritumu ili predmet vratiti Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu na ponovno odlučivanje. No, ako ne usvoji žalbu, tada odluka Višeg

---

<sup>1061</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 115.

<sup>1062</sup> Druga rečenica članka 76. stavka 5. GWB-a.

<sup>1063</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 117.

<sup>1064</sup> Iznimka je članak 75. stavak 3. GWB-a. Prema odredbama navedenog članka, Savezni vrhovni sud nadležan je u prvom i posljednjem stupnju protiv odluke Saveznog ureda za kartelev kojom su zabranjena određena ponašanja onih poduzetnika koji su zbog svog strateškog položaja i financijske moći od iznimne važnosti za tržišno natjecanje.

<sup>1065</sup> Članak 77. stavak 1. i 2. GWB-a.

<sup>1066</sup> Članak 79. stavak 6. GWB-a.

pokrajinskog suda u Düsseldorfu postaje konačna i ovršna i protiv nje se ne mogu ulagati pravni lijekovi.<sup>1067</sup>

#### *2.4.1. Sudska kontrola odluka Saveznog ureda za kartele o kažnjavanju*

Sukladno članku 67. OWiG-a osobe kojima je Savezni ured za kartele izrekao novčanu kaznu, mogu podnijeti prigovor protiv takve odluke. Prigovor se podnosi Saveznom uredu za kartele u roku od dva tjedna od dostave obavijesti i ne mora biti obrazložen te se u njemu mogu iznositi nove činjenice i dokazi. Prije glavnog postupka, Savezni ured za kartele provodi tzv. prethodni postupak, tijekom kojeg može odbaciti prigovor kao nedopušten, ukinuti odluku o novčanoj kazni ili ju potvrditi. U potonjem slučaju, spis se putem državnog odvjetnika dostavlja Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu, s tim da državni odvjetnik tada preuzima funkciju tijela gonjenja,<sup>1068</sup> a Savezni ured za kartele u sudskom postupku ima ista prava kao i državni odvjetnik.<sup>1069</sup>

Postupak pred Višim pokrajinskim sudom u Düsseldorfu nije ograničen samo na preispitivanje odluke Saveznog ureda za kartele, već Viši pokrajinski sud samostalno utvrđuje činjenice i procjenjuje osnovanost izricanja novčane kazne kao i njezinu visinu. Međutim, istražne ovlasti suda primjenjuju se u skladu s načelima kaznenog, a ne građanskog ili upravnog procesnog prava. Tako se prilikom izvođenja dokaza pred sudom primjenjuju slična prava obrane,<sup>1070</sup> kao i pred Saveznim uredom za kartele.

Primjena načela kaznenog procesnog prava u sudskom postupku osobito uključuje primjenu pretpostavke nevinosti, pri čemu se, prema njemačkoj sudskoj praksi, odluka suda o kažnjavanju ne smije temeljiti na pukim nagađanjima, već mora imati snažno činjenično utemeljenje.<sup>1071</sup> Tijekom postupka, državni odvjetnik i Savezni ured za kartele moraju dostaviti dokaze o svim relevantnim činjenicama, uključujući nepostojanje uvjeta potrebnih za izuzeće u smislu članka 101. stavka 3. UFEU-a ili nepostojanje objektivnog opravdanja iz članka 102. UFEU-a.

---

<sup>1067</sup> Članak 80. GWB-a.

<sup>1068</sup> Članak 69. stavak 1., 2. i 3. OWiG-a.

<sup>1069</sup> Članak 82.a stavak 1. GWB-a.

<sup>1070</sup> Svi osumnjičenici protiv kojih je odluka Saveznog ureda za kartele postala pravomoćna tretiraju se u postupku protiv ostalih prekršitelja kao svjedoci i ne mogu se više pozivati na pravo na šutnju. Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 43.

<sup>1071</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj 1 StR 146/00 od 2. svibnja 2000., cit.u: Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 117.

Ako u žalbenom postupku Viši pokrajinski sud utvrdi da je prigovor osnovan, on može ukinuti osporavanu odluku i sam odlučiti o spornoj stvari.<sup>1072</sup> Pri tome, može izreći i veću novčanu kaznu nego što ju je izrekao Savezni ured za kartele, što je u praksi učinio u nekoliko slučajeva.<sup>1073</sup>

Protiv prvostupanjske odluke Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu može se podnijeti žalba Saveznom vrhovnom sudu.<sup>1074</sup> Žalbu mogu podnijeti državni odvjetnik i osoba kojoj je izrečena novčana kazna.<sup>1075</sup> Dopuštena je samo žalba zbog povrede prava i to, ako je izrečena novčana kazna veća od dvjesto pedeset eura, ako je prigovor odbačen kao nedopušten<sup>1076</sup> ili ako je pravorijekom prvostupanjskog suda strankama dano pravo na žalbu. U potonjem slučaju Savezni vrhovni sud razmatrat će žalbu, samo ako je odluka drugostupanjskog suda nužna za ujednačenu primjenu prava ili za razvoj prava.<sup>1077</sup>

U drugostupanjskom postupku sud je vezan činjenicama i dokazima iznesenim u prvostupanjskom postupku, a odluku može donijeti i bez provedene rasprave.<sup>1078</sup> Ako Savezni vrhovni sud usvoji žalbu, on može sam meritorno odlučiti ili predmet vratiti Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu na ponovno odlučivanje.<sup>1079</sup> No, ako ne usvoji žalbu, tada odluka prvostupanjskog suda postaje konačna i ovršna. Protiv konačne odluke može se, kao izvanredni pravni lijek, podnijeti zahtjev za obnovu postupka uz odgovarajuću primjenu odredaba StPO-a.<sup>1080</sup> Pri tome se pravomoćno okončan postupak može obnoviti ako (i) je isprava koja je predložena na glavnoj raspravi krivotvorena, (ii) u slučaju lažnog iskaza svjedoka ili vještaka, (iii) ako je do presude došlo zbog kaznenog djela suca, (iv) ako je presuda građanskog suda na kojoj se temelji presuda u upravnom prekršajnom postupku ukinuta drugom pravomoćnom presudom, (v) ako je Europski sud za ljudska prava utvrdio kršenje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a presuda se temelji na toj povredi te (vi) ako se iznesu nove činjenice ili podnesu novi dokazi koji su sami za sebe ili u svezi s prijašnjim dokazima prikladni da prouzroče oslobođenje osobe koja je bila osuđena ili njezinu

---

<sup>1072</sup> Članak 328. stavak 1. StPO-a.

<sup>1073</sup> Vidi primjerice presude Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj V-2 Kart 1/17 OWi od 12. listopada 2017., broj V-4 Kart 4/15 OWi od 26. siječnja 2017. i presudu broj VI-4 Kart 2-6/10 OWi od 15. travnja 2013., cit. u: Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 40.

<sup>1074</sup> Članak 84. GWB-a.

<sup>1075</sup> Članak 296. StPO-a.

<sup>1076</sup> Članak 79. stavak 1. OWiG-a

<sup>1077</sup> Članak 80. stavak 1. OWiG-a.

<sup>1078</sup> Članak 79. stavak 5. OWiG-a.

<sup>1079</sup> Članak 79. stavak 6. OWiG-a i članak 84. GWB-a.

<sup>1080</sup> Članak 85. stavak 1. OWiG-a.

osudu po blažem zakonu.<sup>1081</sup> U potonjem slučaju obnova postupka nije dopuštena, ako je izrečena kazna u novčanom iznosu manjem od dvjesto pedeset eura odnosno po proteku roka od tri godine od pravomoćnosti odluke.<sup>1082</sup>

### **3. Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj**

#### *3.1. Općenito o privatnopravnoj zaštiti zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj*

Za razliku od većine država članica EU, Njemačka ima dugogodišnju tradiciju privatnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja<sup>1083</sup> te je danas, zajedno s Nizozemskom, jedna od dvije glavne jurisdikcije u privatnopravnoj provedbi.<sup>1084</sup> Njome se u njemačkom pravu nadopunjuje javna provedba zaštite te rasterećuju regulatorna tijela, što posljedično dovodi do šireg sankcioniranja povreda i jačanja opće kulture prava tržišnog natjecanja.<sup>1085</sup> Iz tog razloga, javnopravna i privatnopravna provedba zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj ne promatraju se odvojeno, već u njihovoj međusobnoj povezanosti.<sup>1086</sup>

Sve do 2005. godine većina tužbi temeljila se na zahtjevu za prestankom povrede prava tržišnog natjecanja, dok su zahtjevi za naknadu štete bili podrednog značaja. Naime, prije 2005. godine GWB nije predviđao posebne odredbe o naknadi štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, već su se zahtjevi temeljili na općim odredbama o naknadi štete tadašnjeg Njemačkog građanskog zakonika (*Bürgerliches Gesetzbuch*). Ako su tužitelji zahtijevali naknadu štete zbog povrede europskog prava tržišnog natjecanja, tužba se morala temeljiti na

---

<sup>1081</sup> Članak 359. StPO-a.

<sup>1082</sup> Članak 85. stavak 2. OWiG-a.

<sup>1083</sup> Tako je primjerice već 2004. godine u Njemačkoj zabilježeno 240 parničnih postupaka u kojima se tijekom te godine odlučivalo o povredi prava tržišnog natjecanja. Izvor: Private Kartellrechtsdurchsetzung Stand, Probleme, Perspektiven, Diskussionpapier, Bundeskartellamt, Bonn, 2005., str. 4. dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions\\_Hintergrundpapier/Bundeskartellamt%20-%20Private%20Kartellrechtsdurchsetzung.pdf;jsessionid=F49207B95A73877DC9448014747B931D.2\\_cid390?blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/Bundeskartellamt%20-%20Private%20Kartellrechtsdurchsetzung.pdf;jsessionid=F49207B95A73877DC9448014747B931D.2_cid390?blob=publicationFile&v=4), pristup: 15.2.2022.

<sup>1084</sup> Petrasincu, Alex, Private antitrust enforcement in Germany, Competition Law & Policy Debate, vol. 4, br. 4., 2018., str. 14.

<sup>1085</sup> Private Kartellrechtsdurchsetzung Stand, Probleme, Perspektiven, op. cit. (bilj. 1083).

<sup>1086</sup> Hirsch, Gunter, Private enforcement of EC competition law developments in Germany, Competition Law Journal, vol. 5, br. 2, 2006., str. 110.



odredbama članka 823. stavka 2. tadašnjeg BGB-a u vezi s člancima 101. i 102. UFEU-a. Sudovi su usko tumačili opseg zahtjeva zaštite i tužiteljima priznali legitimaciju, samo ako je tužitelj bio izravno oštećen.<sup>1087</sup> Posljedično tomu, vrlo malo tužitelja uspjelo bi u sporu, što je obeshrabrilo potencijalne podnositelje zahtjeva da u budućnosti podnesu tužbu za naknadu štete.<sup>1088</sup>

Izmjene i dopune GWB-a 2005. godine olakšale su postupak protiv poduzetnika koji krše pravila tržišnog natjecanja i time donijele značajne promjene u privatnopravnoj provedbi. Njemački zakonodavac unio je u GWB posebnu osnovu za zahtjeve za naknadu štete u postupcima zaštite tržišnog natjecanja. Naime, temeljem članka 33. stavka 3. GWB-a iz 2005., oštećenici su imali pravo na naknadu štete koja im je nastala povredom europskog ili njemačkog prava. Pri tom su oštećene osobe mogle biti i konkurenti i drugi sudionici na tržištu, ovisno o vrsti povrede. Osim toga, ovim izmjenama i dopunama njemački zakonodavac uveo je prekid zastare u slučaju da je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja poduzelo radnju za utvrđivanje povrede te osigurao obvezujući učinak odluka Komisije, Saveznog ureda za karteke kao i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica EU. Nakon ovih zakonodavnih izmjena broj zahtjeva za naknadu štete u Njemačkoj počeo je rasti iz godine u godinu.<sup>1089</sup> Značajno povećanje zabilježeno je u razdoblju od 2009. do 2010. godine kada je Deutsche Bahn sustavno počeo pratiti karteke i podnositi tužbe za naknadu štete. Izgradnja internog privatnog provedbenog tima Deutsche Bahna, dovela je do značajnih promjena u stavu pravnih službi njemačkih poduzeća. I dok su njemačka poduzeća u početku zazirala od podnošenja zahtjeva za naknadu štete, slijedeći primjer Deutsche Bahna, sve više njih počelo je shvaćati opseg štete koju su im prouzročili karteli i druga kršenja prava tržišnog natjecanja. Osim toga, na povećanje zahtjeva za naknadu štete utjecalo je i šire tumačenje opsega zahtjeva zaštite od strane njemačkih sudova.<sup>1090</sup> Danas gotovo svaku istragu kartela, koju provode nadležna tijela, prate zahtjevi za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>1091</sup>

---

<sup>1087</sup> Peyer, op. cit. (bilj. 940), str. 11.

<sup>1088</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 14.

<sup>1089</sup> Wolski, Dominik, Can an Ideal Court Model in Private Antitrust Enforcement Be Established, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2018., str. 127.

<sup>1090</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 14.

<sup>1091</sup> Wolski, op. cit. (bilj. 1089), str. 127.

### 3.2. Sudska nadležnost

U Njemačkoj ne postoje specijalizirani sudovi nadležni za rješavanje sporova u postupcima zaštite tržišnog natjecanja te su u tim postupcima nadležni redovni građanski sudovi.<sup>1092</sup> Međutim, za razliku od slovenskog ZPOmK-1, njemački GWB utvrđuje posebna pravila o nadležnosti. Tako su, prema članku 87. GWB-a, u privatnopravnim postupcima zaštite tržišnog natjecanja u prvom stupnju nadležni isključivo pokrajinski sudovi (*Landgerichte*) i to neovisno o vrijednosti predmeta spora.<sup>1093</sup> U tim postupcima odlučuje vijeće sastavljeno od tri suca.<sup>1094</sup> Slično tomu, u drugostupanjskom postupku također odlučuje vijeće sastavljeno od tri suca uz razliku da je ono specijalizirano za pitanja zaštite tržišnog natjecanja.<sup>1095</sup> Konačno, Savezni vrhovni sud, kao trećestupanjski sud, odlučuje u specijaliziranom vijeću koje se sastoji od pet sudaca.<sup>1096</sup>

Unatoč nedostatku posebno specijaliziranog suda za pitanja zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj, vrijedno je spomenuti određene posebnosti stvarne nadležnosti u tim postupcima. Naime, prema članku 60. stavku 2. GVG-a vlade saveznih zemalja ovlaštene su odrediti jedan pokrajinski sud koji će u prvom stupnju rješavati predmete iz područja zaštite tržišnog natjecanja za okrug nekoliko pokrajinskih sudova. Budući da savezne vlade obično koriste ovo pravo, u stvarnosti postoji ograničen broj sudova koji se u Njemačkoj posebno bave ovim postupcima.<sup>1097</sup> To, umjesto formalne, dovodi do praktične specijalizacije i stručnosti. Osim toga, sudovi u praksi imaju tendenciju dodjeljivati predmete iz zaštite tržišnog natjecanja jednom ili ograničenom broju vijeća unutar nadležnih sudova. Posljedično tomu, sva vijeća koja se bave pitanjima zaštite tržišnog natjecanja praktički su specijalizirana za privatnopravnu provedbu. Stoga mnogi suci imaju široko znanje i iskustvo u ovom području.<sup>1098</sup> Ova praktična stručnost i iskustvo njemačkih sudova utječu na značajan broj postupaka zaštite tržišnog

---

<sup>1092</sup> U njemačkom pravnom sustavu građanski redovni sudovi su općinski (*Amtsgerichte*), pokrajinski (*Landgerichte*) i viši pokrajinski sudovi (*Oberlandesgerichte*) te Savezni vrhovni sud (*Bundesgerichtshof*) (članak 13. GVG-a).

<sup>1093</sup> U građanskim postupcima u prvom stupnju mogu biti nadležni općinski ili pokrajinski sudovi. Tako su općinski sudovi, između ostalog, nadležni u onim postupcima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi pet tisuća eura pod uvjetom da nije određena isključiva nadležnost pokrajinskih sudova (23. i 23.a GVG-a).

<sup>1094</sup> Članak 348. stavak 2. ZPO-a u vezi s člankom 95. stavak 2. i člankom 105. GVG-a.

<sup>1095</sup> Članak 91. GWB-a u vezi s člankom 122. stavkom 1. GVG-a.

<sup>1096</sup> Članak 94. GWB-a u vezi s člankom 139. stavkom 1. GVG-a.

<sup>1097</sup> Buntscheck, Martin; Stichweh, Hanna, Germany: Private Antitrust Litigation. *The European Antitrust Review*, 2015., 154-158., str. 154., cit. u: Wolski, op. cit. (bilj. 1089), str. 127.

<sup>1098</sup> Wach, Karl; Epping, Manja; Zinsmeister, Ute; Bonacker, Eva, Njemačka: izvješće, 2004., dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national\\_reports/germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national_reports/germany_en.pdf), pristup: 18.2.2022., cit u: ibid.

natjecanja koje rješavaju njemački sudovi.<sup>1099</sup> Osim toga, praktična specijalizacija je, prema mišljenju pravne doktrine, jedan od faktora poželjnosti njemačke jurisdikcije u zaštiti tržišnog natjecanja od strane podnositelja zahtjeva iz drugih država članica EU.<sup>1100</sup>

Prema članku 13. ZPO-a općemjesno nadležan je sud na čijem području tuženik ima prebivalište.<sup>1101</sup> Ako tuženik u Njemačkoj ima boravište, općemjesno nadležan je sud na čijem području tuženik ima boravište. Osim navedene općemjesne nadležnosti, ZPO u određenim slučajevima određuje i posebnu mjesnu nadležnost. Tako je, primjerice, člankom 29. ZPO-a određena posebna mjesna nadležnost za sporove koji proizlaze iz ugovornog odnosa. Prema odredbama navedenog članka, nadležan je sud mjesta ispunjenja sporne obveze. Osim toga, člankom 32. ZPO-a određena je posebna nadležnost u sporovima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu. Zbog toga je u tim slučajevima nadležan sud na čijem je području počinjena štetna radnja.

### *3.3. Procesnopravna legitimacija*

Jednako kao u hrvatskom i slovenskom pravnom sustavu, i u njemačkom se sustavu primjenjuju opća pravila ZPO-a o procesnoj legitimaciji. Prema članku 50. ZPO-a stranka u postupku može biti: (i) svaka fizička i pravna osoba koja ima poslovnu sposobnost te (ii) oblici udruživanja koji nemaju stranačku sposobnost a kojima se priznaje svojstvo stranke s učinkom u parnici u kojoj su tužili ili bili tuženi. Uz to, tužitelj mora imati i pravni interes za podnošenje tužbe.

Kada govorimo o procesnoj legitimaciji, važno je istaknuti jednu posebnost njemačkog parničnog postupka. Naime, u privatnopravnim postupcima zaštite tržišnog natjecanja stranku u većini slučajeva mogu zastupati isključivo odvjetnici. Člankom 78. stavkom 1. ZPO-a propisano je da pred pokrajinskim i višim pokrajinskim sudovima te pred Saveznim vrhovnim sudom stranku može zastupati samo odvjetnik. Budući da su u privatnopravnim postupcima u prvom stupnju nadležni pokrajinski sudovi, postoji obveza da stranku zastupaju odvjetnici, koja se primjenjuje već u prvostupanjskom postupku. Međutim, ova obveza nije propisana u slučaju

---

<sup>1099</sup> Baye, Michael R.; Wright, Joshua D., Is antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity and judicial training on appeals. The Journal of Law and Economics, vol. 54, br. 1, 2011., str. 1-24., cit. u: Wolski, ibid.

<sup>1100</sup> Zuehlke, Susanne, Germany, u: Gotts Knable, Ilene (ur.), The private competition enforcement review, Law Business Research Limited, London, 2018., cit. u: cf. ibid., str. 128.

<sup>1101</sup> Ako je tuženik pravna osoba, prema članku 17. ZPO-a nadležan je sud na čijem se području nalazi njezino registrirano sjedište.

kada je stranka u postupku tijelo javne vlasti. Tijelo javne vlasti, sukladno članku 78. stavku 2. ZPO-a, mogu zastupati zaposlenici, koji ispunjavaju uvjete za obnašanje sudačke dužnosti.

Prema njemačkom pravu, u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja pasivno legitimirane mogu biti i osobe ovlaštene za zastupanje pravnih osoba, kao i one koje u pravnoj osobi imaju rukovodeći položaj. Tako su primjerice osobe ovlaštene za zastupanje solidarno (s pravnom osobom) odgovorne za naknadu štete, ako je njihovim postupanjem nastala šteta tužitelju ili ako su znali za povredu prava tržišnog natjecanja od strane njihovih zaposlenika, ali nisu ništa poduzeli kako bi tu povredu spriječili.<sup>1102</sup> Međutim, zbog financijske snage uglavnom su pasivno legitimirane pravne osobe.<sup>1103</sup>

### *3.4. Pravna osnova tužbenog zahtjeva*

U parničnom postupku zbog povrede prava tržišnog natjecanja stranke mogu tužbom zahtijevati sljedeće:

- zabranu prestanka povrede kao i zabranu povrede u budućnosti,
- naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (drugi dio 6. poglavlja GWB-a),
- nevaljanost ugovora u cjelini ili pojedinih njegovih odredaba (članak 134. u vezi s člankom 812. Njemačkog građanskog zakonika<sup>1104</sup>),
- izricanje privremenih mjera (članak 935.f njemačkog ZPO-a).

#### *3.4.1. Naknada štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja*

Prema članku 33.a GWB-a osoba koja namjerno ili nepažnjom počini povredu europskog ili njemačkog prava tržišnog natjecanja, dužna je oštećeniku nadoknaditi štetu koja je takvom povredom nastala. Sukladno općim pravilima građanskog prava, uz povredu, krivnju i nastalu štetu, mora postojati i uzročno - posljedična veza između štetne radnje i štete.

---

<sup>1102</sup> Sažetak i pregled nacionalnog izvješća za Njemačku, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive\\_summaries/germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive_summaries/germany_en.pdf), str. 1., pristup: 28.2.2022.

<sup>1103</sup> Heinz, op. cit. (bilj. 1011), str. 40.

<sup>1104</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), dalje u tekstu: BGB.

### 3.4.1.1. Šteta

Jednako kao hrvatski i slovenski, tako i njemački odštetni sustav nema kaznenu već preventivnu funkciju. Prema članku 249. BGB-a štetnik je dužan dovesti oštećenika u onaj položaj u kojem se on nalazio prije nego što mu je nastala šteta. Pri tom, oštećenik ima pravo na naknadu stvarne štete i izmakle koristi dok pravo na neimovinsku štetu ima samo u slučajevima određenima zakonom. Budući da ni GWB niti BGB izričito ne propisuju pravo na nematerijalnu štetu u slučajevima povrede prava tržišnog natjecanja, oštećenik ne može dobiti ovaj oblik naknade. Ovakvo rješenje njemačkog pravnog sustava razlikuje se od hrvatskog i slovenskog zakonodavnog uređenja.

U postupcima naknade štete izračun visine obično je jedan od, ako ne i najvažniji, predmet prijepora tužitelja i tuženika, posebno u slučajevima kada je šteta uzrokovana kartelima. Njemački sudovi su u praksi pokazali dosta razumijevanja za poteškoće s kojima se suočavaju tužitelji prilikom dokazivanja visine pretrpljene štete te su uspostavili niz oborivih pretpostavki koji značajno smanjuju teret dokazivanja u tim postupcima.<sup>1105</sup> Tako su primjerice uspostavili oborivu pretpostavku da karteke uzrokuju štetu čak i prije donošenja odnosno implementacije Direktive o naknadi štete.<sup>1106</sup> Osim toga, prvi su prepoznali tzv. efekt kišobrana i u svojim odlukama uspostavili oborivu pretpostavku da karteli obično dovode do toga da treće strane (one koje nisu sudionici kartela) povećavaju svoje cijene.<sup>1107</sup> Ovu teoriju o efektu kišobrana priznao je i Sud EU u svojoj odluci u predmetu *Kone*.<sup>1108</sup> Nakon toga, njemački sudovi su u nekoliko slučajeva presudili da u slučaju povećanja cijena trećih strana, koje nisu sudionici kartela, kupci imaju pravo na naknadu štete.<sup>1109</sup>

Visina štete utvrđuje se usporedbom financijskog stanja proizašlog iz nastale povrede i onog stanja koje bi postojalo da povrede nije bilo. Ako tužitelj zahtjeva naknadu izgubljene dobiti, mora dokazati samo činjenice koje su dovoljne da bi sud mogao procijeniti koliku bi dobit tužitelj vjerojatno ostvario, da se njegovo poslovanje odvijalo kao prije nastanka štete.<sup>1110</sup> Tako u slučajevima kartela sud procjenjuje hipotetsku tržišnu cijenu, koja bi postojala da nije

---

<sup>1105</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 16.

<sup>1106</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj KZR 75/10 od 28. lipnja 2011. i presuda Višeg pokrajinskog suda u Karlsruheu broj 6 U204/15 Kart (2) od 9. studenoga 2016., cit. u: cf. ibid., str. 17.

<sup>1107</sup> Presuda Višeg pokrajinskog suda u Münchenu broj U 3497/16 Kart od 8. ožujka 2018. i presuda Višeg pokrajinskog suda u Karlsruheu broj 6 U 51/12 Kart od 31. srpnja 2013., cit. u: ibid.

<sup>1108</sup> Presuda Suda EU u predmetu C-557/12 *Kone i dr. protiv ÖBB-Infrastruktur AG* [2014] ZSP 1317.

<sup>1109</sup> Presuda Višeg pokrajinskog Münchenu, broj U 3497/16 Kart od 8. ožujka 2018, i presuda Pokrajinskog suda u Hanoveru broj 18 O 194/15 od 2. svibnja 2018., cit. u: ibid.

<sup>1110</sup> Sažetak i pregled nacionalnog izvješća za Njemačku, op. cit. (bilj. 1090), str. 2.

bilo kartela, što u praksi predstavlja problem.<sup>1111</sup> Kako bi utvrdili hipotetsku cijenu, njemački sudovi, ovisno o pojedinom slučaju, koriste neku od sljedećih metoda (ili njihovu kombinaciju): (i) metodu usporedbe s drugim geografskim tržištem,<sup>1112</sup> (ii) metodu „prije i tijekom“ usporedbe,<sup>1113</sup> (iii) metodu „tijekom i nakon“ usporedbe<sup>1114</sup> te (iv) metodu usporedbe s drugim poduzetnicima na istom tržištu.<sup>1115</sup> Osim toga, prilikom utvrđivanja visine štete, njemački sudovi ne oslanjaju se na pojedina istraživanja pravne doktrine kojima je utvrđena prosječna visina štete.<sup>1116</sup> Naime, oni visinu štete uglavnom utvrđuju vještačenjem.<sup>1117</sup> Pri tom se prilikom utvrđivanja visine štete može uzeti u obzir i dio dobiti štetnika koja je ostvarena povredom prava tržišnoga natjecanja.<sup>1118</sup>

Osim prava na potpunu naknadu imovinske štete, oštećenik ima pravo i na zakonske zatezne kamate. Prema članku 33.a stavku 4. GWB-a, pravo na zatezne kamate oštećenik ima od nastanka štete do isplate, neovisno o tome kada je podnio zahtjev za naknadu štete. Godišnja kamatna stopa određuje se uvećanjem osnovne kamatne stope, koju utvrđuje Europska središnja banka za pet postotnih poena.<sup>1119</sup>

#### 3.4.1.2. Krivnja

Za razliku od hrvatskog uređenja prema kojem štetnik odgovara za štetu bez obzira na krivnju i slovenskog ZPOmK-1 koji ne sadrži pojedine odredbe o krivnji štetnika, njemački GWB člankom 33.a propisuje odgovornost za štetu kada je ona prouzročena namjerom ili nepažnjom. Pri tom, kao i u slovenskom zakonodavstvu, u zahtjevima za naknadu štete postoji oboriva pretpostavka krivnje štetnika.

---

<sup>1111</sup> Hirsch, op. cit. (bilj. 1074), str. 112.

<sup>1112</sup> Odluka Saveznog vrhovnog suda broj KRB 12/07 od 19. lipnja 2007., odluka Saveznog broja KRB 22/04 od 25. travnja 2005., i presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj VI-U (Kart) 11/13 od 13. studenoga 2013., cit. u: Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 17.

<sup>1113</sup> Presuda Višeg pokrajinskog suda, ibid., cit. u: ibid.

<sup>1114</sup> Odluka Saveznog vrhovnog suda broj KRB 20/12 od 26. veljače 2013., presuda Višeg pokrajinskog suda u Frankfurtu broj 11 U 73/11 (Kart) od 17. studenoga 2015., presuda Pokrajinskog suda u Dortmundu broj 13 O 55/02 od 1. travnja 2004., cit. u: ibid.

<sup>1115</sup> Presuda Pokrajinskog suda u Frankfurtu na Majni broj 2-03 O 324/14 od 3. lipnja 2015., cit. u: Petrasincu, ibid.

<sup>1116</sup> Ibid.

<sup>1117</sup> Ibid. Prema članku 287. ZPO-a sud može visinu štete utvrditi prema slobodnoj ocjeni ili izvođenjem dokaza vještačenjem. Pokrajinski sud u Dortmundu u predmetu broj 8 O 115/14 od 30.9.2020. prvi je put u sudskoj praksi visinu štete utvrdio slobodnom ocjenom, bez izvođenja dokaza vještačenjem. Presuda Pokrajinskog suda u Dortmundu broj 8 O 115/14 od 30. rujna 2020.

<sup>1118</sup> Članak 33.a stavak 3. GWB-a.

<sup>1119</sup> Članak 288. stavak 1. BGB-a.

#### 3.4.1.3. Uzročno – posljedična veza

Sukladno načelima njemačkog odštetnog prava, nije dovoljno da tužitelj u postupcima za naknadu štete dokaže samo štetu, već je potrebno da postoji i uzročna veza između povrede i nastale štete. Prilikom utvrđivanja uzročnosti, njemački sudovi primjenjuju dvostupanjski test: (i) povreda tuženika je *conditio sine qua non* te (ii) posljedica mora biti primjerena u odnosu na uzrok (teorija adekvatne uzročnosti).<sup>1120</sup> Pri tom je, jednako kao i u slovenskom pravu, dovoljna neizravna uzročnost.

#### 3.4.1.4. Zastara

Prema Direktivi o naknadi štete, njemački GWB predviđa zastaru tražbina naknade štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u roku od pet godina. Zastara počinje teći završetkom kalendarske godine u kojoj je: (i) šteta nastala, (ii) povreda prestala i u kojoj je (ii) štetnik znao ili je bez povrede krajnje nepažnje mogao znati za povredu prava tržišnoga natjecanja, štetu i štetnika. Ovakvo zakonodavno rješenje različito je od zahtjeva Direktive o naknadi štete, prema kojoj tužitelj mora znati ili se od njega može razumno očekivati da zna za povredu prava tržišnoga natjecanja, štetu i štetnika. Prema mišljenju pravne doktrine upitno je na koji način je potrebno protumačiti ovaj zahtjev Direktive, kao i to je li njemačko nacionalno pravo i njegovo tumačenje s njime usklađeno. Naime, precizno utvrđivanje postojanja povrede prava tržišnoga natjecanja često ovisi o pristupu povjerljivim dokumentima te o složenim ekonomskim i pravnim procjenama. Iz tog razloga, oštećenici mogu biti u položaju u kojem sumnjaju, pa čak i vjeruju, da povreda postoji, ali se ne može reći da to razumno znaju. Prema tome, znanje o povredi zahtijeva stupanj izvjesnosti, koji može proizaći samo iz odluke donesene u javnopravnom postupku, što u konačnici dovodi do toga da se povećava broj *stand alone* postupaka u kojima zastara nikad ne počinje teći.<sup>1121</sup>

Osim dvojbe o usklađenosti GWB-a s Direktivom o naknadi štete, u njemačkom pravu postavilo se pitanje u kojem trenutku se može smatrati da je tužitelj stekao znanje potrebno za početak zastare. Tako je, prema stavu nekoliko njemačkih sudova, za početak dovoljna javna objava Saveznog ureda za kartele o izrečenoj novčanoj kazni. S druge strane, pravna doktrina

---

<sup>1120</sup> Sažetak i pregled nacionalnog izvješća za Njemačku, op. cit. (bilj. 1090), str. 2.

<sup>1121</sup> Rodger, Barry; Ferro, Miguel Sousa; Marcos, Francisco, A panacea for competition law damages actions in the EU? A comparative view of the implementation of the EU Antitrust Damages Directive in sixteen Member States, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, br. 4, 2019., str. 492.

smatra da zastara ne može početi teći prije nego što tužitelj ne dobije primjerak odluke odnosno prije nego što ga može dobiti.<sup>1122</sup>

Uz zastarni rok od pet godina, članak 33.h stavak 3. GWB-a predviđa i desetogodišnji zastarni rok. Naime, prema odredbama navedenog članka, tražbina za naknadu štete zastarijeva, bez obzira na znanje ili krajnju nepažnju tužitelja, u roku od deset godina od dana nastanka štete i od dana prestanka povrede. U svakom slučaju, tražbina zastarijeva u roku od trideset godina od prestanka povrede prava tržišnog natjecanja. Ovakvo zakonodavno rješenje razlikuje se od hrvatskog modela, koji predviđa petnaestogodišnji apsolutni zastarni rok<sup>1123</sup> kao i od slovenskog, koji predviđa apsolutni rok zastare od deset godina.

Prema članku 33.h stavku 6. GWB-a zastara se prekida ako nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja započne s prethodnim ispitivanjem stanja na mjerodavnom tržištu ili pokrene postupak zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Prema praksi njemačkih sudova, prekid zastare temelji se već na prvim mjerama poduzetim u prethodnom ispitivanju mjerodavnog tržišta, kao što je primjerice provođenje nenajavljene pretrage.<sup>1124</sup> Ovakvo rješenje slično je hrvatskom modelu. Međutim, za razliku od njemačkog rješenja, prema članku 12. stavku 2. Zakona o postupcima naknade štete zastara se prekida tek ako nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja pokrene postupak utvrđivanja povrede, ali ne i kada provodi prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu.

#### *3.4.2. Ništetnost ugovora*

Ništetnost ugovora kojima se sprječava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje temelji se na članku 134. BGB-a u vezi s člankom 1. GWB-a. Naime, prema članku 134. BGB-a ništetan je svaki ugovor koji je protivan prisilnim propisima, osim ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo. Međutim, ugovori sklopljeni s trećim stranama, kao npr. ugovori sklopljeni između članova kartela i potrošača valjani su i, prema njemačkom pravu, imaju pravni učinak.

Uz zahtjev za utvrđenje ništetnosti, tužitelj temeljem članka 812. BGB-a može zahtijevati i povrat svega onog što je primio na temelju takvog ugovora. Međutim, ako se narav

---

<sup>1122</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 18.

<sup>1123</sup> Članak 12. stavak 4. Zakona o postupcima naknade štete.

<sup>1124</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj KZR 35/19 od 23. rujna 2020.



onoga što je ispunjeno protivu vraćanju, tužitelj može zahtijevati odgovarajuću naknadu u novcu.

### 3.4.3. Privremene mjere

Prema članku 935. ZPO-a tužitelj sudu može predložiti određivanje privremene mjere, ako učini vjerojatnim da bi njegovo ostvarivanje prava bilo znatno otežano. Za određivanje privremene mjere nadležan je sud koji je nadležan za rješavanje glavne stvari. Sud, po slobodnoj ocjeni, određuje mjeru kojom se može postići potrebna svrha. Tako on, primjerice, privremenom mjerom može odrediti nastavak isporuke određene robe, koju jedan poduzetnik odbija isporučiti drugom poduzetniku.<sup>1125</sup>

## 3.5. Posebnosti njemačkog prava u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja

### 3.5.1. Otkrivanje dokaza

Jednako kao Hrvatska i Slovenija, tako i Njemačka pripada kontinentalnom pravnom sustavu koji, za razliku od *common law* sustava, otkrivanju dokaza pristupa vrlo restriktivno.<sup>1126</sup> Privatna provedba temelji se na načelu stranačke dispozicije i raspravnom načelu. Prema ZPO-u, svaka stranka dužna je iznijeti činjenice i predložiti dokaze na kojima temelji svoj zahtjev ili kojima pobija navode i dokaze protivnika.<sup>1127</sup> Sve do 2017. godine GWB nije predviđao posebna pravila o dokazivanju u privatnopravnim postupcima zbog povrede prava tržišnoga natjecanja. Tužitelji su se stoga morali osloniti na opća pravila dokazivanja određena ZPO-om,<sup>1128</sup> koja su teoretski dopuštala sudovima da tuženicima ili trećim stranama nalože dostavu

---

<sup>1125</sup> Drescher, Ingo, u: Rauscher, Thomas; Wax, Peter; Wenzel, Joachim (ur.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: Mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen*, 3rd edn., Verlag C. H. Beck, München, 2007., cit. u: Peyer, op. cit. (bilj. 940), str. 11.

<sup>1126</sup> Hellmann, Aufsatz von Hans-Joachim; Steinbrück, Ben, *Discovery Light – Informations - und Beweismittelbeschaffung im Rahmen von Kartellschadensersatzklagen*, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 2017., str. 164-175., cit. u: Weber, Franziska, *Die Offenlegung von Beweismitteln nach Umsetzung der Kartellschadensersatzrichtlinie im deutschen und spanischen Recht*, *Zeitschrift für Zivilprozess*, vol. 131, br. 4. 2018., str. 459.

<sup>1127</sup> Članak 130. ZPO-a.

<sup>1128</sup> Članak 142. i članci 421. do 444. ZPO-a. Prema članku 142. ZPO-a, sud po službenoj dužnosti može stranci ili trećoj osobi naložiti podnošenje isprava ili druge dokumentacije koje te osobe posjeduju i na koje se pozvala jedna od stranaka u postupku. Odredbe članaka 421. do 444. odnose se na obvezu podnošenja isprava i u većem dijelu su slične odredbama članaka 230. do 234. hrvatskog ZPP-a.

određenih dokumenata. Međutim, navedena pravila sudovi su rijetko koristili.<sup>1129</sup> Osim toga, njemačka pravosudna kultura prilično je nesklona otkrivanju dokaza i te su se odredbe, ako bi ih sudovi i koristili, u sudskoj praksi primjenjivale restriktivno.<sup>1130</sup> Kada bi u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja i odobrili otkrivanje dokaza ili pristup informacijama, sudovi su to činili u konkretnim slučajevima, a ne kao opće pravilo. Dokaze čije se otkrivanje tražilo, trebalo je posebno odrediti, a interni podaci bili su isključeni i sudovi nisu dopuštali njihovo otkrivanje.

Osim njemačkih sudova koji su u praksi oklijevali nalagati strankama podnošenje dokumentacije, i njemačka pravna doktrina prilično je skeptična prema otkrivanju dokaza.<sup>1131</sup> Unatoč tomu, njemački zakonodavac je prilikom implementacije Direktive o naknadi štete daleko nadišao njezine zahtjeve, učinio značajan iskorak i unio velike promjene na području otkrivanja dokaza.<sup>1132</sup> Naime, iako Direktiva o naknadi štete od država članica zahtijeva da osiguraju sudovima mogućnost nalaganja otkrivanja dokaza u postupcima za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, njemački zakonodavac unio je u GWB posebna pravila o dokazivanju u tim postupcima i predvidio dužnost sudova da, u slučaju ispunjenja određenih uvjeta, nalože otkrivanje dokaza. Osim toga, GWB-om je predviđena mogućnost otkrivanja dokaza, ne samo u postupcima za naknadu štete koji su u tijeku, već i prije podnošenja tužbe za naknadu štete. Njemački zakonodavac procjenjuje da bi ovakvo rješenje moglo potaknuti stranke na sklapanje izvansudskih nagodbi.<sup>1133</sup>

Prema članku 33.g stavku 1. i 2. GWB-a sud će stranci ili trećoj osobi naložiti otkrivanje dokaza ako su interesi stranke koja predlaže otkrivanje razmjerni i ako dokaze čije otkrivanje traži definira što je moguće preciznije i uže, na temelju razumno dostupnih činjenica. Ako je predlagatelj tužitelj, on mora učiniti vjerojatnim i postojanje svoje tražbine pri čemu je na sudskoj praksi da odredi u kojim je slučajevima ispunjen ovaj uvjet.<sup>1134</sup> Prema stavu njemačke

---

<sup>1129</sup> Jungermann, Sebastian, The private competition enforcement review: Germany, dostupno na: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-private-competition-enforcement-review/germany>, pristup: 14.3.2022.

<sup>1130</sup> Althammer, Christoph, u: Stein, Friedrich; Jonas, Martin (ur.), Kommentar zur ZPO, Band 2, 23. Aufl., 2016, § 142, Rdnr. 7, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016. i Hellmann; Steinbrück, op. cit. (bilj. 1114), cit. u: Weber, op. cit. (bilj. 1114), str. 461. i 462. Većina zahtjeva u sudskoj praksi bili su zahtjevi tuženika koji su u postupku predlagali otkrivanje informacija u svrhu dokazivanja prijenosa štete. Izvor: Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 20.

<sup>1131</sup> Petrasincu, ibid.

<sup>1132</sup> Weitbrecht, Andreas; Mühle, Jan, Die Entwicklung des europäischen Kartellrechts, u: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2014., str. 209-216., cit. u: Weber, op. cit. (bilj. 1114), str. 466.

<sup>1133</sup> Nacrt Savezne vlade (n 8) 62, cit. u: Koenig, op. cit. (bilj. 926), str. 264.

<sup>1134</sup> Preuß, Nicola, Offenlegung von Beweismitteln nach der 9. GWB-Novelle: Sonderregeln mit Modellcharakter?, Wirtschaft und Wettbewerb, vol. 67, br. 6, 2017., str. 301-302., cit. u: Weber, op. cit. (bilj. 1114) str. 468.

doktrine, informacije ili dokazi čije otkrivanje podnositelj traži trebaju biti nedvosmisleno utvrđeni ili barem određivi,<sup>1135</sup> pri čemu ne moraju biti posebno navedeni pojedinačni elementi dokaza.

Prilikom donošenja odluke o otkrivanju dokaza njemački sudovi dužni su primjenjivati načelo proporcionalnosti te razmatrati legitimne interese svih stranaka i trećih osoba. Pri tom su člankom 33.g stavkom 3. GWB-a samo primjerično navedeni elementi koji se uzimaju u obzir prilikom razmatranja navedenih interesa. Tako sudovi osobito uzimaju u obzir (i) u kojoj se mjeri zahtjev temelji na dostupnim informacijama i dokazima, (ii) opseg i trošak otkrivanja, posebno za treću osobu, (iii) da se otkrivaju samo dokazi koji su bitni za postupak naknade štete, (iv) obvezujući učinak odluka Komisije te njemačkih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kao i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica, (v) učinkovitost javne provedbe te (vi) da se zaštite vlastite ili tuđe poslovne tajne odnosno povjerljive informacije i mjere koje postoje za zaštitu takvih povjerljivih informacija. Ovakvim rješenjem njemački zakonodavac primjerično je propisao više elemenata nego što to zahtijeva Direktiva o naknadi štete.

Kao što je *supra* navedeno, GWB predviđa mogućnost podnošenja prijedloga za otkrivanje dokaza tijekom postupka za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, ali i prije njegova pokretanja.<sup>1136</sup> Tako tijekom tog postupka prijedlog za otkrivanje dokaza mogu podnijeti i tužitelj (oštećenik) i tuženik (štetnik). Međutim, otkrivanje dokaza u posebnom postupku koji nije postupak za utvrđivanja prava na naknadu štete može zahtijevati samo oštećenik. Dakle, za razliku od oštećenika, štetnik može podnijeti prijedlog samo u procesnoj obrani,<sup>1137</sup> tj. samo onda kada je u tijeku postupak za naknadu štete odnosno postupak za otkrivanje dokaza koji je pokrenuo oštećenik.<sup>1138</sup> Međutim, njemački GWB predviđa jednu iznimku od ovog pravila. Tako bi, prema članku 33.g stavku 2., navodni štetnik mogao podnijeti negativnu deklaratornu tužbu, sa zahtjevom da se utvrdi kako oštećenik nema potraživanje prema njemu i to pod uvjetom da (štetnik) ne osporava postojanje povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>1139</sup> Pravna doktrina kritizira ovo rješenje, ističući kako je nejasno zašto se njemački zakonodavac odlučio za njega.<sup>1140</sup>

---

<sup>1135</sup> Weber, *ibid.*

<sup>1136</sup> Članak 33. stavak 1. i 2. GWB-a.

<sup>1137</sup> Preuß, *op. cit.* (bilj. 1122), *cit. u:* Weber, *op. cit.* (bilj. 1114), str. 475.

<sup>1138</sup> Weber, *cf. ibid.*, str. 467.

<sup>1139</sup> Ovim uvjetom nastoji se onemogućiti zlouporaba prava i spriječiti prekomjerno korištenje navedene odredbe. Izvor: Weber, *ibid.*

<sup>1140</sup> Petrasincu, *op. cit.* (1072), str. 20.

Odredbama članka 33.g stavka 4. i 5. GWB-a propisani su izuzeci od otkrivanja dokaza iz spisa predmeta tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja. Navedene odredbe jednake su odredbama Direktive o naknadi štete. Tako su od otkrivanja trajno izuzete izjave pokajnika i prijedlozi za nagodbu. S druge strane, informacije koje je posebno za postupak tijela nadležnog za tržišno natjecanje pripremila fizička ili pravna osoba, informacije koje je tijelo nadležno za tržišno natjecanje sastavilo i poslalo strankama tijekom postupka te povučeni prijedlozi za nagodbu, mogu se iz spisa otkrivati tek nakon što je nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja okončalo postupak u odnosu na sve uključene stranke.

Stranka koja je podnijela prijedlog za otkrivanje dokaza, dužna je drugoj stranci ili trećoj osobi koja predaje te dokaze nadoknaditi razumne troškove otkrivanja.<sup>1141</sup> Pri tom pravna doktrina ističe da je nejasno što obuhvaćaju „razumni troškovi otkrivanja“. Također je nejasno primjenjuje li se navedena odredba na sve prijedloge za otkrivanje dokaza ili samo na otkrivanje dokaza u posebnim postupcima za otkrivanje. Prema mišljenju *Petrasincu* pravo na naknadu troškova ograničeno je samo na posebne postupke za otkrivanje dokaza, ali ne i na postupke za naknadu štete. U suprotnom bi došlo do povrede Direktive o naknadi štete i europskog prava. Navedeni autor ističe da Direktiva o naknadi štete ne predviđa mogućnost naknade troškova, već troškove objavljivanja samo navodi kao jedan od čimbenika koje treba uzeti u obzir pri procjeni proporcionalnosti zahtjeva za otkrivanje dokaza.<sup>1142</sup>

Ako stranka ili treća osoba koja je dužna predati dokaze namjerno ili iz krajnje nepažnje preda nepotpune ili netočne dokaze i informacije ili ih uopće ne preda, dužna je podnositelju zahtjeva nadoknaditi nastalu štetu.<sup>1143</sup> Njemačka pravna doktrina ističe kako je značaj ovog zakonodavnog rješenja dvojben, budući da je upitno kako se može dokazati dezinformacija, bez dostupnih stvarnih informacija.<sup>1144</sup>

Odredbama članka 89.b GWB-a regulirani su procesni aspekti otkrivanja dokaza. Prema stavcima 1. i 2. navedenog članka, sudovi mogu naložiti otkrivanje dokaza ako postoji zahtjev za otkrivanje i ako je takav zahtjev razmjeran. Prilikom razmatranja zahtjeva, uz utvrđivanje razmjernosti primjenjuje se i članak 142. ZPO-a<sup>1145</sup> te se pravo suda o odbijanju zahtjeva temelji

---

<sup>1141</sup> Članak 33.g stavak 7. GWB-a.

<sup>1142</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 21.

<sup>1143</sup> Članak 33.g stavak 9. GWB-a.

<sup>1144</sup> Rosenfeld, Andreas; Brand, Peter-Andreas, Die neuen Offenlegungsregeln für Kartellschadensersatzansprüche nach der 9. GWB-Novelle, Wirtschaft und wettbewerb, vol. 67, br. 5, 2017., str. 247-252., cit. u: Weber, op. cit. (bilj. 1114), str. 469.

<sup>1145</sup> Prema članku 142. stavku 1. ZPO-a, sud može naložiti stranci ili trećoj osobi da predoče dokumente ili isprave na koje se poziva stranka u postupku. Prema stavku 2. istog članka, treće osobe nisu dužne dostaviti navedene

na ovom članku. Međutim, u njemačkoj pravnoj doktrini postoji opće neslaganje oko područja primjene navedenog članka.<sup>1146</sup> Također se ističe da interakcija zahtjeva za otkrivanje dokaza i članka 142. nije do kraja razjašnjena.<sup>1147</sup>

Ako je tijekom postupka za utvrđivanje naknade štete jedna od stranaka podnijela zahtjev za otkrivanje dokaza, sud o tom zahtjevu može odlučiti međupresudom, protiv koje se može podnijeti samostalna žalba, budući da je ova odluka neovisna o odluci o tužbenom zahtjevu o naknadi štete.<sup>1148</sup> Njemačka doktrina ističe da bi se ovim rješenjem trebalo ubrzati prikupljanje informacija. Također, sud može na zahtjev stranaka zastati s postupkom za utvrđivanja prava na naknadu štete, do pravomoćnog okončanja postupka za otkrivanje dokaza ili za vrijeme trajanja pokušaja izvansudskog rješavanja spora o naknadi štete, ali najduže u roku od dvije godine.<sup>1149</sup>

### 3.5.2. *Troškovi postupka*

Prema općim pravilima njemačkog parničnog postupka stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna je snositi troškove postupka, a osobito troškove suprotne stranke koji su bili nužni za podnošenje tužbe ili za primjerenu obranu od pokrenute tužbe.<sup>1150</sup> Međutim, GWB sadrži posebna pravila o naknadi troškova u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Naime, prema odredbama članka 89.a GWB-a, ako stranka učini vjerojatnim da bi njezina ekonomska situacija bila ozbiljno ugrožena zbog snošenja troškova postupka u cijelosti, sud može, na njezin prijedlog, odlučiti da ona nadoknadi troškove razmjerno vrijednosti predmeta spora i njezine ekonomske situacije. Sud može svoju odluku uvjetovati time da stranka učini vjerojatnim da troškove postupka koje ona snosi ne preuzima izravno ili neizravno treća osoba. Svoj prijedlog stranka može podnijeti sve do ročišta za glavnu raspravu.

---

isprave i dokumente ako je to povezano s nerazmjernim teškoćama ili ako te osobe imaju pravo odbiti svjedočiti temeljem članka 383. do 385. ZPO-a.

<sup>1146</sup> Više o tome vidi u: Weber, op. cit. (bilj. 1114), str. 457.-480.

<sup>1147</sup> Ibid.

<sup>1148</sup> Članak 89.b stavak 3. GWB-a.

<sup>1149</sup> Članak 89.b stavak 4. GWB-a.

<sup>1150</sup> Članak 91. ZPO-a.

### 3.6. Odnos javnopravne i privatnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj

Jednako kao u hrvatskom i slovenskom pravnom sustavu, tako se i u njemačkom može pred nadležnim sudom pokrenuti postupak za zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja bez obzira je li Savezni ured za karteke već utvrdio povredu. Naime, i u njemačkom sustavu sudovi mogu utvrđivati navedenu povredu te nije nužno da se pred nadležnim upravnim tijelima prethodno pokrene postupak. Pri tome se, uz odredbe GWB-a, primjenjuju i odredbe ZPO-a, GVG-a i BGB-a. Tako u *stand alone* postupcima odluku o postojanju povrede prava tržišnoga natjecanja sud može donijeti sam. Međutim, sudovi mogu odlučiti da pitanje postojanja povrede ne rješavaju samostalno, što u praksi uglavnom i čine.<sup>1151</sup> Naime, prema članku 148. stavku 1. ZPO-a, kada odluka suda ovisi o prethodnom rješenju pitanja postoji li neko pravo ili pravni odnos, a o tom pitanju sud ili organ uprave još nije donio odluku (prethodno pitanje), sud može prekinuti postupak, sve dok drugi sud odnosno upravno tijelo ne donese odluku o tom prethodnom pitanju.

Ako se pred nadležnim sudom vodi sudski postupak temeljem odredbi GWB-a ili članka 101. odnosno 102. UFEU-a, sud je o tome dužan obavijestiti Savezni ured za karteke. U tim postupcima, u svrhu zaštite javnog interesa, predsjednik Saveznog ureda za karteke može imenovati ovlaštenog predstavnika koji sudu može davati pisana očitovanja, ukazivati na činjenice i dokaze u postupku, prisustvovati na ročištima i na njima dati svoj iskaz te postavljati pitanja strankama, svjedocima i vještacima. Osim toga, ovlašteni predstavnik može, na zahtjev suda, u postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnoga natjecanja, dati mišljenje o visini štete uzrokovane povredom.<sup>1152</sup> Ovakvo zakonodavno rješenje znatno je šire od hrvatskog modela. Naime, prema ZZTN-u, trgovački sudovi dužni su bez odgađanja obavijestiti Agenciju o svim sudskim postupcima koji se vode temeljem članka 101. ili 102. UFEU-a<sup>1153</sup> te o podnesenoj tužbi radi utvrđivanja prava na naknadu štete nastale povredom ZZTN-a ili članka 101. odnosno 102. UFEU-a.<sup>1154</sup> U postupcima koji se vode temeljem članka 101. ili 102. UFEU-a, Agencija može podnijeti nadležnom sudu pisana očitovanja ili mišljenja o primjeni navedenih članaka, a uz prethodno odobrenje suda može sudu podnositi i usmena očitovanja. Iz navedenih

---

<sup>1151</sup> Jungermann, op. cit. (bilj. 1129).

<sup>1152</sup> Članak 90. stavci 1., 2. i 5. GWB-a. Ova odredba uvedena je u njemački GWB već 1958. godine. Njome njemački zakonodavac nastoji omogućiti Saveznom uredu za karteke da ostvari javni interes u građanskim parnicama. Peyer, op. cit. (bilj. 940), str. 9.

<sup>1153</sup> Članak 66.a stavak 1. ZZTN-a.

<sup>1154</sup> Članak 69.a stavak 4. ZZTN-a.

odredbi dakle proizlazi da su sudovi dužni obavijestiti Agenciju samo o postupcima koji se vode temeljem odredbi europskog, ali ne i hrvatskog prava. Iznimka su jedino postupci radi utvrđivanja prava na naknadu štete. Osim toga, doslovnim tumačenjem odredbi ZZTN-a, Agencija može davati usmena i pisana očitovanja samo o primjeni europskog prava. Ona dakle ne može davati mišljenja u postupcima koji se pred nadležnim sudom vode temeljem ZZTN-a, niti u postupku ima tako široka ovlaštenja kao što ih ima Savezni ured za karte. Smatramo da bi, po uzoru na njemački model, bilo svrsishodno proširiti ovlasti Agencije u postupcima pred nadležnim sudovima te joj omogućiti da kao *amicus curiae* daje mišljenja i u postupcima koji se pred nadležnim trgovačkim sudovima vode temeljem odredbi ZZTN-a. Ovakvo rješenje bilo bi korisno posebno uzimajući u obzir nedostatak specijalizacije, znanja i vještina nadležnih sudova.

Kada govorimo o odnosu upravnog i građanskog postupka, potrebno je istaknuti jednu posebnost njemačkog zakonodavstva. Naime, u cilju olakšanja *follow on* postupaka,<sup>1155</sup> odluke Komisije, njemačkih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica kojima se utvrđuje povreda članka 101. ili 102. UFEU-a odnosno povreda njemačkog prava, obvezujuće su za njemačke sudove.<sup>1156</sup> Ovakvim rješenjem koji je na snazi u gotovo nepromijenjenom obliku od 2005. godine,<sup>1157</sup> njemački GWB nadilazi zahtjeve Direktive o naknadi štete, što čini Njemačku jedinom državom članicom koja je iskoristila svoje diskrecijsko pravo i odlukama tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica dala obvezujući učinak.<sup>1158</sup> Pri tom se ovaj obvezujući učinak odnosi isključivo na utvrđivanje povrede europskog ili njemačkog prava tržišnog natjecanja. Sva ostala pitanja koja se pojave u postupku, osobito pitanje uzročnosti i kvantificiranje štete trebaju biti podložna slobodnoj ocjeni nadležnog suda.<sup>1159</sup> Ovakvo rješenje njemačkog zakonodavca, kojim je bezuvjetno priznat obvezujući učinak odluka tijela drugih država članica, u pravnoj doktrini kritiziran je kao preširok. Kritičari naglašavaju da se člankom 33.b GWB-a obvezujući učinak upravnih odluka ne ograničava na tužbe protiv stranaka na koje se odluka odnosi. Zbog toga je strankama

---

<sup>1155</sup> Peyer, op. cit. (bilj. 940), str. 9.

<sup>1156</sup> Članak 33.b GWB-a.

<sup>1157</sup> Iako je obvezujući učinak uveden izmjenama i dopunama GWB-a koje su stupile na snagu 1. srpnja 2005. godine, ova reforma kodificirala je ustaljenu sudsku praksu. Naime, neovisno o tome što prije navedene reforme građanski sudovi nisu bili vezani odlukama njemačkih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, oni su ih u praksi tretirali kao *prima facie* dokaz. Zuber, Andreas, Die EG-Kommission als amicus curiae: die Zusammenarbeit der Kommission und der Zivilgerichte der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages, Heymann, 2001., str. 94.-96., cit. u: Wurmnest, Wolfgang, A new era for private antitrust litigation in Germany? A critical appraisal of the modernized law against restraints of competition. German Law Journal, vol. 6, br. 8, 2005., str. 1185.

<sup>1158</sup> Rodger et. al., op. cit. (bilj. 1121), str. 496.

<sup>1159</sup> Jungermann, op. cit. (bilj. 1129).

koje nisu mogle na propisani način sudjelovati u stranom upravnom postupku ili na koje se ne odnosi odluka (pa im je iz tog razloga zabranjeno njezino osporavanje), povrijeđeno pravo na saslušanje zajamčeno njemačkim Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>1160</sup> Osim navedene kritike, doktrina ističe da ovakvo rješenje njemačkim sudovima daje prednost u tzv. *forum shoppingu* između sudova različitih pravnih sustava.<sup>1161</sup> Međutim, unatoč kritikama doktrine, u njemačkoj sudskoj praksi nije bilo slučajeva u kojima su se sudovi morali oslanjati na odluku koju je donijelo tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja druge države članice. No, s obzirom na porast odluka upravnih tijela istočnoeuropskih zemalja, kojima se utvrđuje postojanje povrede, pojedini autori smatraju da bi obvezujući učinak odluka tih tijela mogao igrati važnu ulogu, ako bi tužitelj pokrenuo postupak u Njemačkoj. Pri tome neki od njih predlažu da sudovi u takvim slučajevima usko tumače odredbu članka 33.b GWB-a, kako bi se na taj način zaštitila prava tuženika.<sup>1162</sup>

#### **4. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj**

##### *4.1. Općenito o kolektivnoj pravnoj zaštiti u Njemačkoj*

U njemačkom pravnom sustavu mehanizmi kolektivne pravne zaštite poznati su gotovo četrdeset godina.<sup>1163</sup> Jednako kao u Hrvatskoj, oni nisu kodificirani u jednom sveobuhvatnom zakonodavnom aktu i predviđeni su samo u pojedinim pravnim područjima. Tako odredbe o kolektivnom pravnoj zaštiti u njemačkom pravu primjerice sadrže Zakon o sprječavanju nepoštenog tržišnog natjecanja (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*),<sup>1164</sup> Zakon o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača (*Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen*),<sup>1165</sup> Zakon o model postupku u sporovima u svezi s tržištem kapitala (*Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten*),<sup>1166</sup> GWB te ZPO. Budući da kolektivni mehanizmi u području zaštite potrošača i nepoštenog

---

<sup>1160</sup> Wurmnest op. cit. (bilj. 1145), str. 1186.

<sup>1161</sup> Rodger et. al., op. cit. (bilj. 1121), str. 496.

<sup>1162</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 21.

<sup>1163</sup> Kolektivna pravna zaštita prvi puta je uvedena u njemački pravni sustav 1965. godine u okviru Zakona o sprječavanju nepoštenog tržišnog natjecanja (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*).

<sup>1164</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), dalje u tekstu: UWG.

<sup>1165</sup> Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), dalje u tekstu: UKlaG.

<sup>1166</sup> Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2182), dalje u tekstu: KapMuG.



tržišnog natjecanja prelaze okvire ovog rada, u nastavku ćemo ih samo kratko prikazati kako bismo dobili bolji uvid u njemačko uređenje kolektivne pravne zaštite općenito.

#### *4.1.1. UWG*

Temeljem članka 8. UWG-a, udruženja koja ispunjavaju propisane kriterije,<sup>1167</sup> kvalificirani subjekti upisani u odgovarajući upisnik te obrtničke i gospodarske komore mogu, u ime svojih članova, od suda zahtijevati da se tuženiku naredi prestanak postupanja koja je protivno poštenom tržišnom natjecanju, kao i da mu se zabrani takvo postupanje ubuduće. Ovlašteni subjekti u pravilu su dužni upozoriti prekršitelja prije pokretanja sudskog postupka da prekine s nedopuštenim ponašanjem i dati mu mogućnost da zbog takvog postupanja plati odgovarajući novčani iznos, kao svojevrsni oblik ugovorne kazne. Osim toga, prema članku 10. istog Zakona, navedeni subjekti mogu tražiti i oduzimanje dobiti stečene nepoštenim postupanjem tuženika. U trenutku pisanja ovog rada Njemačka još uvijek nije implementirala Direktivu o predstavničkim tužbama. Tako, prema UWG-u, ovlašteni subjekti i dalje ne mogu podnijeti tužbu za naknadu štete, već su za to aktivno legitimirani samo njihovi članovi, kao individualni oštećenici.

#### *4.1.2. UKlaG*

Osim UWG-a koji je temelj za kolektivnu provedbu zaštite potrošačkih prava,<sup>1168</sup> odredbe o kolektivnoj pravnoj zaštiti sadrži i UKlaG. Navedeni zakon nadopunjuje UWG<sup>1169</sup> te je poslužio kao smjernica za donošenje Direktive o sudskim nalogima.<sup>1170</sup> Temeljem članka 1. UKlaG-a ovlašteni subjekti mogu zahtijevati da se tuženiku naredi prestanak korištenja nepoštenih općih uvjeta i da mu se ubuduće zabrani njihovo korištenje. Osim toga, oni mogu zahtijevati i da se tuženiku naredi prestanak kršenja i drugih odredbi koje služe za zaštitu potrošača te da se zabrani takvo postupanje ubuduće. Ovlaštenje na podnošenje takve tužbe dano je većem broju subjekata nego što to dopušta UWG. Naime, osim subjekata koje predviđa

---

<sup>1167</sup> Prema članku 8. stavku 3. točki 2. UWG-a, potrebno je da su udruženja imaju pravnu osobnost, da su osnovana radi promicanja trgovačkih ili neovisnih profesionalnih interesa te da imaju znatan broj članova koji distribuiraju robu ili usluge iste ili slične vrste na istom tržištu. Osim toga, ona moraju obavljati zadaće postavljene temeljnim aktom te imati dovoljno materijalnih i kadrovskih resursa.

<sup>1168</sup> Podszun, Rupprecht; Busch, Christoph; Henning-Bodewig Frauke, *Consumer Law in Germany: A Shift to Public Enforcement?*, *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 8, br. 2, 2019., str. 75.

<sup>1169</sup> Ibid.

<sup>1170</sup> Ahrens, Hans-Jürgen, *Injunctive and compensatory collective redress mechanisms against restraints of competition and unfair trade practices*, *Journal of European Tort Law*, vol. 6, br. 2, 2015., str. 146.

UWG, tužbu su ovlašteni podnijeti i stručna tijela javnog prava, kao i sindikati u okviru obavljanja poslova zastupanja neovisnih profesionalnih interesa. Jednako kao i prema UWG-u, tako ni prema UKlaG-u mehanizmi kolektivne pravne zaštite nemaju kompenzacijsku funkciju.

#### 4.1.3. KapMuG

Njemački KapMuG donesen je kao reakcija na preopterećenost prvostupanjskog suda u Frankfurtu koja je proizašla iz tužbi oko petnaest tisuća dioničara. Oni su, naime, tužili Deutsche Telekom AG za naknadu štete nastale zbog navodne pogreške u burzovnom prospektu. Ukupan iznos štete nanesene dioničarima iznosio je sto milijuna eura, a ulagače je zastupalo 750 odvjetnika.<sup>1171</sup> Postupak prema KapMuG-u primjenjuje se u postupcima zbog naknade štete uzrokovane objavljivanjem ili korištenjem lažnih, zavaravajućih informacija ili zbog propuštanja davanja informacija društava uvrštenih na tržište kapitala te u postupcima pokrenutim radi ispunjenja ugovora sklopljenih ponudom za preuzimanje na temelju Zakona o stjecanju vrijednosnih papira i preuzimanju (*Wertpapiererwerbs-und Übernahmegesetz*).<sup>1172</sup> Njemačka pravna doktrina prigovara ovakvom rješenju, ističući kako bi se trebalo proširiti njegovo područje primjene te da ono ne bi trebalo biti vezano samo uz sporove u svezi s tržištem kapitala. Također se ističe da postojeće rješenje zaostaje za drugim državama u ostvarivanju kolektivne pravne zaštite.<sup>1173</sup>

Za razliku od prethodna dva zakona temeljem kojih ključnu ulogu u mehanizmima kolektivne zaštite imaju kvalificirana udruženja, KapMuG stavlja naglasak na prava pojedinaca.<sup>1174</sup> Individualistički pristup očituje se u pravilima aktivne legitimacije koju u postupcima koji se vode prema KapMuG-u imaju pojedinci.<sup>1175</sup> Naime, prema članku 2. KapMuG-a, stranke u sporovima u svezi s tržištem kapitala, mogu prvostupanjskom sudu

---

<sup>1171</sup> Hohl, Julia M., *Die US-amerikanische Sammelklage im Wandel*, Duncker & Humblot, Berlin, 2008., str. 36-39., cit. u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 228.

<sup>1172</sup> Članak 1. stavak 1. KapMuG-a.

<sup>1173</sup> Halfmeier, Axel, *Kleinteilige Bastelei am kollektiven Rechtsschutz*, u *Legal Tribune online*, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/das-neue-kapmug-kleinteilige-bastelei-am-kollektiven-rechtsschutz-schadensersatz-anleger/>, pristup, 14.3.2022., cit u: Maganić, op. cit. (bilj. 390), str. 228. Više o KapMuG-u vidi u: Halfmeier, Axel, *Litigation without end? The Deutsche Telekom case and the German approach to private enforcement of securities law*, u *Class Actions in Context*, Edward Elgar Publishing, 2016., poglavlje 13., str. 279.-298. i Stadler, Astrid, *Developments in collective redress: What's new in the new German KapMuG*, *European Business Law Review*, vol. 24, br. 6, 2013., str. 731-750.

<sup>1174</sup> Haar, Brigitte, *Regulation Through Litigation - Collective Redress in Need of a New Balance Between Individual Rights and Regulatory Objectives in Europe*, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 19, br. 1, 2018., str. 225.

<sup>1175</sup> Cf. *ibid.*, str. 226.

podnijeti prijedlog za donošenje odluke u model postupku. Prijedlogom stranke mogu tražiti da viši pokrajinski sud na jedinstven način riješi pravna i činjenična pitanja, koja su slična za sve postupke koji su pokrenuti ili čije se pokretanje očekuje u budućnosti. Ako prvostupanjski sud prihvati prijedlog, on se upisuje u odgovarajući registar te se postupak pred prvostupanjskim sudom prekida.<sup>1176</sup> Da bi se postupci povezali u model postupak i pred višim pokrajinskim sudom rješavali na jedinstven način, potrebno je da se u roku od šest mjeseci od upisa prvog prijedloga u registar upiše još najmanje devet oštećenika. Dakle, da bi se postupci povezali u model postupak i riješili na jedinstven način, potrebno je da se u najmanje deset individualnih postupaka pojave slična činjenična i pravna pitanja o kojima sud treba raspravljati. Nakon pravomoćne odluke višeg pokrajinskog suda, nastavlja se postupak pred prvostupanjskim sudom, pri čemu su sud i stranke vezani odlukom višeg pokrajinskog suda.

Tijekom model postupka tužitelj i tuženik mogu predložiti nagodbu koju sadržajno ispituje i odobrava sud. Prema članku 18. stavku 1. KapMuG-a sud će odobriti nagodbu ako smatra da je ona prikladna, uzimajući u obzir stanje stvari iz prvostupanjskog postupa i iz model postupka te iskaze osoba ispitanih tijekom postupka. Pri tom njemački zakonodavac nije niti primjerično naveo u kojim slučajevima nagodba ne bi bila prikladna. Unatoč tomu, pravna doktrina sudsko odobrenje nagodbe promatra kao postupovno jamstvo za osiguranje pravičnosti prijedloga nagodbe.<sup>1177</sup> Sudionici mogu istupiti iz pregovora oko zaključenja nagodbe, ako nisu zadovoljni njezinim rezultatom. Odobrena nagodba ima učinak ako manje od trideset posto sudionika izjavi da će istupiti iz nagodbe, a učinak nagodbe ograničen je samo na stranke u postupku.<sup>1178</sup> Pravna doktrina ističe da se ovakvim zakonodavnim rješenjem, odnosno kolektivnom *opt-out* nagodbom, u okviru njemačkog građanskog postupka utemeljenog na individualnim pravima apsorbiraju individualna potraživanja i naglašava spajanje dvaju ključnih interesa u kolektivnim parnicama.<sup>1179</sup>

---

<sup>1176</sup> Pravna teorija ističe da, unatoč kontradiktornosti postupka, glavne karakteristike model postupka impliciraju određenu regulatornu sudsku kontrolu nad tijekom postupka. Naime, odluka o tome hoće li se individualni postupak prekinuti i zajedno s ostalim individualnim postupcima povezati u individualni postupak prepuštena je odluci prvostupanjskih sudova. Iz tog razloga, između načela kontradiktornosti i sudske kontrole postupka postoje određene napetosti. Cf. *ibid.*, str. 228. i 229.

<sup>1177</sup> *Ibid.*

<sup>1178</sup> Iako je rješenje *opt-out* nagodbe preuzeto iz Nizozemske, ono se od njega razlikuje. Tako je, primjerice, nizozemski zakonodavac predvidio obvezujući učinak nagodbe ne samo na stranke u postupku nego na sve oštećene ulagače, neovisno o tome jesu li oni podnijeli tužbu. Osim toga, zakonom su predviđeni i slučajevi u kojima nizozemski sud neće odobriti nagodbu. Pravna doktrina smatra da ovakvim rješenjem njemački zakonodavac ostavlja malo više prostora za individualne interese ulagača u odnosu na regulatorne ciljeve nego što je to slučaj u nizozemskom zakonodavstvu. Cf. *ibid.*, str. 230.

<sup>1179</sup> *Ibid.*

#### 4.1.4. Model postupak deklaratorne tužbe

Kako bi ojačao pravnu zaštitu potrošača u slučajevima masovnih šteta njemački zakonodavac 2018. godine uveo je novi mehanizam kolektivne pravne zaštite.<sup>1180</sup> Tako je u studenom 2018. na snagu stupio Zakon o uvođenju deklaratorne tužbe u parnični model postupak (*Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage*)<sup>1181</sup> kojim je u ZPO uveden tzv. model postupak deklaratorne tužbe (*Musterfeststellungsklage*). Navedeni mehanizam u pravnoj doktrini okarakteriziran je kao svojevrsni „blaži oblik klasnih tužbi“.<sup>1182</sup>

Donošenje Zakona bila je reakcija njemačkog zakonodavca na tzv. *Dieseldgate* skandal koji je izbio 2015. godine. Naime, na temelju obavijesti Američke agencije za zaštitu okoliša utvrđeno je da je Volkswagen u razdoblju od 2009. do 2015. dizelske automobile opremao softverom koji je na službenim testovima pokazivao znatno niže vrijednosti emisije štetnih plinova od stvarnog stanja. Budući da su se stvarne karakteristike vozila razlikovale od onih ugovorenih u kupoprodajnom ugovoru, kupcima su isporučena vozila s materijalnim nedostatkom zbog čega je oštećeno gotovo 11 milijuna kupaca diljem svijeta.<sup>1183</sup> Prema mišljenju njemačkog zakonodavca, do tada nisu postojala proceduralna sredstva kojima bi kupcima bila osigurana učinkovita sudska zaštita te je iz tog razloga u njemački pravni sustav bilo potrebno uvesti model postupak. Zbog svega toga ovaj oblik zaštite pojedini kritičari nazvali su „*Lex Volkswagen*“ ili „*Lex Diesel*“.<sup>1184</sup>

Model postupak deklaratorne tužbe reguliran je odredbama članka 606. do 614. ZPO-a. Cilj ovog oblika zaštite nije ishodenje ovršnog naslova, već riješiti činjenična i pravna pitanja koja su relevantna za svaki pojedinačni slučaj. Njime se, dakle, u jedinstveni postupak objedinjuju ista činjenična i pravna pitanja, koja su zajednička većem broju (potencijalnih) postupaka. Ovaj procesnopravni alat ograničen je samo na zaštitu potrošača. Ovakvo zakonodavno rješenje oštro je kritizirano u njemačkoj doktrini. Tako se ističe da je ograničenje zaštite neopravdano,<sup>1185</sup> budući da su u slučajevima masovnih šteta osim potrošača pogođeni i

<sup>1180</sup> Podszun et. al., op. cit. (bilj. 1168), str. 75. - 76.

<sup>1181</sup> Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage v. 12.7.2018., BGBl I 2018., S. 1151.

<sup>1182</sup> Podszun et. al., op. cit. (bilj. 1168), str. 76.

<sup>1183</sup> Kropivšek, Urban, Pravna analiza primera Dieseldgate, magistarski rad, Pravna fakulteta, Ljubljana 2017., cit.u: Vozel, op. cit. (bilj. 871) str. 45.

<sup>1184</sup> Stadler, Astrid, Kollektiver Rechtsschutz: Chancen und Risiken, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht: ZHR, 182(6), 2018., str. 626. i Heese, Michael, Die Musterfeststellungsklage und der Dieselskandal, Juristen Zeitung, 2019., str. 429-440., cit. u: Stöhr, Alexander, The Implementation of Collective Redress - A Comparative Approach, German Law Journal, vol. 21, br. 8, 2020., str. 1611.

<sup>1185</sup> Halfmeier, Axel, Musterfeststellungsklage: Nicht gut, aber besser als nichts, Zeitschrift für Rechtspolitik, 50(7), 2017., str. 201.-202., Koch, Raphael, Verfahrensrecht, Die

konkurenti poduzetnika, posebno mali i srednji poduzetnici. Pojedini autori ističu kako cilj postavljen prilikom uspostave ovog modela zahtijeva da se, osim potrošačima, zaštita pruži barem malim poduzetnicima koji često više nalikuju potrošačima nego veliki poduzetnici. U parničnim postupcima protiv velikih poduzetnika, mali poduzetnici zbog nedostatka sredstava, imaju isti inferiorni položaj kao i potrošači. Osim toga, oni su manje sposobni amortizirati pravne i druge troškove, u nepovoljnijem su položaju zbog manjka informacija o proizvodu i tržištu te si ne mogu priuštiti tako kvalitetne pravne savjete kao što to mogu veliki poduzetnici.<sup>1186</sup>

#### *4.1.4.1. Procesnopravna legitimacija*

Kako bi spriječio zlouporabu i obijesno parničenje,<sup>1187</sup> njemački zakonodavac je člankom 606. ZPO-a propisao strože uvjete za podnošenje tužbe, nego što je to učinio u ostalim oblicima kolektivne pravne zaštite. Tako je aktivna legitimacija dana kvalificiranim subjektima, koji su upisani u odgovarajući registar i koji ispunjavaju sljedeće uvjete: (i) da su njezini članovi najmanje deset udruga s istim područjem djelovanja ili najmanje 350 fizičkih osoba, (ii) da su najmanje četiri godine upisani u registar, (iii) da u okviru obavljanja svojih djelatnosti štite interese potrošača i to uglavnom kroz nekomercijalne obrazovne ili savjetodavne aktivnosti, (iv) da tužbu ne podnose u cilju stjecanja dobiti te (v) da ne dobivaju više od 5% svojih financijskih sredstava donacijama tvrtki. Ako se savjetodavni centri i udruge za zaštitu potrošača financiraju javnim sredstvima, člankom 606. stavkom 1. ZPO-a, predviđena je neoboriva presumpcija da navedeni subjekti ispunjavaju propisane uvjete. Budući da u slučajevima masovnih šteta pogođeni i poduzetnici, pravna doktrina predlaže da se aktivna legitimacija proširi i na udruženja poduzetnika.<sup>1188</sup>

---

Musterfeststellungsklage, Monatsschrift für Deutsches Recht, 72 (23), 2018., str. 1415., cit. u: Stöhr, cf. ibid., str. 1618.

<sup>1186</sup> Freilich, Aviva; Webb, Eileen, Small business-forgotten and in need of protection from unfairness?, University of Western Australia Law Review, vol. 37, br. 1, 2013., str. 139., cit. u: Stöhr, cf. ibid., str. 1619.

<sup>1187</sup> Die Musterfeststellungsklage – Ein neues zivilprozessuales Verfahren zur Stärkung der Verbraucherrechte!?, dostupno na: <https://www2.deloitte.com/dl/de/pages/legal/articles/musterfeststellungsklage-verbraucherrechte.html>, pristup: 11.4.2022.

<sup>1188</sup> Freilich; Webb, op. cit. (bilj. 1186), str. 139., cit. u: Stöhr, op. cit. (bilj. 1184), str. 1619.

#### 4.1.4.2. Pravna osnova tužbenog zahtjeva

Kao što proizlazi iz samog naziva, u model postupku deklaratorne tužbe tužitelj može od suda zahtijevati samo utvrđivanje (ne)postojanja određenih činjeničnih i pravnih preduvjeta za (ne)postojanje određenog pravnog odnosa između potrošača i počinitelja povrede (tzv. deklaratorni ciljevi, *Feststellungsziele*). Sudska odluka u sebi ne sadrži ovršni naslov. Da bi ga stekao, svaki potrošač mora podnijeti individualnu tužbu, u zasebnom naknadnom postupku, na temelju obvezujuće odluke donesene u model postupku. To znači da ovaj model zaštite nema kompenzacijsku funkciju te se uvjeti za postojanje odgovornosti za naknadu štete kao što su primjerice uzročnost ili šteta procjenjuju u svakom pojedinom slučaju<sup>1189</sup> odnosno u postupku za naknadu štete, koji individualno pokreće svaki potrošač. Ovakvo rješenje njemačka doktrina smatra glavnim nedostatkom njemačke metode zaštite, koji ne predstavlja dobar primjer za ostale države.<sup>1190</sup> Pojedini autori ističu da je, u pravilu, cilj oštećenih osoba da steknu ovršni naslov, kako bi im se nadoknadila šteta nastala protupravnim postupanjem. Budući da, osim utvrđivanja (ne)postojanja kakvog prava ili pravnog odnosa, deklaratorna presuda nema daljnjih pravnih posljedica, oštećenicima na temelju takve presude neće biti nadoknađena šteta, niti će se ubuduće zabraniti protupravno postupanje. Na temelju takve presude počinitelji povrede u pravilu neće s oštećenicima sklapati nagodbe i nadoknaditi im nastalu štetu te oštećenici moraju podnijeti individualnu tužbu.<sup>1191</sup> Osim toga, autori ističu da u slučajevima manjih šteta, ovaj model neće smanjiti racionalnu nezainteresiranost potrošača.<sup>1192</sup> Stoga se zalažu da se u tim slučajevima, kao i u slučajevima masovnih šteta, uspostavi model kolektivne zaštite, koji dopušta naknadu štete kao što to, primjerice, čini američka klasna tužba.<sup>1193</sup>

Da bi deklaratorna tužba bila dopuštena, potrebno je da bude podnesena od strane kvalificiranog subjekta, koji mora učiniti vjerojatnim da potraživanja ili pravni odnosi najmanje deset potrošača, ovise o deklaratornim ciljevima koji su predmet postupka.<sup>1194</sup> Ako su ispunjeni navedeni uvjeti, sud će ju u roku od 14 dana upisati u registar tužbi (*Klageregister*), pri čemu

---

<sup>1189</sup> Scholl, Bernd, Die Musterfeststellungsklage nach §§ 606 ff. ZPO, Eine kritische Würdigung mit Bezügen zum französischen, niederländischen und US-amerikanischen Recht, ZfPW, 2019., 317-355., str. 337., cit. u: Stöhr, cf. ibid. 1618.

<sup>1190</sup> Halfmeier, op. cit. (bilj. 1185), str. 203., Koch, op. cit. (bilj. 1185), str. 1414., Kranz, Dagmar, Der Diskussionsentwurf zur Muster-Feststellungsklage - ein stumpfes Schwert, Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht, 2017., str. 1102., cit. u: Stöhr, op. cit. (bilj. 1184), str. 1619.

<sup>1191</sup> Halfmeier, op. cit. (bilj. 1185), str. 203., Heese, op. cit. (bilj. 1184), str. 435., cit. u: Stöhr, cf. ibid., str. 1620.

<sup>1192</sup> Augenhöfer, Susanne, Die Reform des Verbraucherrechts durch den "New Deal": ein Schritt zu einer effektiven Rechtsdurchsetzung, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2019., str. 5-13., cit. u: Stöhr, ibid.

<sup>1193</sup> Koch, op. cit. (bilj. 1185), str. 1414., Kranz, op. cit. (bilj. 1190), str. 1102., cit. u: Stöhr, ibid.

<sup>1194</sup> Članak 606. stavak 3. ZPO-a.

neće saslušati tuženika. Na taj način tuženiku je onemogućeno provjeriti jesu li informacije i dokazi o pogođenim potrošačima točni, što, prema mišljenju *Burrera*, predstavlja povredu načela pravičnosti.<sup>1195</sup>

Osim prethodna dva uvjeta, za dopuštenost tužbe potrebno da se, u roku od dva mjeseca od upisa tužbe, najmanje pedeset potrošača prijavi u registar tužbi za model postupak. Naime, njemački zakonodavac usvojio je tzv. *opt-in* model na temelju kojeg svaki potrošač koji želi da odluka suda ima za njega obvezujući učinak, može podnijeti prijavu u navedeni registar. Rok za prijavu je do dana održavanja glavne rasprave u model postupku,<sup>1196</sup> te nije potrebno da potrošača u postupku prijave zastupa odvjetnik.

#### 4.1.4.3. Učinak pravomoćnosti

Ako potrošač podnese tužbu za naknadu štete, pravomoćna odluka donesena u model postupku obvezuje sud koji odlučuje u tom postupku. Takva odluka obvezujuća je i za sve potrošače koji su podnijeli prijavu u registar tužbi za model postupak. Ako je potrošač prije prijave pokrenuo postupak koji se odnosio na utvrđenje činjeničnog stanja značajnog za rješenje spora te se nakon toga prijavi u registar, sud mora prekinuti postupak. Postupak je prekinut sve do donošenja pravomoćne odluke ili drugačijeg okončanja model postupka odnosno do povlačenja tužbe.<sup>1197</sup>

Za vrijeme trajanja model postupka, registrirani potrošač ne može podnijeti tužbu protiv istog tuženika i za isto utvrđenje činjeničnog i pravnog stanja.<sup>1198</sup> Međutim, ako potrošač povuče svoju prijavu u registar, takvo povlačenje daje mu pravo da podnese samostalnu deklaratornu tužbu.<sup>1199</sup> Ako je istog dana pokrenuto više model postupaka koji se odnose na isto utvrđenje činjeničnog i pravnog stanja, sud će navedene postupke spojiti u jedinstveni postupak.<sup>1200</sup> S druge strane, ako je već u tijeku model postupak protiv istog tuženika i za isto utvrđenje činjeničnog i pravnog stanja, ne može se pokrenuti drugi model postupak.<sup>1201</sup>

---

<sup>1195</sup> Burrer, Steffen, Model proceedings for consumer claims are coming, dostupno na: <https://www.noerr.com/en/insights/das-musterverfahren-fuer-verbraucherklagen-kommt>, pristup: 11.4.2022.

<sup>1196</sup> Članak 608. stavak 1. ZPO-a.

<sup>1197</sup> Članak 613. ZPO-a.

<sup>1198</sup> Članak 610. stavak 3. ZPO-a.

<sup>1199</sup> Masling, Michael; Hinderer, Florian; Lewis Morgan & Bockius LLP Class/collective actions in Germany: overview, dostupno na: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true), pristup: 12.4.2022.

<sup>1200</sup> Članak 610. stavak 2. ZPO-a.

<sup>1201</sup> Članak 610. stavak 1. ZPO-a.

#### *4.1.4.4. Sudska nagodba*

Osim deklaratornom odlukom, model postupak može se okončati i sudskom nagodbom. Prijedlog nagodbe sadržajno ispituje i odobrava sud i ona može biti sklopljena u korist, ali i na štetu potrošača.<sup>1202</sup> Prema članku 611. stavku 3. ZPO-a sud će odobriti nagodbu, ako utvrdi da je nagodba prikladna, uzimajući pri tom u obzir postojeće stanje stvari. Potrošačima koji su prijavljeni u registar tužbi dostavlja se odobrena nagodba, a svaki potrošač može istupiti u roku od trideset dana od dana kada mu je nagodba dostavljena. Odobrena nagodba ima učinak, ako manje od trideset posto registriranih potrošača izjavi da će istupiti iz nagodbe. U slučaju da je manje od trideset posto potrošača istupilo, sud će ju objaviti u registru tužbi. Objavom sadržaja nagodbe, ona ima učinak prema svim registriranim potrošačima koji nisu iz nje istupili.<sup>1203</sup>

#### *4.2. Kolektivna pravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u Njemačkoj*

Za razliku od hrvatskog modela, njemački sustav predviđa kolektivnu pravnu zaštitu zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Naime, prema članku 33. GWB-a ovlašteni subjekti mogu u ime oštećenih konkurenata ili drugih sudionika na tržištu podnijeti tužbu za zaštitu njihovih prava. Pri tome je pravna zaštita ograničena samo na zabranu poduzimanja radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava sudionika na tržištu te na zabranu takvih ili sličnih ponašanja ubuduće. Osim toga, prema članku 34.a GWB-a, ovlašteni subjekti mogu zahtijevati i oduzimanje dobiti stečene povredom prava tržišnog natjecanja. Međutim, oni ne mogu u ime oštećenih konkurenata ili drugih sudionika zahtijevati naknadu štete.

Prema članku 33. stavku 4. GWB-a za zaštitu kolektivnih interesa sudionika na tržištu aktivno su legitimirani subjekti osnovani u svrhu promicanja komercijalnih ili neovisnih profesionalnih interesa pod uvjetom da: (i) je značajan broj njihovih članova pogođen povredom te da (ii) imaju na raspolaganju dovoljno kadrovskih i financijskih resursa za obavljanje djelatnosti postavljene temeljnim aktom udruženja. Osim njih, aktivno su legitimirani i subjekti upisani u odgovarajući registar sukladno članku 4. UKlaG-a odnosno članku 4. stavku 3. Direktive o sudskim naložima. Prema članku 4. UKlaG-a u registar se mogu upisati subjekti za zaštitu potrošača koji ispunjavaju sljedeće uvjete: (i) da su njihovi članovi najmanje tri udruge s istim područjem djelovanja ili najmanje 75 fizičkih osoba, (ii) da u

---

<sup>1202</sup> Članak 611. stavak 1. ZPO-a.

<sup>1203</sup> Članak 611. stavak 5. ZPO-a.



trenutku podnošenja zahtjeva za upis najmanje godinu dana obavljaju djelatnosti utvrđene temeljnim aktom, (iii) da je na temelju njihovih dosadašnjih aktivnosti te kadrovskih i financijskih resursa vjerojatno da će i u budućnosti učinkovito ostvarivati postavljene ciljeve te da im nije primarni cilj ostvarivati prihode od izrečenih kazni i konačno (iv) da se njihovim članovima ne odobravaju beneficije iz imovine udruge odnosno da se njihovim zaposlenicima ne isplaćuju pretjerano visoke naknade. Ako se savjetodavni centri i udruge za zaštitu potrošača financiraju javnim sredstvima, UKlaG-om je predviđena neoboriva presumpcija da navedeni subjekti ispunjavaju propisane uvjete.

#### 4.2.1. Oduzimanje dobiti stečene povredom prava tržišnoga natjecanja

Oduzimanje dobiti stečene povredom prava tržišnoga natjecanja posebnost je njemačkog pravnog sustava. Naime, prema članku 34.a GWB-a udruženja poduzetnika<sup>1204</sup> ili subjekti upisani u registar koji vodi Savezni ured za pravosuđe, mogu zahtijevati isplatu dobiti koju je poduzetnik stekao zbog povrede prava tržišnoga natjecanja. Pri tome moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti: (i) poduzetnik mora postupati s namjerom, (ii) šteta mora biti nanesena većem broju kupaca ili dobavljača te (iii) da nadležno tijelo za zaštitu tržišnoga natjecanja nije izreklo novčanu kaznu ili naredilo oduzimanje dobiti u smislu članka 34. GWB-a. Oduzeta dobit prihod je saveznog proračuna.

Zahtjev za oduzimanje dobiti u pravnoj doktrini okarakteriziran je kao zahtjev *sui generis* smješten između odštetnog prava i zabrane neopravdanog bogaćenja.<sup>1205</sup> Njegova svrha nije naknada individualne materijalne štete te se on iz tog razloga ne može uvrstiti u kategoriju odštetnog prava.<sup>1206</sup> Prema njemačkom zakonodavcu, njegova svrha je da se osobama koje postupaju suprotno pravilima zaštite tržišnoga natjecanja, iz općih preventivnih razloga, oduzme neopravdano stečena korist.<sup>1207</sup> Njime je, dakle, njemački zakonodavac nastojao postići odvratajući učinak te spriječiti da poduzetnici zadrže dobit ostvarenu protupravnim postupanjem, u onim situacijama kada je šteta koju trpi svaki potrošač tako mala da mu nije

---

<sup>1204</sup> Prema članku 33. stavku 4. točki 1. GWB-a udruženja poduzetnika moraju imati značajan broj članova poduzetnika pogođenih povredom te kadrovske i ljudske resurse za ostvarivanje svojih ciljeva postavljenih temeljnim aktom udruženja.

<sup>1205</sup> Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler, Astrid, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, *The European Business Law Review*, vol. 17, br. 5, 2006., str. 1482.

<sup>1206</sup> Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler Astrid, Unrechtsgewinnabschöpfung: Möglichkeiten und Perspektiven eines kollektiven Schadenersatzanspruches im UWG., *Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*, 2003., str. 113. i dalje, cit. u: Micklitz; Stadler, *ibid.*

<sup>1207</sup> *Ibid.*

ekonomski isplativo zahtijevati naknadu štete.<sup>1208</sup> Unatoč tomu, on nema značajnu ulogu u njemačkoj praksi<sup>1209</sup> i oštro je kritiziran u pravnoj doktrini.<sup>1210</sup> Prema pojedinim autorima problematično je da samo udruženja poduzetnika i registrirani subjekti imaju aktivnu legitimaciju, budući da oni često nisu zainteresirani preuzeti financijski rizik u ime određenog broja kupaca ili krajnjih potrošača.<sup>1211</sup> Osim toga, kao razlog apatije udruženja poduzetnika i registriranih subjekata, doktrina ističe suočavanje s velikim troškovima postupka, zbog složenosti predmeta u području zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja.<sup>1212</sup> Konačno, *Micklitz* i *Stadler* ističu još dva nedostatka ove odredbe. Prvi nedostatak proizlazi iz činjenice da se oduzeta dobit u cijelosti isplaćuje u državni proračun, pri čemu ovlašteni subjekti mogu samo zahtijevati naknadu troškova postupka i to pod uvjetom da su uspjeli u sporu. U slučajevima u kojima su počinitelji povrede ostvarili veliku dobit, velika je i vrijednost predmeta spora, a time i rizik od gubitka u postupku. Pri tom cijeli ekonomski rizik gubitka snose subjekti koji za to nemaju dovoljno financijskih sredstava.<sup>1213</sup> Na temelju ovakvog rješenja ovlašteni subjekti u slučaju gubitka spora moraju sami snositi troškove dok, s druge strane, u slučaju uspjeha oduzeta dobit moraju predati saveznom proračunu. Navedeni autori ističu da ovi subjekti mogu koristiti svoje ovlasti, samo ako im se daju potrebna sredstva i ako je rizik od gubitka parnice ograničen.<sup>1214</sup>

Kao drugi nedostatak navedeni autori ističu to što oduzimanje dobiti nije ograničeno samo na slučajeve u kojima je oštećenim sudionicima nastala beznačajna šteta, kao i na

---

<sup>1208</sup> Obrazloženje Nacrta 7.izmjena i dopuna Zakona o ograničenju konkurencije, str. 36., dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/15/036/1503640.pdf>, pristup: 6.4.2022., cit. u: Eckel, op. cit. (bilj. 1008), str. 924.

<sup>1209</sup> Emmerich, op. cit. (bilj. 1009), cit. u: ibid.

<sup>1210</sup> Za kritike vidi npr. Engels, Stefan; Salomon, Thomas H., Vom Lauterkeitsrecht zum Verbraucherschutz: UWG-Reform 2003, Wettbew R Prax (WRP), 2004., str. 42., Köhler, Helmut, UWG-Reform und Verbraucherschutz, Gewerb Rechtsschutz Urheberrecht (GRUR), 2003., str. 265., Sack, Rolf, Der Gewinnabschöpfungsanspruch von Verbänden in der geplanten UWG-Novelle, Wettbew R Prax (WRP), 2003., str. 549., Sosnitzer, Olaf, Das Koordinatensystem des Rechts des unlauteren Wettbewerbs im Spannungsfeld zwischen Europa und Deutschland, Zum Regierungsentwurf zur Reform des UWG vom, 9(5), 2003., cit. u: Eckel, op. cit. (bilj. 1008), str. 927., Stadler, Astrid; Micklitz, Hans-Wolfgang, Der Reformvorschlag der UWG-Novelle für eine Verbandsklage auf Gewinnabschöpfung, WRP: Wettbewerb in Recht und Praxis, (5), 2003., str. 559-562., Münker, Reiner; Kaestner, Jan, Das reformierte UWG im Überblick-Die Sicht der Praxis, Betriebsberater, 59(32), 2004., str. 1689-1700.

<sup>1211</sup> Emmerich, op. cit. (bilj. 1009), cit. u: ibid i Fuchs, Die, GWB-Novelle-Grundkonzeption und praktische Konsequenzen, Wettbewerb in Recht und Praxis, 51, 2005., 1384-1396., str. 1391., cit. u: Eckel, op. cit. (bilj. 1008), str. 924.

<sup>1212</sup> Alexander, Christian, Die strafbare Werbung in der UWG-Reform. Wettbew R Prax (WRP), 2004., str. 407-421., u: Emmerich, Volker, Unlauterer Wettbewerb, C.H. Beck, München, 2012., Wimmer-Leonhardt, Susanne, UWG-Reform und Gewinnabschöpfungsanspruch, Gewerb Rechtsschutz Urheberrecht (GRUR), 2004., str. 16., cit. u: Eckel, ibid.

<sup>1213</sup> Iako prema članku 34.a GWB-a ovlašteni subjekti mogu zahtijevati od Saveznog ureda za kartele isplatu iznosa troškova postupka, to je moguće samo pod uvjetom da im tuženik ne može nadoknaditi navedene troškove. Pri tome iznos naknade ne može biti veći od iznosa uplaćenog u savezni proračun.

<sup>1214</sup> Micklitz; Stadler, op. cit. (bilj. 1205), str. 1482.-1485.

slučajeve raspršene štete. Naime, ovlašteni subjekti mogu pokrenuti postupak za oduzimanje dobiti i u onim slučajevima u kojima je šteta zbog povrede dovoljno velika da se oštećenici samostalno obrate sudu. Čim je visina štete dovoljno velika da je pojedinac zainteresiran podnijeti tužbu, postavlja se pitanje hoće li tužba za oduzimanje dobiti koju su pokrenuli ovlašteni subjekti imati prednost pred tužbom za naknadu štete koju je podnijela oštećena osoba. Ovaj nedostatak zakonodavac je nastojao otkloniti odredbom članka 34.a stavka 2. GWB-a temeljem koje se zahtjev za oduzimanje dobiti umanjuje za iznos naknade štete odnosno temeljem koje tuženik može od ovlaštenog subjekta regresno zahtijevati isplatu oduzete dobiti, ako je oštećenicima nadoknadio štetu. Međutim, autori ovakvo rješenje smatraju dodatnim teretom za subjekte ovlaštene zahtijevati oduzimanje dobiti, koji stvara pravnu nesigurnost.<sup>1215</sup>

#### *4.2.2. Prijenos potraživanja*

Iako njemački mehanizmi kolektivne pravne zaštite (još uvijek) nemaju kompenzacijsku funkciju, njemački BGB ne postavlja ograničenja za prijenos odštetnih zahtjeva. Tako se u njemačkoj praksi razvio poseban model zaštite, prema kojem oštećenici svoje zahtjeve za naknadu štete prenose na pružatelje pravnih usluga koji ih objedinjuju u jedinstveni zahtjev, te u svoje ime pokreću postupak za naknadu štete. S druge strane, pružatelji usluga u slučaju uspjeha u sporu zadržavaju određeni postotak dosuđenog iznosa naknade štete. Ovaj model razvila je belgijska tvrtka Cartel Damages Claims, nakon što je njemački Savezni ured za karte 2003. godine, zbog kartela, šest najvećih proizvođača cementa, izrekao novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 660 milijuna eura.<sup>1216</sup> Nakon toga brojni kupci ustupili su svoje zahtjeve za naknadu štete te je tvrtka CDC kao stranka u postupku podnijela tužbu. Međutim, njemački Pokrajinski sud u Düsseldorfu odbio je zahtjev tužitelja. U konkretnom slučaju, sud je utvrdio da tvrtka CDC nema dovoljno financijskih sredstava za pokriće troškova postupka u slučaju gubitka spora te je iz tog razloga prijenos potraživanja suprotan moralu društva i prisilnim propisima, u smislu članka 138. BGB-a. Posljedično tomu, takav prijenos potraživanja je ništetan.<sup>1217</sup> Odluku prvostupanjskog suda potvrdio je i Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu.<sup>1218</sup>

---

<sup>1215</sup> Micklitz; Stadler, op. cit. (bilj. 1205), str. 1482.-1485.

<sup>1216</sup>

Izvor: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2003/14\\_04\\_2003\\_Bu%C3%9Fgeld\\_Zementkartell.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2003/14_04_2003_Bu%C3%9Fgeld_Zementkartell.html), pristup: 13.4.2022.

<sup>1217</sup> Presuda Pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj 37 O 200/9 (Kart) od 17. prosinca 2013., dostupno na: <https://openjur.de/u/663655.html>, pristup: 13.4.2022.

<sup>1218</sup> Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj VI-U (Kart) 3/14 od 18. veljače 2015.

Nakon ovih odluka, u Njemačkoj se povećao broj alternativnih pružatelja pravnih usluga koji financiraju sudske postupke i otkupljuju potraživanja koja su oštećenici prenijeli na pojedine subjekte.<sup>1219</sup> Iako je Savezni vrhovni sud načelno odobrio ovaj poslovni model, smatrajući da bi bio u skladu sa Zakonom o pružanju izvansudskih pravnih usluga (*Rechtsdienstleistungsgesetz*),<sup>1220 1221</sup> njemačka sudska praksa nastavila je restriktivno tumačiti ustupanje odštetnih zahtjeva. Tako je Pokrajinski sud u Münchenu u svojoj presudi od 7. veljače 2020. odbacio zahtjev tužitelja Financialrighta kojem je preko tri tisuće oštećenika prenijelo svoja potraživanja koja imaju prema članovima kamionskog kartela.<sup>1222</sup> U navedenoj presudi sud je utvrdio da je prijenos potraživanja ništetan zbog povrede odredaba RDG-a te zbog toga tužitelj uopće nema aktivnu legitimaciju. Iako je Financialright prema njemačkom zakonodavstvu bio registriran kao pružatelj usluga naplate potraživanja, sud je zaključio da su njegove aktivnosti od samog početka bile usmjerene isključivo na naplatu potraživanja sudskim putem, ali ne i izvansudskim te da nisu ispunjeni zahtjevi određeni RDG-om. Naime, prema članku 1. RDG-a, navedeni zakon primjenjuje se samo u izvansudskim pružanjima pravnih usluga. Osim toga, sud je utvrdio da između tužitelja i društva koje je financiralo troškove postupka postoji sukob interesa, budući da bi financijer postupka mogao utjecati na odluke tužitelja.<sup>1223</sup> Iako niti u jednom od prethodna dva predmeta Savezni vrhovni sud u trenutku pisanja ovog rada nije donio svoju odluku, bit će zanimljivo pratiti daljnji razvoj njemačke sudske prakse. Tomu u prilog govori i presuda Saveznog vrhovnog suda od 13. srpnja 2021. u kojoj je sud odbacio do tada prevladavajuća stajališta nižestupanijskih sudova i naplate potraživanja od strane pružatelja pravnih usluga prvenstveno sudskim putem ocijenio pravno dopuštenima. Pri tome se pozvao na članak 12. njemačkog Ustava, ističući da bi preusko tumačenje „izvansudskih pravnih usluga“ nerazmjerno ograničilo poduzetničke slobode pružatelja pravnih usluga.<sup>1224</sup> Iako se navedena odluka ne odnosi na postupke naknade štete

---

<sup>1219</sup> Class/collective actions in Germany: overview by Masling, Michael; Hinderer, Florian; Lewis Morgan & Bockius LLP, dostupno na: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true), pristup: 13.4.2022.

<sup>1220</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj VIII ZR 285/18 od 27. studenoga 2019.

<sup>1221</sup> Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840), dalje u tekstu: RDG.

<sup>1222</sup> Radi se o kršenjima europskih pravila o zaštiti tržišnog natjecanja koja su trajala od 1997. do 2011. godine. Komisija je šest vodećih proizvođača kamiona izrekla ukupnu novčanu kaznu u iznosu od 3,8 milijardi eura. Na temelju odluke Komisije, u nekoliko europskih zemalja kupci kamiona pokrenuli su postupke za naknadu štete koja im je navodno nastala zbog previsokih cijena kamiona koje su posljedice kartela. Odluka Komisije od 27.9.2017. u predmetu AT. 39824 - Trucks, SL [2017] C 6467/17.

<sup>1223</sup> Slično stajalište zauzeo je i Pokrajinski sud u Hannoveru u postupcima za naknadu štete protiv članova kartela koji su dogovarali cijenu šećera. Vidi presudu Pokrajinskog suda u Hannoveru broj 18 O 50/16 od 4. svibnja 2020.

<sup>1224</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj II ZR 84/20 od 13. srpnja 2021. U konkretnom predmetu kupci avionskih karata prenijeli su svoja potraživanja na Airdeal, društvo registrirano kao pružatelj pravnih usluga za naplatu potraživanja. Društvo je podnijelo tužbu protiv direktora avioprijevoznika Air Berlin PLC & Co.

zbog povrede prava tržišnog natjecanja, ne može se zanemariti njezin značaj za daljnji tijek razvoja kolektivnih mehanizama pravne zaštite u njemačkom pravnom sustavu.

## 5. Zaključak

Slobodno tržišno natjecanje temelj je njemačkog tržišnog gospodarstva. Suprotno od hrvatske i slovenske politike koje još uvijek možemo svrstati u nove režime, temelji njemačke politike kakvu danas poznajemo postavljeni su pedesetih godina prošlog stoljeća. Tako je već 1957. njemački zakonodavac donio zakon protiv ograničenja konkurencije kojim je postavio temelje današnjeg zakonodavnog uređenja. Od donošenja tog zakona pa sve do danas, njemački sustav provedbe u mnogim je aspektima usmjeren na uklanjanje pravnih pravila iz sfere politike te zaštitu pravne, nepolitičke prirode pravila tržišnog natjecanja.

Jednako kao hrvatska, europska i slovenska, tako i njemačka politika zabrane tržišnog natjecanja obuhvaća zabranu kartela, zlouporabu vladajućeg položaja i kontrolu spajanja. Međutim, njemački GWB predviđa određena rješenja za koja ne postoji ekvivalent u hrvatskom pravu, kao ni u pravu ostalih država članica EU. Tako su, primjerice, sporazumi između dva ili više malih i srednjih poduzetnika i odluke udruženja takvih poduzetnika izuzeti od zabrane ako je njihov predmet racionalizacija gospodarskih aktivnosti. Osim toga, Saveznom uredu za karteke omogućeno je da u slučajevima kontrole zlouporabe vladajućeg položaja na digitalnim tržištima djeluje *ex ante*. Konačno, njemačkom ministru za ekonomiju i energiju dana je ovlast da odobri koncentraciju koju je zabranio Savezni ured za karteke, ako ocijeni da su mogući pozitivni učinci veći od negativnih posljedica koje bi na tržištu nastupile provedbom koncentracije. Pri tom nadležni ministar može dati odobrenje samo ako prednosti za cjelokupno gospodarstvo koje proizlaze iz koncentracije nadmašuju ograničenje tržišnog natjecanja ili ako postoji prevladavajući javni interes za provedbu spajanja.

Zaštita tržišnog natjecanja u Njemačkoj regulirana je vrlo detaljno i strukturirano. Tako zaštitu provode tri različita tijela – Savezni ured za karteke, pokrajinske vlasti i Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju. Pokrajinske vlasti nadležne su za one povrede tržišnog natjecanja koje imaju učinak na njihovom teritoriju, osim u onom dijelu u kojem je određena isključiva nadležnost Saveznog ureda za karteke. S druge strane, Savezni ured za karteke kao

---

Luftverkehrs KG za naknadu štete zbog zakašnjelog pokretanja stečajnog postupka. Pri tome kupci karata nisu snosili nikakve troškove postupka, a tužitelj bi, u slučaju uspjeha u sporu, pripalo 35% dosuđenog iznosa naknade štete.

središnje tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja postupa u onim slučajevima u kojima se narušavanje tržišnog natjecanja proteže izvan teritorija jedne pokrajine. Osim toga, on je isključivo nadležan u postupcima kontrole koncentracija, u postupcima koji imaju učinak na trgovinu između država članica EU, te u provođenju istraga u području zaštite potrošača. Naime, izmjenama i dopunama GWB-a 2017. godine, Saveznom uredu za karteles dodijeljena je analitička i savjetodavna uloga u području zaštite potrošača. Tako on, uz provođenje sektorskih istraga zbog kršenja propisa o zaštiti potrošača, djeluje i kao *amicus curiae* u građanskim postupcima koji se vode zbog povrede navedenih propisa.

Savezni ured za karteles samostalno je i neovisno tijelo sa slojevitom organizacijskom strukturom. Jednako kao hrvatsko i slovensko regulatorno tijelo, i on ima široke i brojne ovlasti – odlučuje o povredama prava tržišnog natjecanja, izriče kazne, provodi postupak nagodbe, provodi *leniency program* i sl. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti ili na temelju prijave, pri čemu se podredno primjenjuju opće odredbe zakona koje se odnose na upravni odnosno na prekršajni postupak.

Postupak pred Saveznim uredom za karteles karakterizira procesna dualnost, pri čemu točan sadržaj procesnih ovlaštenja i jamstava ovisi o tome namjerava li on izreći kaznu za kršenje propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Za razliku od postupaka većine država članica EU, u njemačkom pravu tržišnog natjecanja središnju ulogu ima kažnjavanje pojedinaca. Postupak kažnjavanja provodi se na temelju općeg procesnog okvira prvenstveno osmišljenog i usmjerenog na individualno odvracanje. Tako se u postupcima koji mogu rezultirati izricanjem novčanih kazni primjenjuju stroga procesna jamstva kaznenog procesnog prava kao primjerice pravo na šutnju, pretpostavka nevinosti i neobveznost surađivanja tijekom postupka, pri čemu se novčane kazne ne mogu izreći u nedostatku dokaza o krivnji. U tim postupcima Savezni ured za karteles ima jednake ovlasti kao državni odvjetnik u postupcima koji se vode temeljem njemačkog Zakona o kaznenom postupku. Unatoč tomu, povrede prava tržišnog natjecanja koje mogu rezultirati izricanjem novčanih kazni smatraju se prekršajima, a ne kaznenim djelima. S druge strane, u postupcima u kojima Savezni ured za karteles ne izriče novčanu kaznu, kao primjerice ocjena dopuštenosti prijavljene koncentracije, ne primjenjuju se tako stroga procesna jamstva.

Protiv odluka Saveznog ureda za karteles dopušteno je podnijeti žalbu. Unatoč upravnoj i kvazi kaznenopravnoj prirodi takvih odluka, nadležnost u prvostupanjskom postupku nije povjerena upravnom sudu već Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu, kao redovnom sudu.

Upravo ovo rješenje ključno je za razumijevanje cjelokupne njemačke politike zaštite tržišnog natjecanja. Naime, zbog ovakvog dodjeljivanja nadležnosti njemačka pravna doktrina područje zaštite tržišnog natjecanja svrstava u sustav privatnog, a ne regulatornog prava.<sup>1225</sup>

Njemački model sudske kontrole snažan je po opsegu i ovlastima suda, ali i po pitanju proceduralnih pravila koja ga uređuju.<sup>1226</sup> Procesna pravila koja sud mora primjenjivati u postupku kontrole ovise o tome ispituje li on odluku Saveznog ureda za karteke o kažnjavanju i izrečenoj novčanoj kazni. U dijelu u kojem sud odlučuje o kažnjavanju i izrečenoj novčanoj kazni, istražne ovlasti suda primjenjuju se u skladu s načelima kaznenog, a ne parničnog ili upravnog prava.<sup>1227</sup>

Usmjerenost njemačkog zakonodavca na zaštitu pravne, nepolitičke prirode pravila tržišnog natjecanja posebno se odražava upravo u postupku sudske kontrole. Kako bi zaštitio pravo tržišnog natjecanja od političkog utjecaja na odluke Saveznog ureda za karteke, njemački zakonodavac dao je Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu iznimno široke inkvizitorne ovlasti, koje prelaze okvire njemačkih pravila upravnog prava. Tako je tijekom postupka sud dužan *ex officio* utvrditi sve činjenice i preispitati sve dokaze te procijeniti osnovanost izricanja novčane kazne i njezinu visinu. Prilikom donošenja odluke sud ne uzima u obzir diskrecijske ovlasti Saveznog ureda za karteke te njegova kontrola obuhvaća sve ekonomske aspekte na kojima se temelji odluka donesena u prethodnom postupku. Izvan sudske kontrole jedino su „procjena makroekonomske situacije i trendovi razvoja“. Konačno, sud u prvostupanjskom postupku ima ovlast meritorno odlučivati te zamijeniti odluku Saveznog ureda za karteke svojom.

Za razliku od hrvatskog zakonodavnog rješenja, u njemačkom pravu predviđen je, u pravilu, dvostupanjski model zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Tako je protiv odluke Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu, u slučajevima predviđenim GWB-om, dopuštena žalba Saveznom vrhovnom sudu u Karlsruheu. Drugostupanjski sud u pravilu je vezan činjenicama i dokazima iznesenim u odluci protiv koje je žalba podnesena. U predmetnom postupku Savezni vrhovni sud može odbaciti žalbu kao nedopuštenu, odbiti kao

---

<sup>1225</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 112.

<sup>1226</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 118.

<sup>1227</sup> Članak 72. GWB-a u pojedinim slučajevima upućuje na odgovarajuću primjenu odredbi ZPO-a te odredbi Ustavnog zakona o ustrojstvu sudova (*Gerichtsverfassungsgesetz*), *Gerichtsverfassungsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), dalje u tekstu: GVG. Tako se odredbe Ustavnog zakona o ustrojstvu sudova primjenjuju u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje javnosti, održavanja reda tijekom rasprave, jezika postupka i sl., a odredbe ZPO-a u dijelu koji se odnosi na tijek postupka, prava stranaka, saslušanje svjedoka, itd.

neutemeljenu ili usvojiti. U potonjem slučaju može donijeti meritornu odluku ili predmet vratiti Višem pokrajinskom sudu u Düsseldorfu na ponovno odlučivanje.

Javnopravna provedba zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj nadopunjena je snažnom privatnopravnom provedbom te se oba oblika procesnopravne zaštite ne promatraju zasebno, već u njihovoj međusobnoj korelaciji. Značajne promjene u privatnopravnoj provedbi koje su dovele do snažnijeg razvoja ovog oblika zaštite učinjene su izmjenama i dopunama GWB-a iz 2005. godine, kada je njemački zakonodavac prepoznao posebnosti u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja te unio u GWB posebnu osnovu za zahtjeve za naknadu štete i olakšao postupke protiv poduzetnika koji krše pravila tržišnog natjecanja. Tako je već 2005. preduhitrio europskog zakonodavca i predvidio rješenja koja su u europsko pravo unesena tek 2014. donošenjem Direktive o naknadi štete. Od tada pa sve do danas, gotovo svaku istragu kartela koju provode njemačka regulatorna tijela, prate zahtjevi za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Posljedično tomu, Njemačka je danas jedna od dvije glavne jurisdikcije u privatnopravnoj provedbi.<sup>1228</sup>

Iako u Njemačkoj formalno ne postoje specijalizirani sudovi nadležni za rješavanje sporova u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, u praksi postoji specijalizacija i stručnost njemačkih sudova. Tako su u prvom stupnju nadležni isključivo pokrajinski sudovi, neovisno o predmetu spora, a u drugostupanjskom i trećestupanjskom postupku odlučuje vijeće specijalizirano za pitanja zaštite tržišnog natjecanja. Osim toga, zbog ovlaštenja GVG-a prema kojem vlade saveznih zemalja mogu odrediti jedan prvostupanjski pokrajinski sud koji će rješavati predmete iz područja tržišnog natjecanja za nekoliko pokrajinskih sudova, u stvarnosti postoji ograničen broj sudova koji se u Njemačkoj posebno bave ovim postupcima. Uz to, prvostupanjski sudovi u praksi imaju tendenciju dodjeljivati predmete iz zaštite tržišnog natjecanja jednom ili ograničenom broju vijeća unutar nadležnih sudova. Sve navedeno dovodi do praktične stručnosti njemačkih sudova što u konačnici utječe na značajan broj postupaka privatnopravne zaštite.<sup>1229</sup> Upravo praktična specijalizacija i visoka razina stručnosti njemačkih sudova neki su od razloga poželjnosti njemačke jurisdikcije u zaštiti tržišnog natjecanja.<sup>1230</sup>

Jednako kao pred hrvatskim i slovenskim, tako i pred nadležnim njemačkim parničnim sudom stranke mogu zbog povrede prava tržišnog natjecanja tužbom zahtijevati sljedeće: (i) zabranu prestanka povrede kao i zabranu povrede u budućnosti, (ii) naknadu štete zbog povrede

---

<sup>1228</sup> Petrasincu, op. cit. (bilj. 1084), str. 14.

<sup>1229</sup> Baye; Wright, op. cit. (bilj. 1099), cit. u: Wolski, op. cit. (bilj. 1089), str. 127.

<sup>1230</sup> Zuehlke, op. cit. (bilj. 1100), cit. u: Wolski, cf. ibid., str. 128.



prava tržišnog natjecanja, (iii) ništetnost ugovora u cjelini ili pojedinih njegovih odredaba te (iv) izricanje privremenih mjera. Pri tom stranke u privatnopravnim postupcima zaštite tržišnog natjecanja u pravilu mogu zastupati isključivo odvjetnici. Iznimno, ova obveza nije propisana u slučaju kad je stranka u postupku tijelo javne vlasti. Njih mogu zastupati zaposlenici koji ispunjavaju uvjete za obnašanje sudačke dužnosti.

Odredbe koje reguliraju njemačku privatnopravnu provedbu zaštite tržišnog natjecanja u velikom dijelu slične su hrvatskim i slovenskim rješenjima. Međutim, njemačko zakonodavstvo predviđa određene posebnosti koje nisu karakteristične za hrvatsko, slovensko ali ni za zakonodavstvo ostalih država članica. Tako je njemački zakonodavac nadišao zahtjeve Direktive o naknadi štete te u GWB unio posebna pravila o dokazivanju u postupcima za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja i previdio dužnost sudova da, u slučaju ispunjenja određenih uvjeta, nalože otkrivanje dokaza. GWB-om je predviđena mogućnost otkrivanja dokaza, ne samo u postupcima za naknadu štete koji su u tijeku, već i prije podnošenja tužbe za naknadu štete, u posebnim postupcima. Osim toga, njemački zakonodavac bezuvjetno je priznao obvezujući učinak odluka tijela drugih država članica kojima se utvrđuje povreda europskog ili njemačkog prava tržišnog natjecanja. Pri tom se obvezujući učinak odnosi isključivo na utvrđivanje povrede, dok su sva ostala pitanja koja se pojave u postupku, osobito pitanja uzročnosti i kvantificiranja štete, podložna slobodnoj ocjeni nadležnog suda.<sup>1231</sup>

Iako su u njemačkom pravnom sustavu mehanizmi kolektivne pravne zaštite uvedeni prije gotovo četrdeset godina, oni do danas nisu regulirani u sveobuhvatnom zakonodavnom aktu te su dostupni u samo nekoliko pravnih područja. Tako su primjerice navedeni mehanizmi dopušteni u području prava zaštite potrošača, u sporovima u svezi s tržištem kapitala, ali i u području zaštite tržišnog natjecanja. Navedeni mehanizmi regulirani su UWG-om, UKlaG-om, KapMuG-om, ZPO-om i GWB-om. Međutim, niti jedan od istaknutih zakona ne dopušta podnošenje kompenzacijskih kolektivnih tužbi. Štoviše, do trenutka pisanja ovog rada Njemačka još uvijek nije implementirala Direktivu o predstavničkim tužbama zbog čega joj je izrečena i službena opomena.<sup>1232</sup>

Prema GWB-u, kolektivnu tužbu za zaštitu prava i interesa sudionika na tržištu mogu u ime oštećenih podnijeti ovlašteni subjekti koji ispunjavaju zakonom propisane uvjete. Tako su

---

<sup>1231</sup> Jungermann, op. cit. (bilj. 1129).

<sup>1232</sup> Uz Njemačku, i Hrvatska je također dobila službenu opomenu. Izvor: <https://euractiv.hr/politika/a306/PAKET-ODLUKA-O-POVREDAMA-Hrvatska-opomenuta-zbog-neprenosjenja-dviju-vaznih-direktiva-EU-u-nacionalno-pravo.html>, pristup: 14.10.2023.

aktivno legitimirani oni subjekti osnovani u svrhu promicanja komercijalnih ili neovisnih profesionalnih interesa pod uvjetom da je značajan broj njihovih članova pogođen povredom te da imaju na raspolaganju dovoljno kadrovskih i financijskih resursa za obavljanje djelatnosti postavljene temeljnim aktom udruženja. Osim njih, aktivno su legitimirani i subjekti upisani u odgovarajući registar. Pri tom je pravna zaštita ograničena samo na zabranu poduzimanja radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava sudionika na tržištu te na zabranu takvih ili sličnih ponašanja ubuduće. Međutim, kao što je *supra* istaknuto, oni ne mogu u ime oštećenih konkurenata ili drugih sudionika zahtijevati naknadu štete.

Kako bi spriječio da poduzetnici zadrže dobit ostvarenu protupravnim postupanjem i postigao odvratajući učinak, njemački zakonodavac predvidio je mogućnost da ovlašteni subjekti tužbom zahtijevaju i oduzimanje dobiti stečene povredom prava tržišnog natjecanja, pri čemu je oduzeta dobit prihod saveznog proračuna. Ovakav *sui generis* zahtjev koji njemačka doktrina smješta između odštetnog prava i zabrane neopravdanog bogaćenja i oštro kritizira, u praksi nema značajnu ulogu.

Neovisno o tomu što se njemačkim mehanizmima kolektivne pravne zaštite ne može zahtijevati naknada štete, u njemačkoj praksi razvio se poseban model zaštite, prema kojem oštećenici svoje zahtjeve za naknadu štete prenose na pružatelje pravnih usluga, koji ih objedinjuju u jedinstveni zahtjev te u svoje ime pokreću postupak za naknadu štete. S druge strane, pružatelji usluga u slučaju uspjeha u sporu zadržavaju određeni postotak dosuđenog iznosa naknade štete. Savezni vrhovni sud načelno je odobrio ovaj poslovni model, smatrajući da bi bio u skladu sa Zakonom o pružanju izvansudskih pravnih usluga, no njemačka sudska praksa nastavila je restriktivno tumačiti ustupanje odštetnih zahtjeva. Unatoč tomu, bit će zanimljivo pratiti njezin daljnji razvoj, s obzirom na presudu Saveznog vrhovnog suda od 13. srpnja 2021.<sup>1233</sup> u kojoj je sud odbacio do tada prevladavajuća stajališta nižestupanijskih sudova i naplate potraživanja od strane pružatelja pravnih usluga prvenstveno sudskim putem ocijenio pravno dopuštenima. Pri tom se pozvao na članak 12. njemačkog Ustava, ističući da bi preusko tumačenje „izvansudskih pravnih usluga“ nerazmjerno ograničilo poduzetničke slobode pružatelja pravnih usluga. Iako se navedena odluka ne odnosi na postupke naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja, ne može se zanemariti njezin značaj za daljnji tijek razvoja kolektivnih mehanizama pravne zaštite u njemačkom pravnom sustavu.

---

<sup>1233</sup> Presuda Saveznog vrhovnog suda broj II ZR 84/20 od 13. srpnja 2021.

Analizirajući njemačka zakonodavna rješenja i uspoređujući ih sa hrvatskim i slovenskim, možemo zaključiti kako za učinkovitost zaštite tržišnog natjecanja nije dovoljan adekvatan zakonodavni okvir. Uz njega, potrebna je i visoka razina stručnosti sudova koji se bave ovim pitanjem kao i razvijena opća kultura prava tržišnog natjecanja svih sudionika na tržištu, ali i svih onih koji se na bilo koji način bave ovim pitanjem – od regulatornih tijela, pa do odvjetnika i sudaca.

## VII. ZAKLJUČAK

Ovim radom prvi put u hrvatskoj pravnoj znanosti sveobuhvatno je analizirana problematika procesnopravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u domaćem i inozemnom pravu. Izbor slovenskog i njemačkog modela te usporedba s hrvatskim modelom pokazala je široku lepezu (procesnopravnih) sličnosti, ali i razlika u predmetima za zaštitu tržišnoga natjecanja. U nastavku ćemo usporedno prikazati postupovnu zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja u pravnim sustavima koji su razmatrani u ovom radu. Navedeni usporedni prikaz temelj je za detaljniju analizu različitih metoda pravne zaštite koje se pružaju u domaćem i inozemnom pravu. Također, on može poslužiti kao svojevrsni okvir za otklanjanje nedostataka postojećeg domaćeg sustava, kao i za uvođenje novih *de lege ferenda* zakonodavnih rješenja koja bi unaprijedila postojeći sustav zaštite i povećala njegovu učinkovitost. Nakon usporednog tabličnog prikaza, u nastavku ćemo prikazati (detaljnije) rezultate istraživanja i iznijeti zaključke ovog rada.

Tablica 5. Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja

|                                           | <b>HRVATSKA</b>                                                                                                                  | <b>EUROPSKA<br/>UNIJA</b>                                                                                                                   | <b>SLOVENIJA</b>                                                                                                                                                 | <b>NJEMAČKA</b>                                                                                                                             |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nadležno<br/>tijelo</b>                | Agencija za zaštitu<br>tržišnoga natjecanja                                                                                      | Europska<br>komisija                                                                                                                        | Javna agencija<br>Republike Slovenije<br>za zaštitu tržišnoga<br>natjecanja                                                                                      | Savezni ured za<br>kartele;<br>pokrajinske<br>vlasti;<br>Savezno<br>ministarstvo za<br>ekonomiju i<br>energiju                              |
| <b>Obilježja<br/>nadležnog<br/>tijela</b> | samostalna i<br>neovisna pravna<br>osoba s javnim<br>ovlastima;<br>objedinjuje<br>regulatornu,<br>izvršnu i sudbenu<br>funkciju; | upravno tijelo s<br>objedinjenom<br>(snažnom)<br>ulogom<br>istražitelja,<br>tužitelja i suca;<br>problem<br>neovisnosti i<br>nepristranosti | samostalno i<br>neovisno upravno i<br>prekršajno tijelo;<br>funkcionalna<br>odvojenost istrage i<br>donošenja odluka o<br>povredi od izricanja<br>novčanih kazni | samostalnost i<br>neovisnost<br>isključiva<br>nadležnost<br>Saveznog ureda<br>za kartele i<br>Ministarstva u<br>postupcima<br>koncentracija |

|                                                  |                                                                                       |                                                                                                                                           |                                                                                |                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  | problem <i>de facto</i><br>neovisnosti                                                |                                                                                                                                           |                                                                                |                                                                                                                                                                                             |
| <b>Obilježja postupka pred nadležnim tijelom</b> | jednostupanjski                                                                       | Jednostupanjski; isključiva nadležnost u postupcima koncentracije; nadležnost u ostalim postupcima ako su od iznimnog značaja za pravo EU | jednostupanjski; procesna dualnost postupka (upravni i prekršajni postupak)    | u pravilu jednostupanjski (iznimka: odluka o visini novčane kazne); naglašeno kažnjavanje pojedinaca; procesna jamstva i ovlaštenja ovise o tome hoće li se u postupku izreći novčana kazna |
| <b>Sudska kontrola</b>                           | jednostupanjska                                                                       | dvostupanjska                                                                                                                             | dvostupanjska iznimno trostupanjska (revizija)                                 | u pravilu dvostupanjska (iznimka članak 19.a GWB-a)                                                                                                                                         |
| <b>Obilježja sudskog postupka</b>                | u pravilu se ne mogu iznositi nove činjenice i dokazi (ograničenje raspravnog načela) | pred prvostupanjskim sudom mogu se iznositi nove činjenice i dokazi; široke inkvizitorne ovlasti suda                                     | dualnost postupka sudske kontrole; ne mogu se iznositi nove činjenice i dokazi | nadležni su redovni parnični, a ne upravni sudovi; obveza suda da <i>ex officio</i> utvrdi činjenice i preispita dokaze                                                                     |
|                                                  | sud ne može samostalno utvrđivati činjenice (ograničenje)                             | prvostupanjski sud ne može meritorno odlučivati (osim pri odlučivanju o                                                                   | prvostupanjski sud u pravilu ne može                                           | prvostupanjski i drugostupanjski sud mogu                                                                                                                                                   |

|                                 |                                                     |                                                                                                                                    |                                                                        |                                                                                                                |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Granice odlučivanja suda</b> | istražnog načela);<br>sud može meritorno odlučivati | novčanim kaznama);<br>drugostupanjski sud može meritorno odlučivati;<br>određena razina diskrecije Komisije u ekonomskim analizama | meritorno odlučivati;<br>drugostupanjski sud može meritorno odlučivati | meritorno odlučivati;<br>procjene makroekonomske situacije i trendovi razvoja izvan su granica sudske kontrole |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Tablica 6. Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja

|                                          | <b>HRVATSKA</b>                                                                                                    | <b>EUROPSKA UNIJA</b>                                                                                                                                                             | <b>SLOVENIJA</b>                                                                                                                   | <b>NJEMAČKA</b>                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obilježja privatnopravne provedbe</b> | slabo razvijena;<br>postupci za naknadu štete regulirani su posebnim zakonom (podredna) primjena ZPP-a, ZOO i OZ-a | provedba je prepuštena državama članicama;<br>Direktivom o naknadi štete nastoji se uspostaviti usklađenost pravila država članica i povećati učinkovitost privatnopravne zaštite | slabo razvijena;<br>odredbe o naknadi štete sadržane su u ZPOmK-1;<br>(podredna) primjena ZPP-a, ZOO i Zakona o osiguranju i ovrsi | snažno razvijena (jedna od dvije glavne jurisdikcije u privatnopravnoj provedbi);<br>odredbe o naknadi štete sadržane su u GWB-u;<br>(podredna) primjena ZPO-a i BGB-a |
| <b>Nadležnost</b>                        | specijalizirani (trgovački) sudovi                                                                                 | /                                                                                                                                                                                 | nema specijalizacije; u prvom stupnju nadležni su                                                                                  | nema formalne, ali postoji praktična specijalizacija prvostupanjskih sudova;                                                                                           |

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |   | okružni sudovi<br>( <i>okrožna<br/>sodišća</i> )                                                                                                                                                                                                                                            | specijalizirana<br>vijeća<br>drugostupanskih<br>sudova i vijeće<br>Saveznog vrhovnog<br>suda;<br>u prvom stupnju<br>nadležni su<br>pokrajinski sudovi<br>( <i>Landgerichte</i> )                                                                                                   |
| <b>Tužbeni zahtjev</b> | zahtjev za<br>utvrđenje<br>postojanja radnje<br>narušavanja<br>tržišnog<br>natjecanja;<br>zahtjev za<br>zabranu tj.<br>prestanak<br>protupravnog<br>postupanja;<br>isticanje<br>ništetnosti<br>ugovora;<br>prijedlog za<br>izricanje<br>privremene<br>mjere;<br>zahtjev za<br>naknadu štete | / | zahtjev za<br>utvrđenje<br>postojanja radnje<br>narušavanja<br>tržišnog<br>natjecanja;<br>zahtjev za<br>zabranu tj.<br>prestanak<br>protupravnog<br>postupanja;<br>isticanje<br>ništetnosti<br>ugovora;<br>prijedlog za<br>izricanje<br>privremene<br>mjere;<br>zahtjev za<br>naknadu štete | zahtjev za<br>utvrđenje<br>postojanja radnje<br>narušavanja<br>tržišnog<br>natjecanja;<br>zahtjev za zabranu<br>tj. prestanak<br>protupravnog<br>postupanja;<br>isticanje ništetnosti<br>ugovora;<br>prijedlog za<br>izricanje<br>privremene mjere;<br>zahtjev za naknadu<br>štete |

|                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>Odnos s<br/>javnopravnom<br/>provedbom</b></p> | <p>povreda prava<br/>tržišnog<br/>natjecanja<br/>utvrđena u<br/>upravnom<br/>postupku/sporu<br/>smatra se<br/>nepobitno<br/>dokazanom u<br/>postupcima<br/>naknade štete;<br/>povreda članka<br/>101./102. UFEU<br/>utvrđena<br/>odlukom<br/>nadležnog tijela<br/>ili suda druge<br/>države članice<br/>smatra se<br/>dokazanom u<br/>postupcima<br/>naknade štete<br/>osim ako se ne<br/>dokaže suprotno</p> | <p>odluke<br/>nacionalnih<br/>tijela<br/>obvezujuće su<br/>za nacionalne<br/>sudove te<br/>države članice;<br/>u postupcima<br/>naknade štete<br/>odluke tijela ili<br/>suda jedne<br/>države članice<br/>trebaju biti<br/>barem <i>prima<br/>facie</i> dokaz u<br/>postupcima<br/>naknade štete</p> | <p>povreda prava<br/>tržišnog<br/>natjecanja<br/>utvrđena u<br/>upravnom<br/>postupku/sporu<br/>smatra se<br/>nepobitno<br/>dokazanom u<br/>postupcima<br/>naknade štete;<br/>povreda članka<br/>101./102. UFEU<br/>utvrđena<br/>odlukom<br/>nadležnog tijela<br/>ili suda druge<br/>države članice<br/>smatra se<br/>dokazanom u<br/>postupcima<br/>naknade štete<br/>osim ako se ne<br/>dokaže suprotno</p> | <p>odluke Komisije,<br/>njemačkih tijela za<br/>zaštitu tržišnog<br/>natjecanja ili tijela<br/>za zaštitu tržišnog<br/>natjecanja drugih<br/>država članica<br/>kojima se utvrđuje<br/>povreda članka<br/>101. ili 102.<br/>UFEU-a odnosno<br/>povreda njemačkog<br/>prava obvezujuće<br/>su za njemačke<br/>sudove</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



Tablica 7. Kolektivna pravna zaštita (zbog povrede prava tržišnoga natjecanja)

|                                                    | <b>HRVATSKA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>EUROPSKA<br/>UNIJA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>SLOVENIJA</b>                                                                                                                                           | <b>NJEMAČKA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obilježja<br/>kolektivne<br/>pravne zaštite</b> | nije predviđena za<br>zaštitu zbog<br>povrede prava<br>tržišnoga natjecanja;<br><br>Zakonom o<br>predstavničkim<br>tužbama<br>(kompenzacijski)<br>mehanizam<br>kolektivne pravne<br>zaštite osiguran u<br>slučajevima<br>povrede<br>potrošačkih prava iz<br>područja financija,<br>prava putnika,<br>zaštite osobnih<br>podataka korisnika<br>elektroničkih<br>komunikacija,<br>zaštite zdravlja i dr. | Preporuka o<br>kolektivnoj<br>pravnoj zaštiti kao<br>neobvezujući<br>instrument<br>predviđena tužbe<br>za zabranu<br>postupanja i tužbe<br>za naknadu štete<br>zbog povrede<br>prava tržišnoga<br>natjecanja;<br>Direktivom o<br>predstavničkim<br>tužbama<br>(kompenzacijski)<br>mehanizam<br>kolektivne pravne<br>zaštite osiguran u<br>slučajevima<br>povrede<br>potrošačkih prava<br>područja iz<br>područja financija,<br>prava putnika,<br>zaštite osobnih<br>podataka korisnika<br>elektroničkih<br>komunikacija,<br>zaštite zdravlja i<br>dr. | Zakonom o<br>kolektivnim<br>tužbama<br>predviđene su<br>tužbe za zabranu<br>postupanja i tužbe<br>za naknadu štete;<br>značajan stupanj<br>diskrecije suda | predviđena za<br>zaštitu zbog<br>povrede prava<br>tržišnoga<br>natjecanja;<br>formalno su<br>predviđene samo<br>tužbe za zabranu<br>postupanja (u<br>praksi je moguć<br>ustup odštetnih<br>zahtjeva);<br>tužbom se može<br>zahtijevati<br>oduzimanje dobiti<br>stečene povredom<br>prava tržišnoga<br>natjecanja |

| <b>Model postupka</b>        | Zakon o predstavničkim tužbama predviđa <i>opt-in</i> model                                                                                                                                               | <i>opt-in</i> (iznimno <i>opt-out</i> )                                                                                                                                                                                                                   | mješoviti sustav (sud izabire model postupka osim kad je zakonom iznimno predviđen obvezni <i>opt-in</i> model)                                                                                     | <i>opt-in</i> (u model postupku)                                                                                                   |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aktivna legitimacija</b>  | prema Zakonu o predstavničkim tužbama aktivno su legitimirane udruge i drugi oblici udruživanja udruga koje su uvrštene na Popis ovlaštenih tijela koje vodi Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja | prema Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti aktivno su legitimirani subjekti s neprofitnim ciljevima djelovanja, a između ciljeva i prava za koja se tvrdi da su povrijeđena mora postojati neposredna veza; <i>ad hoc</i> subjekti; javnopravna tijela | neprofitne pravne osobe čiji su ciljevi djelovanja povezani s pravima za koja se tvrdi da su povrijeđena; viši državni odvjetnik; državno tijelo osnovano radi zaštite (interesa) određenih skupina | subjekti osnovani u svrhu promicanja komercijalnih ili neovisnih profesionalnih interesa koji ispunjavaju zakonom propisane uvjete |
| <b>Financiranje postupka</b> | Zakonom o predstavničkim tužbama predviđena je mogućnost financiranja od trećih osoba; ovlaštena tijela tijekom cijelog postupka oslobođena su                                                            | predviđena je mogućnost financiranja od trećih osoba                                                                                                                                                                                                      | mogućnost financiranja od trećih osoba uz zakonom određene zaštitne mjere                                                                                                                           | u praksi se provodi kod ustupa odštetnih zahtjeva                                                                                  |

|                                              |                                                            |                                                                                       |                                                                                                                         |                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                              | plaćanja sudskih pristojbi                                 |                                                                                       |                                                                                                                         |                                                                                                                                                |
| <b>Troškovi postupka</b>                     | načelo "gubitnik plaća"                                    | načelo "gubitnik plaća"                                                               | načelo "gubitnik plaća"                                                                                                 | ublaženo načelo "gubitnik plaća"                                                                                                               |
| <b>Odvjetničke naknade za uspjeh u sporu</b> | u imovinskopравnim stvarima najviše 30% ostvarenog uspjeha | prema Preporuci o kolektivnoj pravnoj zaštiti isključena je mogućnost ugovaranja      | do 15% ostvarenog uspjeha (iznimno 30% - ako se odvjetnik obveže snositi troškove postupka u slučaju neuspjeha u sporu) | mogućnost ugovaranja samo iznimno (ako oštećenik nema dovoljno financijskih sredstava i ako uz tužbu podnese sporazum sklopljen s odvjetnikom) |
| <b>Raspodjela štete</b>                      | /                                                          | države članice autonomno određuju model raspodjele i isplatu neraspodijeljenog iznosa | tzv. upravitelj kolektivne naknade; neraspodijeljeni iznos naknade štete vraća se tuženiku                              | neraspodijeljeni iznos oduzete dobiti uplaćuje se u državni proračun                                                                           |

1. Djelotvorna provedba zaštite tržišnoga natjecanja ostvaruje se osiguranjem procesnih jamstava stranaka i učinkovitom sudskom kontrolom

Razmjena roba i usluga na tržištu uspostavlja odnos konkurencije i slobodno tržišno natjecanje svih gospodarskih i drugih subjekata koji u njemu sudjeluju. Budući da tržišno natjecanje služi interesima cjelokupne društvene zajednice, država ima ključnu ulogu u stvaranju mehanizama i institucija koje omogućuju razvoj tržišnoga natjecanja i njegovu djelotvornu zaštitu. Njezina uloga odražava se u uspostavi normativnih okvira za ulazak na tržište, ovlastima tijela kojima je povjerena zaštita tržišnoga natjecanja, kao i učinkovitosti sankcioniranja povrede. Osim toga, obveza je države da uz javnopravnu, osigura i učinkovitu privatnopravnu zaštitu.

U RH slobodno tržišno natjecanje jedna je od temeljnih ustavnih vrednota. S obzirom na važnost slobodnog tržišnog natjecanja i brzinu razvoja tržišnih procesa, potrebno je da vremensko razdoblje od povrede pa do njezina otkrivanja i sankcioniranja bude što kraće. Uz to, postupak donošenja odluke treba biti brz i učinkovit kako bi se spriječili daljnji gubici i šteta za (ostale) sudionike na tržištu. Adekvatnim normativnim okvirom potrebno je „pomiriti“ dvije naizgled suprotstavljene strane – brzinu otkrivanja povrede i njezina sankcioniranja s jedne strane te učinkovitost postupka s druge strane.

Djelotvornost svake vrste provedbe ovisi o dva ključna čimbenika koja su međusobno uvjetovana – pravnih pravila (materijalnih i procesnih) te njihove primjene. Širok raspon materijalnopравnih odredbi može ostati bez učinka ako istodobno nisu osigurana odgovarajuća procesna sredstva za učinkovitu sudsku zaštitu. Osim toga, adekvatna primjena i provedba pravila o zaštiti tržišnog natjecanja neraskidivo je povezana s gospodarstvom te s blagostanjem cjelokupne društvene zajednice. Praktična primjena pravila zaštite tržišnog natjecanja ovisi o aktivnosti mnogih sudionika, poput poduzetnika, regulatornih tijela, sudstva, ekonomskih i pravnih stručnjaka i praktičara, ali i pravne znanosti. Pri tom, značajnu ulogu u provedbi imaju upravo sudovi. Sposobnost sudova da ispravno ocjenjuju složenost predmeta od iznimne je važnosti za provedbu učinkovite zaštite tržišnog natjecanja. Nesklad između kapaciteta sudova i ekonomske složenosti predmeta povećava vjerojatnost pogreške kao i troškove nastale zbog takve pogreške. Zbog svega navedenog, postupci u predmetima zaštite tržišnog natjecanja zahtjevni su za nespecijalizirane suce, koji obično nemaju dovoljno znanja i iskustva u navedenom području.

Različito od europskog i njemačkog razvoja tržišnog natjecanja koji karakterizira dugogodišnja tradicija, hrvatski (i slovenski) razvoj započeo je tek početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, prelaskom na tržišno gospodarstvo. Od početka razvoja pa sve do danas javnopravna provedba zaštite tržišnog natjecanja u RH ima znatno izraženiju ulogu, u usporedbi s privatnopravnom provedbom. Čak štoviše, rezultati inozemnih istraživanja pokazuju da je, unatoč naporima europskog zakonodavca koji je prepoznao važnost privatnopravne provedbe, učinkovitost ovog oblika zaštite u RH potpunosti izostala. Time je zaštita tržišnog natjecanja u RH i dalje (samo) na razini javnopravne provedbe koju karakteriziraju određene specifičnosti u usporedbi s javnopravnom zaštitom drugih pravnih područja.

Provedba propisa i osiguravanje tržišne ravnoteže u RH povjereni su Agenciji kao samostalnoj i neovisnoj pravnoj osobi s javnim ovlastima, u kojoj su objedinjene regulatorna,

izvršna, ali i sudbena funkcija. Sumirajući pozitivnopravna obilježja Agencije, možemo zaključiti da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima odnosno opće nacionalno regulatorno tijelo osnovano posebnim zakonom radi zaštite tržišnog natjecanja na svim tržištima u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih ZZTN-om te ostalim podzakonskim aktima neophodnima za njihovu provedbu. U tu svrhu povjereni su joj poslovi državne uprave koje ugrubo možemo podijeliti u tri skupine: (i) regulacija – utvrđivanje pravnih pravila i postavljanje standarda u zaštiti tržišnog natjecanja, (ii) odlučivanje – primjena pravila zaštite tržišnog natjecanja na konkretne slučajeve i izricanje sankcija te (iii) nadzor. Prema tome, funkcija Agencije u zaštiti tržišnog natjecanja je trojaka: savjetodavna, „promicajna“ i provedbena.<sup>1234</sup> Savjetodavna uloga odražava se kroz sudjelovanje u postupku izrade zakonodavnih propisa odnosno njezinom aktivnom ulogom i davanjem mišljenja o sukladnosti nacрта prijedloga zakona i drugih propisa sa ZZTN-om. Promicanje svijesti o važnosti tržišnog natjecanja obuhvaćeno je davanjem mišljenja i očitovanja u konkretnim životnim situacijama sudionika tržišnog natjecanja čije djelovanje može predstavljati povredu, podizanjem razine svijesti i informiranosti cjelokupne društvene zajednice o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja. Konačno, provedba propisa od strane Agencije njezina je ključna uloga i temeljni razlog njezina osnivanja.

Iako je postojanje Agencije neophodno za provedbu zaštite tržišnog natjecanja, nekoliko je temeljnih dvojbi oko ovog organizacijskog oblika. Prvo dvojbeno pitanje je njezina pravna narav. Prijepore i rasprave među teoretičarima dodatno su potaknula lutanja prilikom uređivanja njezina ustrojstva. Tako je Vlada RH 2017. godine u obrazloženju Prijedloga Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom istaknula kako Agencija nije regulatorna, nego izvršna agencija odnosno izvršno tijelo nadležno za provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Suprotno tomu, izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. Agencija je ustrojena kao samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja poslove općeg, nacionalnog, regulatornog tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja,<sup>1235</sup> pri čemu se Agencija upisuje u sudski registar kao ustanova. S druge strane, u pravnoj doktrini raspon „kategorizacije“ regulatornih agencija kreće se od toga da ih pojedini smatraju pravnim osobama *sui generis*,<sup>1236</sup> drugi da se radi o ustanovama,<sup>1237</sup> a treći da se radi o novoj generaciji javnopravnih tijela.<sup>1238</sup> Smatramo kako objedinjavanje regulatorne, provedbene i sudbene

---

<sup>1234</sup> Kristić, op. cit. (bilj. 2), str. 291.

<sup>1235</sup> Članak 26. stavak 1. ZZTN-a.

<sup>1236</sup> Medvedović, op. cit. (bilj. 87), str. 274.; Koprić, (bilj. 87), str. 2.

<sup>1237</sup> Koprić; Musa op. cit. (bilj. 79), str. 35.-40.

<sup>1238</sup> Popović; Radionov, op. cit. (bilj. 83), str. 840.

ovlasti Agencije te ovlast supstituiranja djelovanja prekršajnih sudova izricanjem novčanih kazni Agenciji ipak daju poseban pravni položaj koji nikako ne može biti položaj javne ustanove. Zbog ispreplitanja temeljnih funkcija trodijelnih sustava vlasti u jednom neovisnom tijelu, ipak bi se radilo o novoj generaciji javnopravnog tijela koja predstavlja svojevrsni pomak prema tzv. regulacijskoj državi koja je manje birokratizirana i politizirana od ustaljenih struktura javnog upravljanja u gospodarstvu.

Drugo dvojbeno pitanje je ustavnopravna dopustivost postojanja Agencije. Tako pojedini autori smatraju kako se ovakav organizacijski oblik teško može uklopiti u sustav diobe vlasti te su objedinjavanjem regulativne, izvršne, upravne i sudbene funkcije u jednom tijelu reinterpreтира temeljna ustavna načela i vrijednosti.<sup>1239</sup> Budući da je prema ZZTN-u Agencija pravna osoba s javim ovlastima, smatramo kako se njezino postojanje ipak može „opravdati“ člankom 117. stavkom 1. Ustava koji propisuje da se „određeni poslovi državne uprave mogu (se) zakonom povjeriti tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.“<sup>1240</sup> Ustava te da je njezino djelovanje ustavnopravno dopušteno. Međutim, ono što je s gledišta ustavnog načela diobe vlasti dvojbeno je delegacija sudskih ovlasti odnosno ovlast Agencije da izriče novčane kazne na način kako je to propisano važećim ZZTN-om, budući da njime nisu osigurana adekvatna procesna prava stranaka. Tako su poduzetniku koji je u postupku kažnjavanja zapravo osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik uskraćena brojna Ustavom zajamčena prava kao što je pravo na branitelja, pravo da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o prirodi i razlozima optužbe, pravo na odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, itd. Procesna prava nisu zajamčena ni prilikom provedbe nenajavljenih pretraga poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava. Smatramo kako je moguće ovlast izricanja sankcija povjeriti Agenciji, ali pod uvjetom da se u takvim postupcima poštuju procesna prava stranaka, uz odgovarajuću sudsku kontrolu. Sukladno tomu, istaknuti nedostaci mogu se ukloniti na dva načina. Prvi način je da se u postupcima kažnjavanja ponovno podredno primjenjuje Prekršajni zakon odnosno da se na oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijekom glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi na odgovarajući način primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona.<sup>1241</sup> Drugo moguće rješenje je da Agencija prilikom kažnjavanja

---

<sup>1239</sup> Smerdel, op. cit. (bilj. 82), str. 54.

<sup>1240</sup> Tako i Bilić et. al., op. cit. (bilj. 98) i Staničić, op. cit. (bilj. 98), str. 82.

<sup>1241</sup> Podredna primjena Prekršajnog zakona izbačena je novelom ZZTN-a iz 2013., dok je primjena Prekršajnog zakona na „oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijekom glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi ukinuta novelom ZZTN-a iz 2021. godine.

vodi prekršajni postupak u prvom stupnju, a da protiv njene odluke bude dopuštena žalba višem prekršajnom sudu.<sup>1242</sup> Pri tom se viši prekršajni sud prilikom odlučivanja ne bi trebao upuštati u pitanja valjane primjene materijalnopравnih pravila ZZTN-a, jer bi takvo postupanje bilo korak unazad u učinkovitosti sankcioniranja i odvrćanja. Prvi način je jednostavniji i zahtijeva manje zakonodavne intervencije. Naime, dovoljno je da se u ZZTN ponovno unese odredba o podrednoj primjeni Prekršajnog zakona odnosno o primjeni Prekršajnog zakona na oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijekom glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi, a koja odredba je ukinuta novelom ZZTN-a iz 2021. godine.

Osim ustavnopravne dvojbenosti te pitanja oko položaja Agencije u sustavu vlasti i uprave, treća točka prijepora je neovisnost Agencije odnosno mehanizmi utjecaja na njezin rad. Agencija kao nezavisno regulatorno tijelo nije hijerarhijski podređena niti formalno odgovara izvršnoj vlasti. *Ratio* postojanja Agencije je da ona kao samostalna, specijalizirana i stručna organizacija osigurava postizanje zadataka zbog kojih je osnovana, uz izbjegavanje političkih i drugih pritisaka. Njezina je uloga što autonomnije, neovisno o (političkim) promjenama u državnim tijelima zaštititi tržišno natjecanje. Upravo samostalnost i neovisnost u radu jedno su od najvažnijih obilježja funkcioniranja Agencije. Pri tome se neovisnost Agencije sastoji od nekoliko elemenata - pravne autonomije, političke nezavisnosti, organizacijske samostalnosti, financijske neovisnosti i personalne neovisnosti koja, između ostalog, obuhvaća visoku stručnost vlastitih zaposlenika te njihovu dovoljnu ekspertizu u području zaštite tržišnog natjecanja. Iako je neovisnost jedno od temeljnih obilježja rada Agencije, ona se ne smije tumačiti na način da Agencija ima pravo arbitrarno djelovati ili da se ne smije kontrolirati njezin rad. Nasuprot autonomiji Agencije moraju stajati odgovarajući učinkoviti instrumenti koji jamče njezinu odgovornost (kontrolu). Agencija mora odgovarati Hrvatskom saboru za svoj rad, mora postojati njezina financijska odgovornost, kontrola učinkovitosti te sudska kontrola.<sup>1243</sup> Svrha kontrole je, dakle, osigurati odgovornost Agencije za rezultat rada, što se može postići kvalitetnim pravnim (procedure, upravni postupak i sudski nadzor), financijskim (revizija) te demokratskim instrumentima (transparentnost, izvještavanje, profesionalizacija zaposlenika).<sup>1244</sup> Prema tome, uređenje odgovarajuće razine neovisnosti s jedne strane te nadzora s druge strane predstavlja poseban izazov.

---

<sup>1242</sup> Staničić, op. cit. (bilj. 98), str. 86.

<sup>1243</sup> Tako i cf. ibid., str. 64.

<sup>1244</sup> Slično Musa, op. cit. (bilj. 79) str. 28.

Jedna razina kontrole Agencije je putem godišnjih izvješća koje je ona dužna podnositi Hrvatskom saboru, a o kojem Hrvatski sabor glasuje. No ono što se pokazalo kao problem kod ovakvog tipa kontrole je strukturni i sadržajni deficit koji karakterizira izvještaje,<sup>1245</sup> ne samo Agencije, nego i drugih regulatornih tijela te nedostatak ozbiljne rasprave o sadržaju izvješća, a time i o radu Agencije. Dodatan problem je što većina zastupnika navedene izvještaje ne čita nego ih „mehanički“ (ne)prihvaća.

Druga razina kontrole je putem mogućnosti Hrvatskog sabora da na prijedlog Vlade razriješi članove Vijeća Agencije. Međutim, ni ovaj tip kontrole nije adekvatan budući da je praksa pokazala kako se on koristi za politička razračunavanja. Tako je Vlada RH u ranim fazama razvoja sustava zaštite tržišnog natjecanja u čak dva navrata izravno sputavala Agenciju u njezinom provedbenom radu smjenjivanjem osoba koje su vodile Agenciju,<sup>1246</sup> čime je pokazala kako neovisnost Agencije smatra praznom zakonodavnom odredbom koju valja ignorirati. Iz svega navedenog proizlazi da sama saborska kontrola rada Agencije nije adekvatna. Prema tome, jedini preostali oblik kontrole rada Agencije je učinkovita sudska kontrola putem upravnog spora.

Iz svega navedenog možemo zaključiti kako postoje tri ključna problema koja slabe ulogu Agencije i uklopljenost sustava o zaštiti tržišnog natjecanja u širi kontekst domaćeg pravno-ekonomskog sustava. Jedan od njih su ustavnopravne dvojbe oko samog postojanja neovisnih regulatora općenito, pa tako i Agencije koje nisu riješene ni nakon gotovo dva desetljeća. Na ovaj problem nadovezuje se i problem pravnog položaja Agencije koji je samo naizgled formalnopravno riješen izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. godine. Drugi problem je faktični legitimitet Agencije s obzirom na procesne instrumente koji su joj na raspolaganju na način kako je to predviđeno važećim ZZTN-om. Naime, s jedne strane Agenciji je dana ovlast izricanja novčanih kazni, pri čemu, s druge strane, pravila koja uređuju pravo na obranu poduzetnika protiv kojih se vodi postupak nisu na kazneno-pravnoj razini. Konačno, treći problem je upitna *de facto* neovisnost i samostalnost Agencije. Zbog svega navedenog, nužno je da se pitanja pravne naravi i ustavnopravne dopustivosti Agencije (i ostalih regulatornih agencija) što prije riješe izravnim intervencijama u pozitivno ustavno pravo, odnosno da se u naš Ustav unese odredba kojom bi se regulirao njihov status. Drugi korak je sustavna regulacija svih (neovisnih) regulatornih tijela donošenjem zakona kojim je potrebno riješiti temeljna pitanja koja pravna teorija godinama ističe: njihov pravni položaj, način njihova

---

<sup>1245</sup> Slično cf. *ibid.* str. 29.

<sup>1246</sup> Pecotić Kaufman, *op. cit.* (bilj. 102), cit. u: Miličević, *op. cit.* (bilj. 36), str. 748.



postupanja, nadzor nad njihovim radom, kvaliteta i pravni status osoblja te sudska kontrola njihova djelovanja. Konačno, potrebno je osiguravanje učinkovite sudske kontrole rada Agencije putem upravnog spora. Rješavanje ovih izazova od iznimnog je značaja za jačanje uloge Agencije odnosno za dublje ukorijenjivanje sustava za zaštitu tržišnog natjecanja u širi pravno-ekonomski okvir RH.

Jednako kao Agencija, i Komisija je institucionalno strukturirana kao tijelo u kojem su objedinjene regulatorna, izvršna i sudbena funkcija. Također, i Komisija se susreće sa sličnim kritikama na račun svoje institucionalne strukture, neovisnosti i nepristranosti. Inozemna doktrina predložila je nekoliko novih modela kojima bi se mogli otkloniti istaknuti nedostaci. Međutim, do danas, niti jedan od njih nije prihvaćen.

S druge strane, slovenski model zaštite tržišnog natjecanja nemalo se razlikuje od modela drugih država članica EU. Naime, postupak javnopravne provedbe pred CPA-om karakterizira procesna dualnost u kojoj su funkcionalno odvojeni upravni postupak (provođenje istrage i donošenje odluke) i prekršajni postupak (izricanje novčane kazne). Postupke koji se vode pred CPA-om kao tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja, zbog njihove pravne prirode, slovenska doktrina okarakterizirala je kao specifične i različite od ostalih upravnih predmeta o kojima odlučuju nadležna tijela primjenom općih odredaba o upravnom postupku. Ovakvo rješenje uzrok je mnogih problema i otvorenih pitanja s kojim se nadležna tijela susreću u praksi te različitih tumačenja slovenskih sudova o njihovim zadacima i ovlastima.

U usporedbi s hrvatskim i slovenskim rješenjima, u Njemačkoj zaštitu tržišnog natjecanja provode tri različita tijela, pri čemu središnju ulogu ima Savezni ured za karte. Njega karakterizira slojevita organizacija i struktura odlučivanja koju je inozemna doktrina ocijenila kao kvazisudsku.<sup>1247</sup> Upravo ovakva organizacijska struktura jedan je od razloga za učinkovitu provedbu zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj. Njemački sustav provedbe snažno je usmjeren na kažnjavanje pojedinaca zbog protupravnog postupanja. Povrede koje mogu rezultirati novčanim kaznama smatraju se prekršajima, a novčane kazne smatraju se upravnim novčanim kaznama. Iz tog razloga, točan sadržaj procesnih jamstava i ovlaštenja u postupku koji se vodi pred Saveznim uredom za karte ovisi o tome namjerava li on izreći kaznu za kršenje propisa o povredi tržišnog natjecanja.

---

<sup>1247</sup> Maican, op. cit. (bilj. 917), str. 284.

Za djelotvornu zaštitu tržišnog natjecanja nije dovoljno samo djelovanje Agencije već je potreban i odgovarajući učinkoviti instrument koji jamči njezinu odgovornost. Naime, nasuprot neodgovornosti izvršnoj vlasti i znatnoj razini diskrecije u provedbi propisa odnosno općih akata koje Agencija donosi mora stajati učinkovita sudska kontrola. Sudska kontrola nad radom Agencije jedini je način zaštite stranaka koje smatraju da su im povrijeđena prava njezinim djelovanjem. U tom smislu, sudska kontrola najснаžniji je mehanizam zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih postupanjem Agencije. Ona je ujedno i značajan mehanizam osiguranja učinkovite provedbe zaštite tržišnog natjecanja, posebno ako uzmemo u obzir dvojbenu *de facto* neovisnost Agencije. U cilju zaštite poduzetničkih prava i sloboda, sudska kontrola podrazumijeva pravo i obvezu sudova da u sudskom postupku, na temelju iscrpnih, objektivnih, potpunih i pouzdanih činjenica i dokaza, potvrde ili ospore odluku Agencije i na taj način osiguraju učinkovitu provedbu zaštite tržišnog natjecanja.<sup>1248</sup>

Zadaća suda je, između ostalog, osigurati da se materijalna pravila primjenjuju na ispravan i dosljedan način te da postupovna pravila budu dovoljno zaštićena. Osim toga sudska kontrola trebala bi, između ostalog, osigurati jednak položaj Agencije i poduzetnika, dajući objema stranama mogućnost da sudjeluju u postupku, pod uvjetima koji ih ne stavljaju u znatno nepovoljniji položaj u odnosu na njihova protivnika.<sup>1249</sup> Tako poduzetnici imaju pravo očekivati dosljedan pristup sudova, ujednačenu sudsku praksu te pošten i nepristran sudski postupak.<sup>1250</sup> Pri tom je sud, u svakom pojedinom slučaju, dužan primijeniti standarde materijalnog prava tržišnog natjecanja i osigurati postupovnu zaštitu. U tom smislu, procesna jamstva, zajedno sa pravovremenom i učinkovitom sudskom kontrolom, ključ su djelotvorne provedbe ZZTN-a te predstavljaju temeljna prava sudionika tržišnog natjecanja u zaštiti njihovih pravnih interesa. Ona su ujedno i preduvjeti za zdravo gospodarstvo kao i za privlačenje investicija iz zemlje i inozemstva.

Druga specifičnost javnopravne zaštite tržišnog natjecanja u RH je transformacija dvostupanjskog modela sudske kontrole u jednostupanjski, pri čemu su sva ključna pitanja sudske zaštite regulirana ZZTN-om, dok se ZUS primjenjuje samo podredno. Iako je u hrvatskom pravnom sustavu upravnosudsko rješavanje u pravilu dvostupanjsko, u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja skraćen je upravnosudski put te je

---

<sup>1248</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 170), str. 406.

<sup>1249</sup> Predmet T-36/04 *API protiv Komisije* [2007] ZSP II-3201, cit. u: Akšamović, op. cit. (bilj. 159), str. 16. – 17.

<sup>1250</sup> Akšamović, op. cit. (bilj. 632), str. 85.

prvostupanjsko rješavanje upravnih sporova povjereno izravno Visokom upravnom sudu RH, kao isključivo nadležnom sudu. Time se upravni spor u tom području u prvom i posljednjem stupnju vodi pred najvišim specijaliziranim sudom u državi, slijedom čega nije moguće podnijeti žalbu na sudske odluke donesene u takvim sporovima. Protiv takve odluke nezadovoljnoj stranci na raspolaganju stoje izvanredni pravni lijekovi normirani odredbama ZUS-a. Jedan od njih je obnova spora, a drugi zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke. Osim toga, u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja ZZTN znatno restriktivnije određuje stranačku sposobnost nego što je to predviđeno odredbama ZUS-a. Tako položaj stranke u postupku imaju poduzetnici protiv kojih Agencija vodi postupak te sudionici koncentracije. Za razliku od ZUS-a, prema ZZTN-u položaj stranke nema zainteresirana osoba. Ovakvo restriktivno ograničenje stranačke sposobnosti u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, u praksi je dovelo do proizvoljnosti postupanja Agencije i Visokog upravnog suda RH, što je posljedično rezultiralo preuzimanjem uloge Visokog upravnog suda RH od strane Ustavnog suda RH. Tako je u svojoj odluci iz 2018. godine Ustavni sud RH predmet vratio Visokom upravnom sudu RH na ponovni postupak, interpretirajući pri tom odredbe ZZTN-a o procesnim ovlaštenjima podnositelja inicijative, što je zapravo uloga Visokog upravnog suda RH. Naime, prilikom tumačenja i primjene prava na konkretne slučajeve, Ustavni sud RH u načelu ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojim, sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitrarnost, a dostatno su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsku praksu. Zbog svega navedenog, smatramo kako bi prilikom određivanja aktivne legitimacije *de lege ferenda* trebalo ukinuti odredbe ZZTN-a o ograničenoj stranačkoj sposobnosti te podredno primijeniti odredbe ZUS-a. Konačno, postojeća zakonska rješenja nisu u skladu sa zahtjevima ECN+ Direktive. Naime, prema članku 30. navedene Direktive nacionalno upravno tijelo za tržišno natjecanje trebalo bi biti ovlašteno podnositi žalbe protiv odluka nacionalnih sudova u pogledu odluka koja su donijela tijela za tržišno natjecanje, koja se odnose na provedbu pojedinih ovlasti uključujući i ovlast izvršenja novčanih kazni i odbijanja nacionalnog pravosudnog tijela da izda nalog ili odobrenje za provedbu nenajavljene pretrage. Preslikano na hrvatski pravni sustav, to bi značilo da je u slučajevima u kojima Visoki upravni sud RH odlučuje u postupcima protiv odluka koje je donijela Agencija u provedbi njezinih ovlasti za primjenu članka 101. ili 102. UFEU-a, dopuštena žalba koju mogu podnijeti poduzetnici na koje se odluka odnosi, ali i Agencija. Budući da je Visoki upravni sud RH i nakon implementacije ECN+ Direktive u postupcima zaštite prava tržišnog natjecanja ostao prva i posljednja instanca sudovanja, ZZTN-om nisu implementirane odredbe koje se odnose na ulogu nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja

pred nacionalnim sudovima, odnosno nije osiguran dvostupanjski model zaštite. Neovisno o tome, navedene odredbe značajno utječu na domaći pravni sustav budući da se, u slučaju propuštanja implementacije direktive, država članica ne može pozvati na propuštanje, pa tako negirati njezin obvezujući učinak nakon proteka roka za implementaciju. Tako su ECN+ Direktivom na mala vrata unesene određene izmjene na području sudske zaštite pravila tržišnog natjecanja te je doveden u pitanje postojeći jednostupanjski model pravne zaštite. U tom smislu, smatramo kako je *de lege ferenda* potrebno uvesti dvostupanjski model sudske zaštite u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja.

Osiguravanje jedinstvene primjene europskih pravila tržišnog natjecanja i javnopravna provedba oblikovani su uzajamnim djelovanjem Komisije i Suda EU.<sup>1251</sup> Jedna od zadaća Suda je osigurati određenu mjeru vanjske kontrole. Druga funkcija je dosljedno tumačenje i primjena ugovornih pravila u svjetlu definiranih ciljeva, čime se stvara pravna sigurnost u provedbi prava tržišnog natjecanja na razini EU. Pri tom je postupak pred Sudom EU u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja dvostupanjski upravni postupak. Naime, tužba protiv odluka Komisije podnosi se Općem sudu koji je sud prvog stupnja, dok su odluke Općeg suda podložne kontroli drugostupanjskog suda, tj. tzv. Suda.

Slovenski sustav predviđa trostupanjski model upravne sudske kontrole u postupcima zaštite tržišnog natjecanja. Međutim, dualnost postupka pred CPA-om dovodi i do dupliciranja sudske zaštite. Tako sudsku zaštitu protiv odluka CPA-e donesenih u upravnom postupku pružaju Upravni sud RS i Vrhovni sud RS, dok sudsku zaštitu protiv odluka donesenih u prekršajnom postupku pruža Okružni sud u Ljubljani, kao isključivo nadležni sud u prvom stupnju te Viši sud u Ljubljani kao drugostupanjski sud. Procesna dualnost dovodi i do dupliciranja primjene procesnih jamstava i zaštitnih mjera te značajnog produživanja postupka zbog čega je, u konačnici, smanjena djelotvornost javnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja u Sloveniji.

Njemački postupak sudske kontrole dvostupanjski je postupak koji karakterizira naglašena uloga suda. Iako je njemačka provedba zaštite tržišnog natjecanja snažno usmjerena na kažnjavanje pojedinaca zbog protupravnog postupanja te neovisno o upravnoj i kvazi kaznenopravnoj prirodi odluka Saveznog ureda za karte, u postupcima sudske kontrole nadležnost nije povjerena upravnim već redovnim građanskim sudovima. Prema stajalištu njemačke doktrine, ovakvim dodjeljivanjem nadležnosti nastoji se osigurati da se sukobi iz

---

<sup>1251</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 79.

područja tržišnog natjecanja razumiju i tumače u svjetlu njihove bliske povezanosti sa sustavom privatnog prava, u pogledu kojeg su redovni sudovi stručni. Oni su manje skloni poštivanju definicije javnog interesa, onda kada konkurentski proces proizlazi iz interakcije privatnih interesa u gospodarskoj sferi. Zbog svega navedenog, njemačka pravna doktrina područje zaštite tržišnog natjecanja svrstava u sustav privatnog, a ne regulatornog prava.<sup>1252</sup>

2. Za postizanje više razine upravnosudske zaštite te postizanja viših standarda u pravosuđenju, nužno je provesti određene *de lege ferenda* zakonske izmjene

Jedno od temeljnih pitanja koje se odnosi na sudsku kontrolu je pitanje granice odlučivanja Visokog upravnog suda RH odnosno pitanje treba li sud provesti potpunu kontrolu pobijane odluke, uključujući opsežnu ocjenu svih činjenica i dokaza konkretnog slučaja, kao i novih dokaza, ili bi se opseg njegove kontrole trebao ograničiti samo na ocjenu zakonitosti pobijane odluke?

U usporedbi s ostalim upravnim sporovima, u postupcima koji se pred Visokim upravnim sudom RH vode zbog povrede prava tržišnog natjecanja, značajno su ograničene ovlasti stranaka. Tako stranke u tim postupcima u pravilu nisu ovlaštene iznositi nove činjenice. Osim toga, značajno je sužen opseg i intenzitet sudske kontrole Visokog upravnog suda RH, budući da on ne može samostalno utvrđivati činjenice te je prilikom donošenja odluke u pravilu vezan samo onim činjenicama koje su iznesene u prethodnom (upravnom) postupku.

Bez obzira na značajno ograničenje raspravnog i istražnog načela, Visoki upravni sud RH ovlašten je donijeti reformacijsku presudu i sam riješiti upravnu stvar. Štoviše, u postupcima zaštite tržišnog natjecanja javni interes traži da sud donese reformacijsku presudu. Unatoč specifičnostima sporova zbog zaštite tržišnog natjecanja koja se temelji na složenim ekonomskim analizama i koja uz pravno znanje zahtijevaju i znanje ekonomske struke, sud u pojedinom predmetu ne bi mogao izbjeći donošenje reformacijske odluke uz obrazloženje da zbog prirode stvari to ne može učiniti (članak 117. stavak 1. ZUS-a). Naime, spor pune jurisdikcije jedini je pravi način kojim Visoki upravni sud RH može provoditi punu kontrolu nad radom Agencije. Izbjegavanje sudske kontrole dovelo bi do toga da je Agencija konačni sudac u vlastitoj stvari, odnosno do potpunog izostanka nadzora suda. No, bez obzira na istaknuto stajalište, reformacijske odluke Visokog upravnog suda RH u postupcima zbog

---

<sup>1252</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 112.

povrede prava tržišnog natjecanja nisu česte u sudskoj praksi. Na temelju provedenog istraživanja i praćenja trendova sudske kontrole u predmetima zaštite tržišnog natjecanja, uočeno je kako je u razdoblju od 2014. do 2024. godine Visoki upravni sud RH donio (pre)mali broj reformacijskih odluka i samostalno odlučivao o meritumu predmeta. Prema dostupnim podacima, udio reformacijskih presuda u usvajajućim presudama u navedenom sedmogodišnjem razdoblju je 14.2%. Omjer kasacijskih i reformacijskih odluka u tim postupcima jedan je od pokazatelja nedovoljnog stupnja sudske zaštite, posebno u pogledu prava na pravilan postupak i pošteno suđenje. Naime, propuštanje meritornog odlučivanja te vraćanje predmeta ima bitan utjecaj na trajanje postupka. Upravo u kontekstu upravnih predmeta, Europski sud za ljudska prava ocijenio je mogućnost (višekratnog) ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje nedostatkom hrvatskog pravnog sustava, koji sam po sebi dovodi do povrede prava na djelotvoran sudski postupak. Osim toga, veliki broj kasacijskih odluka može ukazivati na to da se Visoki upravni sud RH brzo priklanja odlukama Agencije, bez dubljeg razmatranja merituma predmeta. To također može biti jedan od pokazatelja smanjene sposobnosti Visokog upravnog suda RH da ospori odluke Agencije na temelju racionalnih i opravdanih argumenata kao i njegove nedovoljne neovisnosti u osiguranju učinkovite zaštite sudionicima tržišnog natjecanja. Konačno, nevoljkost Visokog upravnog suda RH u vođenju sporova pune jurisdikcije ukazuje na nedovoljno kvalitetan sustav kontrole nad radom Agencije te u potpunosti negira smisao reforme upravnog sudovanja provedene 2010. Prema tome, za (javnopravnu) provedbu zaštite tržišnog natjecanja i osiguravanje jedinstvene primjene pravila, uz djelovanje Agencije, potrebna je djelotvorna sudska kontrola. S obzirom na široke diskrecijske ovlasti Agencije, sud mora imati dovoljno ovlasti da osigura potreban stupanj zaštite svih sudionika na tržištu. Također, u cilju povećanja djelotvornosti zaštite tržišnog natjecanja, nužno je da se sud ne ograničava na provjeru ispravnosti utvrđenja Agencije, već da se odvaži koristiti svoje ovlasti i donositi reformacijske odluke.

Budući da je upravni spor nastavni postupak na prethodeći mu upravni postupak, upravni sudovi imaju funkciju kontrolnog tijela koje je u obavljanju te svoje funkcije ovlašteno (i dužno) reformirati pobijanu odluku donesenu u upravnom postupku. Izbjegavanje sudske kontrole u postupcima zaštite tržišnog natjecanja u konačnici dovodi do toga da sudske kontrole zapravo ni nema. S obzirom na složene ekonomske analize odluka Agencije kao i na specifičnost te visoku zahtjevnost postupaka koji se vode zbog povrede prava tržišnog natjecanja, prvi korak k učinkovitijoj provedbi sudske zaštite svakako je specijalizacija sudaca na području zaštite tržišnog natjecanja. Naime, rezultati provedenog istraživanja ukazuju na

nedovoljnu specijaliziranost sudaca i njihovu upoznatost s iznimno složenom problematikom zaštite tržišnog natjecanja, što se posebno odražava u minimalističkom obrazloženju presuda. Sucima je očito jednostavnije prihvatiti obrazloženja Agencije nego samostalno analizirati predmet spora o kojem nemaju dovoljno znanja. Prema tome, sadržajna specijalizacija u ovom području posebno je važna, budući da je Visoki upravni sud RH prva i posljednja instanca upravnog sudovanja. Iz tog razloga, nužno je da sud razumije nova kretanja kao i stanje na tržištu te da predmet spora razmatra u širem kontekstu razvoja prava i društva. Eventualne pogreške uzrokovane nerazumijevanjem materije, mogu imati teške posljedice za stranke u postupku i za društvo u cjelini. Zbog toga je potrebno svaku specijalizaciju osmisлити i provoditi vrlo promišljeno. Veća obrazovanosti sudaca u specifičnostima predmeta za zaštitu tržišnog natjecanja i stalan priljev predmeta iz tog područja određenom broju sudaca koji imaju iskustva u takvim predmetima u konačnici bi doprinijela povećanju postotka usvojenih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH, većem broju reformacijskih odluka, ali i većom kvalitetom sudskih odluka.

Normativna rješenja koja s jedne strane predviđaju jednostupanjski model zaštite pred Visokim upravnim sudom RH, a s druge strane značajno sužavaju ovlasti tog suda u usporedbi s ovlastima upravnih sudova u drugim postupcima dovode u pitanje učinkovitost upravnosudske zaštite, posebno uzimajući u obzir širinu ovlasti koje ima Agencija, a koje su, štoviše, dvojbene s ustavnopravnog aspekta. Iako u postupku pred Agencijom poduzetnici mogu iznositi dokaze i svoju obranu, ne treba zaboraviti kako je takav postupak i dalje upravnog karaktera. Priroda upravnog postupka je takva da se stranke nalaze u podređenom položaju prema javnopravnom tijelu, koje o njihovim pravima odlučuje jednostrano i autoritativno.<sup>1253</sup> U tom smislu, konačnu odluku o (ne)postojanju povrede donosi Agencija. Za razliku od upravnog postupka, upravni spor je sudski postupak u kojem je naglašen javnopravni karakter te bi u njemu stranke morale imati međusobno ravnopravan položaj.<sup>1254</sup> Uz to, ova postupovna metoda trebala bi osigurati zaštitu od donošenja nezakonitih odluka od strane javnopravnog tijela. S obzirom na značajnu ograničenost da se u postupku pred Visokim upravnim sudom RH iznose nove činjenice, smatramo da je dovedena u pitanje ravnopravnost stranaka u upravnom sporu kao i cilj samog spora. Ograničenost raspravnog i istražnog načela Visokog upravnog suda RH posebno je problematična u slučaju kažnjavanja. Naime, u tim slučajevima sud bi

---

<sup>1253</sup> Borković, op. cit. (bilj. 160), str. 360.-362. Prema navedenom autoru, bitne karakteristike upravnog akta su autoritativnost, jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i pravna vezanost.

<sup>1254</sup> Rajko, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1., Rijeka, 2013., str. 513.

morao imati mogućnost utvrđivanja činjenica i provjere primjene prava. Sužena mogućnost suda da utvrđuje činjenično stanje prilikom izricanja sankcija protivna je članku 6. Europske konvencije te praksi Europskog suda za ljudska prava sukladno kojoj spor mora riješiti sud pune jurisdikcije.<sup>1255</sup> Osim toga, postojeća zakonska rješenja dovode do toga da se u postupku pred Visokim upravnim sudom RH ponavljaju radnje prethodnog upravnog postupka i razmatraju iste činjenice na kojima Agencija temelji svoju odluku. Na taj način dovedena je u pitanje kontrolna funkcija Visokog upravnog suda RH i smanjena učinkovitost sudskog nadzora koji je jedan od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem upravnih tijela. Konačno, navedena rješenja mogu biti jedan od razloga malog broja reformacijskih odluka Visokog upravnog suda RH.

Zbog svega navedenog, u cilju unaprjeđenja postojeće razine upravnosudske zaštite, nužno je provesti određene *de lege ferenda* zakonodavne izmjene. Nekoliko je (normativnih) rješenja kojima se može povećati djelotvornost upravnosudske zaštite u području prava tržišnog natjecanja. Pri tom nam kao uzor mogu poslužiti pojedina rješenja poredbenog prava.

U usporedbi s hrvatskim uređenjem, osim u pogledu modela, europski postupak sudske kontrole razlikuje se i u pogledu ovlasti koje sud ima tijekom postupka. Za razliku od Visokog upravnog suda RH, Opći sud ima široke inkvizitorne ovlasti u utvrđivanju činjenica, poput analize svih (novih i starih) činjenica i dokaza, saslušanja svjedoka, angažiranja vještaka i sl. Osim toga, stranke tijekom postupka mogu iznositi nove činjenice i dokaze, odnosno iznositi svoju obranu, činjenice koje im idu u prilog kao i dokaze koji potkrjepljuju iznesene činjenice. Međutim, za razliku od Visokog upravnog suda RH koji ima izrazito sužene inkvizitorne ovlasti, ali koji može donositi meritorne odluke, Opći sud, iako ima znatno veće ovlasti tijekom postupka, nema ovlast meritorno odlučivati (osim u slučaju odlučivanja o novčanim kaznama). Nedostatak meritornog odlučivanja pred prvostupanjskim sudom europski zakonodavac otklonio je u drugostupanjskom postupku. Ako drugostupanjski sud u žalbenom postupku utvrdi nepravilnosti koje su stranke istaknule u žalbi, on može ukinuti presudu Općeg suda i predmet vratiti Općem sudu na ponovno suđenje ili može meritorno odlučiti o sporu.

U slovenskom pravnom sustavu, protiv odluka CPA-e donesenih u upravnom postupku dopušteno je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RS. Spor koji se vodi pred navedenim sudom je spor u kojem se odlučuje „o zakonitosti akta“ te Upravni sud RS u pravilu ne može donositi meritorne odluke. Iznimno, navedeni sud može samostalno odlučiti o

---

<sup>1255</sup> Slično Staničić, op. cit. (bilj. 98), str. 85.



tužbenom zahtjevu, ako priroda stvari to dopušta i ako je to na temelju činjenica utvrđenih u postupku moguće, osobito ako bi ponovnim postupanjem pred CPA-om tužitelju nastala teško nadoknadiiva šteta ili ako nakon ukidanja odluke CPA-e, CPA donese (novu) odluku, koja je u suprotnosti s pravnim mišljenjem suda ili njegovim stajalištem iznesenim tijekom postupka. Jednako kao hrvatski, i slovenski sustav predviđa razmatranje istih činjenica i dokaza pred nadležnim upravnim sudom, koje su se razmatrale u prethodnom upravnom postupku. Drugostupanjska zaštita osigurana je pred Vrhovnim sudom RS koji, za razliku od prvostupanjskog suda, ima ovlast meritorno odlučivati i zamijeniti odluku Upravnog suda RS svojom. Konačno, osim prava na žalbu, slovenski sustav dopušta i reviziju kao izvanredni pravni lijek o kojoj odlučuje Vrhovni sud RS. Analizirajući rješenja slovenskog zakonodavstva kao i probleme s kojima se susreću slovenska tijela nadležna za provedbu zaštite tržišnog natjecanja, možemo zaključiti kako višestupanjska sudska nadležnost nije dovoljan element za učinkovitu (javnopravnu) zaštitu tržišnog natjecanja. Osim nje, elementi koji utječu na djelotvornost zaštite su i ovlasti nadležnog suda tijekom postupka sudske kontrole, kao i procesna prava stranaka.

Njemački postupak sudske kontrole dvostupanjski je postupak koji karakterizira potpuna „judicijalizacija“ njemačkih pravila tržišnog natjecanja. Kako bi pravo tržišnog natjecanja zaštitio od političkog utjecaja, njemački zakonodavac (prvostupanjskom) sudu dao je iznimno široke ovlasti koje znatno prelaze okvire njemačkih pravila upravnog prava.<sup>1256</sup> Tako Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu, kao prvostupanjski sud, prilikom donošenja odluke ne uzima u obzir diskrecijske ovlasti Saveznog ureda za kartele. On je dužan u okviru postupka *ex officio* utvrditi sve činjenice i preispitati sve dokaze te odluku donosi „na temelju slobodne ocjene svih dokaza do kojih je došao tijekom postupka“. Njegova kontrola obuhvaća sve ekonomske aspekte na kojima se temelji odluka donesena u prethodnom postupku te on ima ovlast meritorno odlučivati. Izvan sudske kontrole jedino su „procjene makroekonomske situacije i trendovi razvoja“.<sup>1257</sup> Drugostupanjska nadležnost povjerena je Saveznom vrhovnom sudu u Karlsruheu. Iako je taj sud vezan činjenicama i dokazima iznesenim u prvostupanjskom postupku, jednako kao Viši pokrajinski sud u Düsseldorfu, i ovaj sud ovlašten je donositi meritorne odluke.

Ponavljanje radnji pred Visokim upravnim sudom RH može se otkloniti po uzoru na europska rješenja, odnosno na način da se strankama omogući da u tužbi, tj. u odgovoru na

---

<sup>1256</sup> Schweitzer, op. cit. (bilj. 631), str. 115.

<sup>1257</sup> Članak 76. stavka 5. GWB-a.

tužbu iznesu nove činjenice i u vezi s tim, predlože nove dokaze. Kasnije iznošenje činjenica i predlaganje dokaza trebalo bi dopustiti ako se tijekom postupka pred Visokim upravnim sudom RH otvore neka nova činjenična pitanja u vezi predmeta spora. U tom slučaju, potrebno je odrediti trenutak kasnijeg iznošenja činjenica i predlaganja dokaza kao i pretpostavke koje za to moraju biti ispunjene. Jačanje kontrolne funkcije Visokog upravnog suda RH moguće je osigurati davanjem istražnih ovlasti navedenom sudu. U tom smislu, trebalo bi mu omogućiti utvrđivanje činjenica koje stranke nisu iznijele, kao i da *ex officio* izvodi dokaze. U konačnici, to nalaže i izraženi javnopravni karakter postupaka za zaštitu tržišnog natjecanja. Međutim, da bi uistinu došlo do povećanja djelotvornosti zaštite tržišnog natjecanja, potrebno je da se sud odvaži upotrebljavati svoje inkvizitorne ovlasti. Samo tada možemo govoriti o unaprjeđenju upravnosudske zaštite te, u konačnici, i o zaštiti svih sudionika na tržištu. Naime, praksa Suda EU potvrđuje kako za povećanje djelotvornosti nije dovoljan adekvatan zakonodavni okvir. To je svakako nužan prvi korak. No, za oživotvorenje ovog zakonodavnog rješenja potrebno je da sud uistinu i primjenjuje svoje ovlasti.

Osim predloženih zakonodavnih izmjena koje ne zahtijevaju veće intervencije, moguća su još dva rješenja kojima bi se unaprijedila provedba zaštite tržišnog natjecanja. Kao što je *supra* istaknuto, zakonskim ograničenjem raspravnog i istražnog načela u sporovima zbog povrede ZZTN-a dovodi se u pitanje učinkovitost postojećeg modela upravnosudske zaštite u tim postupcima. Zbog ovakvog rješenja, u postupku pred Visokim upravnim sudom RH uglavnom se duplicira postupak te se ponovno razmatraju one činjenice i dokazi koji su razmatrani u postupku pred Agencijom. Takav postupak provode zaposlenici Agencije, a ne nepristrano sudsko tijelo te se u tom smislu Agencija pojavljuje u svojstvu „istražitelja, tužitelja i konačno i u ulozi suca“. Zbog toga, on se ne može poistovjetiti s redovitim sudskim prvostupanjskim postupkom u kojem bi strankama bila zajamčena nepristrana ocjena svih iznesenih dokaza i činjenica. Osim toga, ovakvim ograničenjem ovlasti suda u kombinaciji s jednostupanjskim modelom zaštite apsolutno se negira ustavno pravo stranke na žalbu i smisao reforme upravnog sudovanja. U tom smislu, u cilju unaprjeđenja postojeće razine upravnosudske zaštite i otklanjanja istaknutih nedostataka, predlaže se *de lege ferenda* uvođenje dvostupanjskog modela zaštite u sporovima zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Na taj način došlo bi do rasterećenja Visokog upravnog suda RH i jačanja njegove primarne uloge i funkcije, što bi u konačnici utjecalo i na povećanje razine kvalitete njegova rada. Konačno, time bi se otklonile neusklađenosti s europskim zakonodavstvom u onim slučajevima predviđenim ECN+ direktivom u kojima su države članice dužne osigurati dvostupanjski model zaštite.

Drugo rješenje za unaprjeđenje postojeće razine upravnosudske zaštite je da se podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, u postupcima zbog povrede prava tržišnog natjecanja, *de lege ferenda* omogućiti svim strankama iz upravnog spora, bez ograničenja. Naime, sve do stupanja na snagu ZUS-a iz 2024., ovaj pravni lijek mogao je podnijeti isključivo DORH. Kako bi ga učinio dostupnijim strankama, zakonodavac je novim ZUS-om propisao da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti izravno, bez DORH-a, može podnijeti protivna stranka (i) ako je DORH bio stranka u upravnom sporu ili (ii) ako je DORH zastupao tuženika u sporu ili (iii) ako DORH u propisanom roku ne dostavi predlagatelju zahtjeva obavijest o svojoj odluci, odnosno ako DORH predlagatelju ne dostavi obrazloženu negativnu obavijest o odluci povodom prijedloga za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, pri čemu ovu ovlast nemaju javnopravna tijela kao stranke u sporu.<sup>1258</sup> Iako je zakonodavac novim ZUS-om učinio korak naprijed u cilju jačanja postupovnih prava stranaka, smatramo kako u postupcima zaštite tržišnog natjecanja u praksi gotovo da i neće doći do povećanja dostupnosti ovog pravnog lijeka strankama odnosno do poboljšanja njihova položaja u sporu. Naime, prema ZZTN-u, DORH nije stranka u postupku. Osim toga, do sada nije zabilježen niti jedan primjer zastupanja Agencije u sporu po DORH-u. Ovaj put izravnog podnošenja zahtjeva Agencija može stranci zatvoriti na način da odluči da ga u postupcima neće zastupati DORH. Konačno, teško je za očekivati da će DORH prekoračivati rok za dostavu predlagatelju obavijesti o svojoj odluci, odnosno da ju neće obrazložiti.

### 3. Procesnopravni mehanizmi javnopravne provedbe ne osiguravaju dostatna jamstva sudionicima na tržištu u zaštiti njihovih prava i sloboda

U usporedbi s privatnopravnom provedbom, javnopravna zaštita tržišnog natjecanja u RH ima znatno izraženiju ulogu. Unatoč tome, postoje određeni elementi koji su izvan dosega javnopravne provedbe. Naime, nedostatak javnopravne zaštite je to što se u postupku pred nadležnim tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja ni na koji način ne može sanirati šteta koja je nastala potrošačima, ali i ostalim sudionicima na tržištu. Dakle, tužbe za naknadu štete, iako su značajan element u zaštiti tržišnog natjecanja, nisu obuhvaćene javnopravnom provedbom. Prema tome, u cilju osiguravanja jamstva sudionicima na tržištu u zaštiti njihovih prava i sloboda važnu ulogu ima i privatnopravna provedba. Prema tome, za učinkovitu zaštitu sudionika na tržištu nije dovoljna (djelotvorna) javnopravna zaštita.

---

<sup>1258</sup> Članak 141. st. 2.-4. ZUS-a.

Važnost privatnopravne provedbe zaštite tržišnog natjecanja prepoznao je i europski zakonodavac te je prije gotovo deset godina donio Direktivu o naknadi štete nastale zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Neovisno o tome što je implementacija ove Direktive u pojedinim državama članicama dovela do povećanja učinkovitosti privatnopravne provedbe, povećanje djelotvornosti u RH potpuno je izostalo. Prema rezultatima istraživanja inozemne doktrine, u RH se do kraja 2020. godine nije vodio niti jedan postupak za naknadu štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja. S druge strane, iako se njemački i hrvatski zakonodavni okvir privatnopravne provedbe u bitnim obilježjima poklapaju, njemački pravni sustav karakterizira snažna razvijenost ovog oblika zaštite.

Navedeni rezultati ukazuju na nejednakost javnopravne i privatnopravne komponente u ostvarenju učinkovite zaštite tržišnog natjecanja. Oni su ujedno jedan od pokazatelja nedovoljne osviještenosti građana RH o važnosti zdrave konkurencije za pojedinca, ali i društvo u cjelini. Također, izostanak učinkovitosti privatnopravne provedbe ukazuje na nezavidnu razinu kulture tržišnog natjecanja u RH. Konačno, izostanak podnošenja tužbi za naknadu štete može biti svojevrsni signal počiniteljima povrede za daljnji nastavak protupravne prakse budući da se ne može zanemariti ukupan zbroj manjih iznosa naknade štete prouzročenih velikom broju sudionika na tržištu koji, u slučaju izostanka podnošenja tužbi, zadržava počinitelj povrede. Naime, jačanje kulture tržišnog natjecanja jednako je važan aspekt kao i samo sankcioniranje povreda. Poznavanje načela i pravila tržišnog natjecanja ima značajan utjecaj na učinkovitost politike tržišnog natjecanja. U tom smislu, različitim oblicima djelovanja potrebno je povećati razinu svijesti cjelokupne društvene zajednice o važnosti poštivanja pravila tržišnog natjecanja u stvaranju konkurentnog tržišta i tržišnog gospodarstva. Neke od aktivnosti kojima se može promicati pravo tržišnog natjecanja su kontinuirano organiziranje stručnih skupova i međunarodnih konferencija o aktualnim i specifičnim temama iz područja zaštite tržišnog natjecanja, držanje edukacija za različite kategorije sudionika (poduzetnici, studenti, udruženja poduzetnika, šira javnost), pisanje stručnih i znanstvenih članaka te povezivanje znanosti i prakse pri čemu je, u cilju što kvalitetnije edukacije, potrebno posebnu pozornost posvetiti stručnom usavršavanju studenata iz područja prava tržišnog natjecanja te osigurati više prostora u postojećim kolegijima posvećenim suvremenom pravu tržišnog natjecanja. Osim edukacije studenata, potrebne su dodatne edukacije predstavnika pravosuđa te njihovo upoznavanje s pravom tržišnog natjecanja i relevantnom (europskom) sudskom praksom. Jedan od značajnijih načina promicanja prava i politike tržišnog natjecanja je i intenzivna suradnja s različitim institucijama, odnosno s tijelima javne i državne vlasti, znanstvenim ustanovama, a posebno sa

srodnim regulatorima. Konačno, u cilju podizanja svijesti o učincima provedbe prava tržišnog natjecanja i jačanja kulture tržišnog natjecanja potrebno je intenzivirati medijsko informiranje javnosti i javnu vidljivost Agencije, koja, između ostalog, može obuhvaćati aktivno i učestalo komuniciranje s javnošću kroz česta priopćenja za medije, tiskovne konferencije te nastupe ovlaštenih predstavnika Agencije na kojima se predstavljaju njezini predmeti i odluke.

4. Potrebno je *de lege ferenda* u hrvatsko zakonodavstvo uvesti mehanizme kompenzacijske kolektivne pravne zaštite zbog povrede prava tržišnoga natjecanja

Ograničenost javnopravne provedbe i neučinkovitost privatnopravne provedbe zahtijevaju uvođenje novih mehanizama za postizanje djelotvornije zaštite u području tržišnog natjecanja. U tom smislu, potrebne su odgovarajuće normativne promjene kojima bi se pravno uredila specifičnost i povećala učinkovitost zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja te kako bi se otklonili postojeći nedostaci pravne zaštite u ovom području.

Analizom Zakona o predstavničkim tužbama utvrđeno je da mehanizam kolektivne pravne zaštite nije predviđen u postupcima koji bi se ticali zaštite tržišnog natjecanja, iako je riječ o iznimno važnom području. Budući da je slobodno tržišno natjecanje u RH proglašeno općim dobrom, potrebno je da, u cilju povećanja učinkovitosti njegove zaštite, svatko može pokrenuti postupak pred sudom u javnom interesu. Strogo individualistički koncept parničnog postupka koji je svojstven hrvatskom pravnom sustavu predstavlja problem u ostvarivanju zahtjeva koji su u javnom interesu. Iz tog razloga, potrebno je u ovom području postojeće mehanizme nadopuniti novima te stvoriti odgovarajući procesnopravni okvir koji bi omogućio objedinjavanje zahtjeva onih čija su prava povrijeđena. Takav mehanizam posljedično bi imao učinak i na cjelokupnu zajednicu.

Najprikladniji način stvaranja navedenog okvira je kolektivna pravna zaštita kao svojevrstan spoj zaštite privatnopravnih i javnopravnih interesa, odnosno ostvarenja širih društvenih interesa zaštite slobodnog tržišnog natjecanja i individualnih postupaka svakog pojedinca koji za cilj imaju osigurati pristup pravdi. Pri tom je nužno da tim mehanizmom, slično kao i u području zaštite potrošača, bude predviđena i kompenzacijska kolektivna pravna zaštita.

Ovim procesnopravnim modelom svladavaju se financijske prepreke i olakšava učinkovito ostvarenje zahtjeva za naknadu štete, s obzirom na to da je njime obuhvaćen veći

broj oštećenika, čime se ujedno smanjuju potrebni ekonomski resursi i tehnička stručnost. Navedeni mehanizam može doprinijeti utuženju manjeg broja pojedinačno neisplativih parnica te posljedično spriječiti daljnje povrede. Njime se također doprinosi procesnoj ekonomičnosti, uklanjanju procesne neravnoteže i učinkovitosti procesnopravne zaštite. Takav pristup svojevrsna je realizacija članka 47. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, prema kojem svatko kome su prava i slobode zajamčene europskim pravom povrijeđena ima pravo na djelotvoran pravni lijek.

Osim toga, ovim mehanizmom nastoji se počiniteljima povrede, iz općih preventivnih razloga, oduzeti neopravdano stečena korist. Prema tome, u tim slučajevima svrha mehanizma kolektivne pravne zaštite nije samo naknada individualne materijalne štete te se on iz tog razloga ne može uvrstiti u kategoriju odštetnog prava. Budući da se njime suzbijaju protupravna djelovanja potencijalnih povreditelja, navedeni mehanizam sadrži u sebi i element represivnosti. Uz represivnu, on ima i preventivnu funkciju prema eventualnim ostalim sudionicima na tržištu, koja se odražava u spoznaji o tome što ih u financijskom smislu očekuje, ako se ne budu pridržavali propisa za zaštitu tržišnog natjecanja. Njime se tako štite prava pojedinih skupina *pro futuro*. On ujedno doprinosi i moralnom zadovoljstvu potrošača i ostalih članova društvene zajednice, osiguravajući da se počinitelj izvede „pred lice pravde“. Konačno, dostupnost navedenog mehanizma može dovesti do toga da i sami potrošači, kao i ostali sudionici na tržištu, daju veću važnost prevenciji i jednakom postupanju, a ne toliko individualnoj naknadi, što u konačnici doprinosi ostvarenju pravnog poretka odnosno ostvarenju općih društvenih interesa i blagostanju cjelokupne zajednice. U tom smislu, javnopravna, privatnopravna i kolektivna pravna zaštita prava tržišnog natjecanja međusobno su uvjetovane, budući da sve imaju isti cilj, sve su usmjerene na ostvarivanje djelotvornijeg, ekonomičnijeg i sigurnijeg sustava pravne zaštite.

Zbog svega navedenog potrebno je odstupiti od klasičnog poimanja mehanizma kolektivne pravne zaštite, koji se u pravnoj teoriji smatra mehanizmom privatnopravne provedbe. Naime, ovaj mehanizam je svojevrsni spoj ostvarenja širih društvenih interesa zaštite slobodnog tržišnog natjecanja i individualnih postupaka svakog pojedinca koji za cilj imaju osigurati pristup pravdi. Njegov cilj nije samo utvrđenje povrede i kompenzacija, kao što se to do sada u pravnoj teoriji isticalo, već i odvrćanje i poštivanje propisa. Dakle, ovaj mehanizam, uz zaštitu individualnih prava svakog pojedinca, ima i odvraćajuću, ali i represivnu funkciju koja je u pravnoj teoriji do sad bila „rezervirana“ samo za javnopravnu provedbu. Iz tog razloga,

on se može smatrati posebnim mehanizmom pravne zaštite koji ne možemo okarakterizirati kao isključivo privatnopravni, ali niti kao isključivo javnopravni mehanizam.

Ključni elementi u osmišljavanju mehanizma kolektivne pravne zaštite su aktivna legitimacija, izbor između *opt-in* i *opt-out* modela, financiranje troškova postupka, naknada troškova postupka i naknade odvjetnika za uspjeh u sporu te raspodjela preostalog iznosa naknade štete. Tako bi aktivna legitimacija trebala biti dana kvalificiranim subjektima poput udruga za zaštitu potrošača ili udruženja poduzetnika, čiji su ciljevi i područje djelovanja izravno povezani s pravima za koja se tvrdi da su povrijeđena i u odnosu na koja se podnosi tužba. Budući da Agencija kao tijelo nadležno za provedbu zaštite tržišnog natjecanja ima pristup potrebnim informacijama i dokazima te posljedično tomu može procijeniti okvirni iznos ukupne štete nastale povredom, zakonodavac bi i njoj trebao dati aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe. Osim aktivne legitimacije, za dopuštenost kolektivne tužbe potrebna je i reprezentativnost tužitelja koju bi trebao ocjenjivati sud. Naime, kako bi se spriječile eventualne zlouporabe sudskih postupaka potrebno je da reprezentativnost kvalificiranih subjekata bude pod strogom sudskom kontrolom.

Jedno od temeljnih pitanja mehanizma kolektivne pravne zaštite je izbor između *opt-in* i *opt-out* modela. Budući da *opt-in* model zahtijeva izričito iskazivanje namjere oštećenika da sudjeluje u postupku, on je nedvojbeno u skladu s načelom dispozicije stranaka, a koje načelo je osnova hrvatske procesnopravne tradicije. Prednost ovog modela je lakše odlučivanje suda o dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva jer, prema ovom modelu, predmet postupka čini zbroj svih pojedinačnih zahtjeva. Uz to, ovaj model jamči da presuda neće imati učinak prema oštećenicima koji se nisu pridružili zahtjevu. S druge strane, njegovi glavni nedostaci su smanjenje učinkovitosti pravne zaštite u slučajevima masovnih povreda. Uz to, u području zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja potrošačima je povreda često puta nepoznata tako da su dokazivanje i procjena ukupne štete otežani. S druge strane, *opt-out* model pogodniji je u situacijama masovnih šteta u kojima je iznos štete mali. Naime, u situacijama u kojima oštećenici ne smatraju opravdanim upuštati se u sudski postupak zbog male štete, bilo bi pretjerano i formalistički tražiti izričiti pristanak oštećenika. Iako je načelo stranačke dispozicije jedno od temeljnih načela građanskog postupka, ono ne bi trebalo biti imperativ koji bi diktirao strogu zabranu bilo kojeg procesnog mehanizma, temeljenog na zaključku da su oštećenici koji se nisu isključili iz postupka, prešutno pristali u njemu sudjelovati. Kod ovog modela od iznimne je važnosti sveobuhvatan sustav informiranja javnosti i potencijalnih oštećenika o pokretanju postupka, kako bi se osiguralo pravo pojedinca da se u bilo kojem trenutku isključi

iz postupka. Međutim, ovaj model ne bi smio biti dostupan oštećenima koji su pretrpjeli značajnu štetu. U takvim slučajevima nije potrebno ublažavanje načela stranačke dispozicije. Najmanje što se može zahtijevati od oštećene osobe u slučajevima većeg iznosa štete je njegov izričit pristanak za sudjelovanje u postupku. Prilikom definiranja „malog iznosa štete“ i ekonomske isplativosti sudjelovanja u postupku, ključno je usvojiti konkretan standard odnosno visinu štete, koja bi mogla biti obuhvaćena *opt-out* modelom i koja mora biti jednaka u svim državama članicama EU. Zbog svega navedenog, prilikom uspostave ovog modela, zakonodavac mora usmjeriti pažnju na uvjete pod kojima će se taj model dopustiti, kao i na procesnopravna jamstva koja imaju za cilj uklanjanje svih oblika zlouporabe.

Pokretanje postupka za zaštitu slobodnog tržišnog natjecanja, od strane onih čije subjektivno građansko pravo nije povrijeđeno ili ugroženo, s jedne strane je atipično i finansijski problematično, budući da subjekti sami moraju snositi troškove postupka u kojem su sudjelovali kao stranke, iako su postupak vodili u javnom interesu. Osim toga, dodatan problem predstavlja nedostatak finansijskih sredstava navedenih subjekata. S druge strane, takvo vođenje postupka je društveno poželjno i doprinosi ostvarenju slobodnog tržišnog natjecanja i društvenom blagostanju. Stoga bi prilikom osmišljavanja mehanizma kolektivne pravne zaštite, zakonodavac trebao riješiti i pitanje njegova financiranja. Jedna od mogućnosti je dopuštanje financiranja od strane treće osobe kao što to predviđa i Preporuka o kolektivnoj pravnoj zaštiti, odnosno Direktiva o predstavnički tužbama u području zaštite potrošača. U tom slučaju, zakonodavac mora predvidjeti zaštitne mjere kojima se sprječava zlouporaba sudskog postupka. Posredan način financiranja može biti i prebacivanje troškova postupka s tužitelja na odvjetnika na način kako je to predvidio slovenski zakonodavac. Prema slovenskom modelu u imovinskopravnim predmetima odvjetnik može sa strankom ugovoriti nagradu razmjerno uspjehu u postupku, ali najviše do 15% ukupno ostvarenog uspjeha. Međutim, u postupcima kolektivne pravne zaštite odvjetnik može primiti nagradu do 30% ostvarenog uspjeha u postupku, pod uvjetom da se obveže snositi puni iznos troškova postupka u slučaju neuspjeha u sporu. Treće moguće rješenje je ublažavanje načela „gubitnik plaća“, po uzoru na njemački model. Naime, njemački GWB sadrži posebna pravila o naknadi troškova u postupcima zaštite zbog povrede prava tržišnog natjecanja. Prema njima, sud može, na prijedlog stranke, odlučiti da stranka nadoknadi troškove postupka razmjerno vrijednosti predmeta spora i njezine ekonomske situacije, pod uvjetom da ona učini vjerojatnim da bi njezina ekonomska situacija bila ozbiljno ugrožena zbog snošenja troškova postupka.



Konačno, zakonodavac treba regulirati pitanje kome pripada neraspodijeljeni iznos dosuđene naknade štete. Taj problem javlja se kod *opt-out* modela koji podrazumijeva mogućnost stjecanja (često vrlo visokih) novčanih iznosa na ime dosuđene štete koji se ne mogu isplatiti oštećenima, bilo zato što im je identitet nepoznat ili zato što oni ne mogu dokazati ili čak procijeniti iznos štete koju su pretrpjeli. U državama članicama postoje različita rješenja, poput uplate neraspodijeljenog iznosa u državni proračun, dodjele tog iznosa poznatim oštećenima ili pak subjektu koji je zastupao oštećene te upotreba dodijeljene odštete za pokrivanje troškova postupka. Smatramo kako rješenje prema kojem ovlašteni subjekti s jedne strane u cijelosti snose financijski rizik gubitka spora, a s druge strane u slučaju uspjeha neraspodijeljeni iznos moraju predati u državni proračun, neće poticati ovlaštene subjekte u njihovom daljnjem djelovanju. Ako su im već dana određena ovlaštenja, zakonodavac bi trebao stvoriti razuman opći okvir i predvidjeti određene ekonomske poticaje. U tom smislu, najsvrsishodnije bi bilo da se cijeli neraspodijeljeni iznos (ili barem njegov dio) prepusti subjektima koji su podnijeli tužbu i koji će taj iznos koristiti u svrhu svog daljnjeg djelovanja i ostvarivanja postavljenih općekorisnih društvenih ciljeva. Drugo moguće rješenje je osnivanje fonda za financiranje daljnjih mjera zaštite od povrede.

Prilikom osmišljavanja mehanizma kolektivne pravne zaštite, zakonodavac mora postaviti jasne ciljeve koje želi ostvariti i biti otvoren za modele koji će mu u tome pomoći. Pri tom se mora fokusirati na ono što želi postići (i kako to postići), a ne, kako to godinama pogrešno čini europski zakonodavac, samo na ono što želi izbjeći. Tako je, primjerice, europski zakonodavac godinama fokusiran na sprječavanje zlouporabe sudskih postupaka i izbjegavanje *opt-out* modela, bez raspravljanja o njegovom potencijalu da doprinese učinkovitosti provedbe zaštite tržišnog natjecanja. Jednako tako, Komisija je često isticala kako su *opt-out* mehanizmi i naknade odvjetnika za uspjeh u sporu strani pravnoj tradiciji država članica. Međutim, iz Izvješća o provedbi Preporuke prema kojem šest država članica dopušta uporabu načela *opt-out*, a devet država članica dopušta neka vrstu odvjetničkih naknada za uspjeh u sporu, vidimo da to baš i nije tako kako Komisija godinama naglašava. Dakle, umjesto fokusiranja na sprječavanje zlouporabe, fokus zakonodavca trebao bi biti cilj koji se mehanizmom kolektivne pravne zaštite nastoji ostvariti i potencijal takvog mehanizma za cjelokupnu društvenu zajednicu.

5. Procesnopravnu zaštitu zbog povrede prava tržišnoga natjecanja karakterizira međusobna isprepletenost različitih metoda pravne zaštite

Kao što je *supra* istaknuto, u cilju reguliranja slobodnog tržišnoga natjecanja i tržišne ravnoteže potrebno je uspostaviti određena pravila kojima se, između ostalog, nastoji spriječiti moguće zlouporabe, odnosno spriječiti i ograničiti zlouporaba poduzetnika u vladajućem položaju ili međusobno dogovaranje poduzetnika koji utječu na tržište. Uspostava adekvatnih pravila i njihova primjena u praksi u konačnici imaju utjecaj na ostvarenje boljih životnih uvjeta i povećanje životnog standarda. Prema tome, možemo zaključiti kako je konačni cilj politike tržišnoga natjecanja ostvarenje prosperiteta i dobrobiti cjelokupne društvene zajednice odnosno svih građana države koja ta pravila uspostavlja.

Rezultati istraživanja pokazali su različitu prirodu pravne zaštite tržišnoga natjecanja koja se pruža procesnopravnim mehanizmima kao i određene specifičnosti u navedenom području. Analizom hrvatskog normativnog uređenja i njegovom primjenom u praksi utvrđena je različitost modela koji se mogu koristiti u području zaštite tržišnoga natjecanja te njihova međusobna isprepletenost. Također je utvrđeno da postojeći mehanizmi domaćeg zakonodavstva ne osiguravaju dostatna jamstva sudionicima na tržištu u zaštiti njihovih prava i sloboda. Konačno, rezultati istraživanja pokazali su da za učinkovitu zaštitu tržišnoga natjecanja nije dovoljna djelotvorna (i adekvatna) javnopravna provedba. Uz nju, potrebno je da se postojeći mehanizmi nadopune novima, odnosno da se u hrvatski pravni sustav uvedu mehanizmi kompenzacijske kolektivne pravne zaštite. No, uvođenje novih normativnih rješenja samo je polovica puta u vezi s njihovom iskonskom provedbom. Druga polovica leži na pravilnom i kvalitetnom radu svih involviranih tijela koja će u konkretnim okolnostima oživljavati odnosno primjenjivati normativna rješenja.

Da bismo govorili o učinkovitoj zaštiti tržišnoga natjecanja, potrebno je da svaki oblik zaštite bude djelotvoran. Pri tom se sve metode zaštite (javnopravna, privatnopravna i kolektivna pravna zaštita) ne mogu se promatrati odvojeno, već u njihovoj međusobnoj povezanosti. Upravo raznolikost i isprepletenost različitih metoda pravne zaštite u pravu tržišnoga natjecanja pokazuju kako je potrebno odstupiti od tradicionalnog stajališta sudske prakse da su „propisi o zaštiti tržišnoga natjecanja po svojoj pravnoj prirodi javnopravni“, kao i od stroge dihotomije prema kojoj se javnom provedbom štite (isključivo) javni interesi, a privatnom privatni. Tomu u prilog govori i uvođenje spora pune jurisdikcije kojem bi cilj, s jedne strane, trebao biti osiguranje sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih

osoba, a s druge strane zaštita objektivnog pravnog poretka.<sup>1259</sup> Nažalost, ovaj cilj u pravu tržišnog natjecanja ostvario se samo u manjem broju sudskih postupaka.

Konačno, rezultati istraživanja pokazali su da je za učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja potreban adekvatan zakonodavni okvir, djelotvorna sudska kontrola u kojoj sud ima (i primjenjuje) inkvizitorne ovlasti te specijalizacija sudaca i drugih involviranih tijela u ovom području. S obzirom na široke diskrecijske ovlasti Agencije, sud mora imati dovoljno ovlasti da osigura potreban stupanj zaštite svih sudionika na tržištu. Također, u cilju povećanja djelotvornosti zaštite tržišnog natjecanja, nužno je da se sud ne ograničava na provjeru ispravnosti utvrđenja Agencije, već da se odvaži koristiti svoje ovlasti i donositi reformacijske odluke. Osim toga, ulogu u povećanju djelotvornosti ima i svijest svakog člana društvene zajednice o postupcima koji narušavaju tržišno natjecanje, kao i o odgovarajućem djelovanju za sprječavanje i sankcioniranje takvih postupaka. Upravo je svijest građana ključan faktor u stvaranju i podizanju kulture tržišnog natjecanja. Iz tog razloga potrebno je kontinuirano osvještavati javnost o značaju prava tržišnog natjecanja, prednostima zdrave konkurencije, kao i o negativnim učincima povrede prava tržišnog natjecanja na ekonomiju i gospodarstvo, ali i na svakog pojedinca. Budući da su teme iz ovog područja u europskom i poredbenom pravu aktualne i iznimno važne, potrebno je intenzivnije raditi na dubljem ukorjenjivanju sustava za zaštitu tržišnog natjecanja u hrvatski pravno-ekonomski sustav, posebno u smjeru otklanjanja nedostataka koji su istaknuti u ovom radu. Konačno, nužno je već danas započeti s intenzivnijim razvojem kulture tržišnog natjecanja u RH te kontinuirano raditi na izgradnji sveobuhvatnog sustava zaštite tržišnog natjecanja, koji pored nadležnih tijela obuhvaća i sveučilišta, nevladine organizacije, udruženja odvjetnika i korporativnih pravnika te udruge potrošača.

---

<sup>1259</sup> Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. br. Usž-206/15 od 30. travnja 2015.

## POPIS LITERATURE

### 1. ČLANCI I KNJIGE

1. Ackermann, Thomas, Kartellrecht und Verbraucherschutz, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, (9), 2016., 397-398.
2. Ahrens, Hans-Jürgen, Injunctive and compensatory collective redress mechanisms against restraints of competition and unfair trade practices, *Journal of European Tort Law*, vol. 6, br. 2, 2015., 145-162.
3. Akšamović, Dubravka, Judicial Review in Competition Cases in Croatia: Winning and Losing Arguments before the High Administrative Court of the Republic of Croatia, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 22, 2020., 7-26.
4. Akšamović, Dubravka, Judicial Review in EU and Croatian Competition Cases: The Procedure and Intensity of Judicial Review, u: *EU Competition and State Aid Rules*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2017., 67-86.
5. Akšamović, Dubravka, Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, br. 3-4, Zagreb, 2017., 405-438.
6. Akšamović, Dubravka; Vlaović, Jovan, Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja, *Pravni vjesnik*, vol. 33, br. 2, 2007., 47-76.
7. Alexander, Christian, Die strafbare Werbung in der UWG-Reform. *Wettbew R Prax (WRP)*, 2004., 407–421., u: Emmerich, Volker, *Unlauterer Wettbewerb*, C.H. Beck, München, 2012.
8. Alexander, Christian, Neue Aufgaben des Bundeskartellamtes bei Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 2017., 391-397.
9. Alnors - Llorens, Albertina, *EC Competition Law and Policy*, Willan Publishing, Devon, Portland, 2002.
10. Althammer, Christoph, u: Stein, Friedrich; Jonas, Martin (ur.), *Kommentar zur ZPO*, Band 2, 23. Aufl., 2016, § 142, Rdnr. 7, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016.
11. Andreangeli, Arianna, Toward an EU Competition Court: „Article-6-Proofing“ Antitrust Proceedings before the Commission?, *30 World Competition* 595, 2007., 595-622.
12. Augenhöfer, Susanne, Die Reform des Verbraucherrechts durch den "New Deal": ein Schritt zu einer effektiven Rechtsdurchsetzung, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2019., 5-13.

13. Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. 15, 2002., 231-246.
14. Barent, René, Remedies and Procedure Before the EU Courts, Kluwer Law International, The Netherlands, 2016.
15. Baretić, Marko, Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu u: Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosudnom području: rješavanje trgovačkih i potrošačkih sporova, ur. Tomljenović, Vesna i dr., Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2009., 241-285.
16. Barić, Sanja, Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat, Hrvatska javna uprava, 2006.
17. Barker, Kit, Modelling Public and Private Enforcement: The Rationality of Hybridity, 37 U. Queensland L.J. 9, 2018., 9-23.
18. Bartodziej, Peter, Reform der t.G-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden, Nomos, 1996.
19. Baye, Michael R.; Wright, Joshua D., Is antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity and judicial training on appeals. The Journal of Law and Economics, vol. 54, br. 1, 2011., 1-24.
20. Becker, Carsten, Befugnisse und Praxis des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz nach der 9. GWB-Novelle. Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, 15(4), 2017., 317-338.
21. Bernatt, Maciej, The compatibility of deferential standard of judicial review in the EU competition proceedings with Article 6 of the European Convention on Human Rights. Institute for Consumer Antitrust Studies Working Papers, Loyola University Chicago, 1-30.
22. Bilić Antun; Petrović, Siniša; Josipović, Tatjana, Independent regulators in the network industries, u: Regulatory agencies in the tension between law and economics, Bodiroga-Vukobrat, N., Sander, Gerald G. i Barić, S. (ur.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2011.
23. Bishop, Simon, Walker, Mike, The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement, Sweet and Maxwell, London, 2002.
24. Blanco, Luis Ortiz, EU Competition Procedure, Oxford University Press, Oxford, 2013.
25. Borković, Ivo, Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002.
26. Böge, Ulf; Ost, Konrad, Up and Running, or is it? Private enforcement – the Situation in Germany and Policy Perspectives European Competition Law Review, 2006., 197-210.

27. Bratina, Tanja, Ekonomski vidiki določanja odškodnin v primeru kršitev pravil konkurenčnega prava vol. 4, br. 1, LeXonomica, 2012., 73-90.
28. Brinker, Ingo, Verbraucherschutz im GWB, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, 2017., 141–142.
29. Brkan, Maja; Bratina, Tanja, Private Enforcement of Competitions Law in Slovenia: A New Field to be Developed by Slovenian Courts, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 8, 2013., 75-106.
30. Buccirossi, Paolo; Carpagnano, Michele, Is it Time for the European Union to Legislate in the Field of Collective Redress in Antitrust (and how)?, Journal of European Competition Law & Practice, vol. 4, br. 1, 2013., 3-15.
31. Bukovac Puvača, Maja, Ekonomski gubitci kao šteta u hrvatskom odštetnom pravu nakon prenošenja Direktive 2014/104 EU, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 38, br. 1, 2017., 397-418.
32. Bukovac Puvača, Maja; Butorac Malnar, Vlatka, Izvanugovorna odgovornost za štetu prouzročena povredom pravila tržišnog natjecanja, Hrvatska pravna revija 12 (2008.), 32-54.
33. Bukovac, Puvača, Maja; Slakoper, Zvonimir, Belanić, Loris, Obvezno pravo, Posebni dio II., Izvanugovorni odnosi, Novi informator, Zagreb, 2015.
34. Buntscheck, Martin; Stichweh, Hanna, Germany: Private Antitrust Litigation. The European Antitrust Review, 2015., 154-158.
35. Burrer, Steffen, Model proceedings for consumer claims are coming, dostupno na: <https://www.noerr.com/en/insights/das-musterverfahren-fuer-verbraucherklagen-kommt>, pristup: 11.4.2022.
36. Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović Siniša; Akšamović, Dubravka; Liszt, Marijana, Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
37. Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović, Siniša, Pravo tržišnog natjecanja, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.
38. Buttigieg, Eugene, Consumer Interests and the Antitrust Approach to Abusive Practices by Dominant Firms, European Business Law Review, vol. 16, br. 5, 2005., 1191-1285.
39. Cerovac, Mladen, Pojam poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja, Hrvatska pravna revija 10 (2005.), 60-70.
40. Cerovac, Mladen, Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja, TEB, Zagreb, 2003.

41. Cosma, Hakon A.; Whish, Richard, Soft Law in the Field of EU Competition Policy, *European Business Law Review*, 2003.
42. Crane, David, A., Optimizing Private Antitrust Enforcement, *Vanderbilt Law Review*, Forthcoming, University of Michigan Public Law Working Paper, 164, (2009.), 9-21.
43. Crnić, Ivica, *Zakon o obveznim odnosima: napomene, komentari, sudska praksa i prilozi*, Organizator, Zagreb, 2006.
44. Cseres, Katalin, *Competition Law and Consumer Protection*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.
45. Cseres, Katalin, The Implementation of the ECN+ Directive in Hungary and Lessons Beyond, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies (YARS)*, 2019., 55-90.
46. Čikara, Emilia, Novosti u razvoju europskog prava zaštite potrošača, osvrt na Zelenu knjigu o reviziji pravne stečevine na području zaštite potrošača Europske Zajednice, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, 2008., 60-71.
47. Čulinović Herc, Edita, Zubović, Antonija, Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktualnosti u postupcima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2, 2013., 271-392.
48. Ćesić, Zlatko; Gorenc Vilim, *Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRiF-plus*, Zagreb, 2005.
49. Danilović, Jelena, *Popularne tužbe od rimskog do savremenih prava*, Institut za pravnu istoriju, Beograd, 1968.
50. De la Torre, Fernando Castillo, Evidence, Proof and Judicial review in Cartel Cases, *World Competition*, vol. 32, br. 4, 2009., 505–578.
51. Delatre, Jocelyn, G., Beyond the White Paper: rethinking the Commission's Proposal on private antitrust litigation, *Competition Law Review*, vol. 8, br. 1, 2011., 29-58.
52. Derenčinović, Davor, Upravno-kaznene mjere zbog zlouporabe tržišta, *Informator*, br. 6316-6317 od 20.9.2014., 1-2.
53. Dika, Mihajlo, *Građansko ovršno pravo*, I. knjiga, *Opće građansko ovršno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
54. Dika, Mihajlo, *Građansko parnično pravo - Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, IV. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2008.
55. Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo, Tužba*, VI. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2009.

56. Dika, Mihajlo, Građansko-procesnopravna zaštita okoliša, Pravo i okoliš, Zaštita čovjekova okoliša – pravno uređenje i ostvarivanje – radni materijal, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 4. i 5. travnja 1997., 120-121.
57. Dika, Mihajlo, Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Ogranizator, Zagreb, 2011.
58. Dika, Mihajlo, Postupak u sporovima za zaštitu kolektivnih interesa i prava, u Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011., ur. Slovinić Jerko, Novi informator, Zagreb, 2011., 57-70.
59. Dika, Mihajlo, Udružna tužba kao instrument apstraktne zaštite potrošača u: Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu – izazovi međunarodnog tržišta roba i kapitala, Institut za europsko pravo i poredbeno zakonodavstvo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Opatija, 3.-4. veljače 2005.
60. Drescher, Ingo, u: Rauscher, Thomas; Wax, Peter; Wenzel, Joachim (ur.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: Mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, 3rd edn., Verlag C.H. Beck, München, 2007.
61. Đerđa, Dario, Osnove upravnog prava Europske unije, Pravni fakultet Sveučiliša u Rijeci, Rijeka, 2012.
62. Đerđa, Dario, Pravila upravnog postupka u europskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, Rijeka, 2012., 109-144.
63. Đerđa, Dario; Galić, Ante, Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 2, 2014., 339-362.
64. Đerđa, Dario; Jerčinović, Ana, Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 1, 2020., 85-126.
65. Đerđa, Dario; Šikić, Marko; Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012.
66. Eckel, Phillip, A Common Approach to Collective Redress in Antitrust and Unfair Competition—A Comparison of the EU, Germany and the United Kingdom, IIC-International Review of Intellectual Property and Competition Law, vol. 46, br. 8, 2015., 920-939.
67. Ehlermann Claus-Dieter, Atanasiu Isabela (ur.), European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels, Hart Publishing, 2007.
68. Ehlermann, Claus-Dieter; Schuman, Robert, Annual on European Competition Law, Kluwer Law International, The Hague, 1997.



69. Eilmansberger, Thomas, The Green paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules and beyond: reflections on the utility and feasibility of stimulating private enforcement through legislative action, *Common Market Law Review* 44, 2007., 431–478.
70. Einhaus, Stefan, Kollektiver Rechtsschutz im englischen und deutschen Zivilprozessrecht, Duncker & Humbolt, Berlin
71. Emmerich, Volker, Unlauterer Wettbewerb, C.H. Beck, München, 2012.
72. Emmerich, Volker, u: Immenga, Ulrich; Mestmäcker, Ernst-Joachim (ur.), Wettbewerbsrecht, Band 1, GWB Teil 1 §§ 1–96, Verlag C.H. Beck, München, 2014.
73. Engels, Stefan; Salomon, Thomas H., Vom Lauterkeitsrecht zum Verbraucherschutz: UWG-Reform 2003, *Wettbew R Prax (WRP)*, 2004., 32–44.
74. Fatur, Andrej; Podobnik, Klemen; Vlahek, Ana, Competition Law in Slovenia, Kluwer Law International, 2. izdanje, 2020.
75. Faull, Jonathan; Nikpay, Ali, The EC Law of Competition, 3. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2014.
76. Ferčič, Aleš, The application of EU competition law in Slovenia. *InterEULawEast: Journal for the international and european law, economics and market integrations*, vol. 1, br. 1, 2014., 19-34.
77. Fisch, William, B., European Analogues to the Class Action: Group Action in France and Germany, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 27, br. 1., 1979., 51-79.
78. Forrester, Ian S.; MacLennan, Jacquelin F.; Komninos, Assimakis, P., Surveys – EC Competition Law 2003-2004., *Yearbook of European Law*, vol. 24, 2005., 511-617.
79. Forrester, Ian, Modernization of EC competition law, *Fordham Int'l LJ*, 23, 1028, 1999.
80. Forsyth, Christopher, (ed.) *Effective Judicial Review: A Cornerstone of Good Governance*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010.
81. Forwood, Nicolas, The commission's more economic approach: implications for the role of the EU courts, the treatment of economic evidence and the scope of judicial review, European University Institute, Florence, 2009.
82. Freilich, Aviva; Webb, Eileen, Small business-forgotten and in need of protection from unfairness?, *University of Western Australia Law Review*, vol. 37, br. 1, 2013., 134-155.
83. Friedenthal, Jack H.; Kane Kay, Mary; Miller, Arthur R., *Civil procedure*, Forth Edition, Thomson/West, 2005.

84. Fuchs, Die, GWB-Novelle-Grundkonzeption und praktische Konsequenzen, Wettbewerb in Recht und Praxis, 51, 2005., 1384-1396.
85. Furse, Mark, Competition Law of the EC and UK, Oxford University Press, Oxford, 2004.
86. Galev, Goce, Institutional System of European Community Antitrust Law, Balkan Social Science Review, 13, 2019., 25-42.
87. Galič, Aleš, Slovenia, u: Taelman, Piet, International encyclopaedia of laws, Civil procedure. Alphen an den Rijn: Kluwer Law International, 2008.
88. Garner, Bryan A., Black's law dictionary, 7th edition, St. Paul Minn., Minnesota, 1999.
89. Gaudet, Robert, Turning a blind eye: the Commission's rejection of opt-out class actions overlooks Swedish, Danish and Dutch experience, European Competition Law Review, vol. 30, br. 3, 2009., 107-130.
90. Geradin, Damien, Collective redress for antitrust damages in the European Union: is this a reality now, George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 22, 2015., 1079-1102.
91. Geradin, Damien; Petit, Nicolas, Judicial review in EU Competition Law: A quantitative and qualitative assessment, Tilburg Law University, Research paper (DP 2011-008), br. 1, 2011., dostupno na: [https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/143359/1/GERADIN\\_PETIT\\_Judicial%20Review.pdf](https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/143359/1/GERADIN_PETIT_Judicial%20Review.pdf), pristup: 31.8.2022.
92. Gerber, David, Global competition: law, markets, and globalization, Oxford University Press, 2010.
93. Grilc, Peter; Bratina, Tanja; Galič, Aleš i dr., Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2009.
94. Grilc, Peter; Zabel, Bojan; Galič, Aleš; Juhart, Miha, Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK) s komentarjem, Gospodarski vestnik, 2000.
95. Groenewegen, John; Kunneke, Rolf W.; Auger, Jean-François, The governance of network industries: institutions, technology and policy in reregulated infrastructures, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
96. Haar, Brigitte, Regulation Through Litigation - Collective Redress in Need of a New Balance Between Individual Rights and Regulatory Objectives in Europe, Theoretical Inquiries in Law, vol. 19, br. 1, 2018., 203-233.
97. Halfmeier, Axel, Kleinteilige Bastelei am kollektiven Rechtsschutz, u Legal Tribune online, dostupno na: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/das-neue-kapmug->

[kleinteilige-bastelei-am-kollektiven-rechtsschutz-schadensersatz-anleger/](#), pristup, 14.3.2022.

98. Halfmeier, Axel, Litigation without end? The Deutsche Telekom case and the German approach to private enforcement of securities law, u Class Actions in Context, Edward Elgar Publishing, 2016.
99. Halfmeier, Axel, Musterfeststellungsklage: Nicht gut, aber besser als nichts, Zeitschrift für Rechtspolitik, 50(7), 2017., 201-205.
100. Hartley, Trevor C., Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice, 2. hrv. izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
101. Heese, Michael, Die Musterfeststellungsklage und der Dieselskandal, Juristen Zeitung, 2019., 429-440.
102. Heinz, Silke, Individuals as subject of investigation/procedure/fining in Germany, Competition Law & Policy Debate, vol. 4, br. 1, 2018., 34-43.
103. Hellmann, Aufsatz von Hans-Joachim; Steinbrück, Ben, Discovery Light – Informations - und Beweismittelbeschaffung im Rahmen von Kartellschadensersatzklagen, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, 2017., 164-175.
104. Hilgenfeld, Mario, Private Antitrust Enforcement: Towards a Harmonised European Model or a „Patchwork" of Various Member States' Rules?, International Trade Law Review, no. 2., 2008., 39-44
105. Hirsch, Gunter, Private enforcement of EC competition law developments in Germany, Competition Law Journal, vol. 5, br. 2, 2006., 108-113.
106. Hodges, Christopher; Voet, Stefaan, Delivering collective redress in markets: New technologies, The Foundation for Law, Justice and Society, in association with the Centre for Socio-Legal Studies and Wolfson College, University of Oxford, 7., 2017.
107. Hohl, Julia M., Die US-amerikanische Sammelklage im Wandel, Duncker & Humblot, Berlin, 2008.
108. Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., 223-242.
109. Horvath, Irisz E., Recommendation on Common Principles for Collective Redress Mechanisms. Hungarian Yearbook of International Law and European Law, (2018), 213.-224.
110. Horvat, Marijan, Rimsko pravo, Pravni fakultet Zagreb, 1998.
111. Howells, Geraint; Wilhelmsson, Thomas, EC Consumer Law, Routledge, London, 2017.

112. Ioannidou, Maria, Compensatory Collective Redress for Low Value Consumer Claims in the EU: A Reality Check, *European Review of Private Law*, 2019., 1367-1387.
113. Jacobs, Franchis G; Deisenhofer, Thomas, Procedural Aspects of the Effective Private Enforcement of EC Competition Rules: A Community Perspective, u: Ehlermann Claus-Dieter, Atanasiu Isabela (ur.), *European Competition Law Annual 2001: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Hart Publishing, 2003., 185-226.
114. Jones, Alison, Sufrin, Brenda, *EC Competition Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
115. Jones, Alison, Private enforcement of EU competition law: A comparison with, and lessons from, the US, u: Bergström, Maria; Iacovides, Marios; Strand, Magnus (ur.), *Harmonising EU Competition Litigation: The New Directive and Beyond*, Hart Publishing, 2016., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2715796](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2715796), pristup: 13.7.2020.
116. Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005.
117. Jug, Jadranko; Vezmar Barlek Inga, Naknada štete u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50, br. 2, 2013., 443- 455.
118. Jungermann, Sebastian, The private competition enforcement review: Germany, dostupno na: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-private-competition-enforcement-review/germany>, pristup: 14.3.2022.
119. Kallaugher, John; Weitbrecht, Andreas, Developments under the Treaty on the Functioning of the European Union, articles 101 and 102, in 2008./2009., *European Competition Law Review*, (8), 2010., 307-316.
120. Kapural, Mirta, Izmjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, *Pravo i porezi*, br. 5, 2021., 77-83.
121. Kapural, Mirta, Nagodbe u predmetima kartela u pravu tržišnog natjecanja, *Pravo i porezi*, br. 1, 2014., 40-48.
122. Kapural, Mirta, New Kid on the Block-Croatia's Path to Convergence with EU Competition Rules, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2014., 213-220.
123. Kapural, Mirta, Novi Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (I.), *Pravo i porezi*, br. 9, 2017., 51-57.
124. Kerse, Christopher, Enforcing Community Competition Policy under Articles 88 and 89 of the EC treaty – New Powers for UK Competition Authorities, *European Competition Law Review*, 1997., 17-23.

125. Kersting, Christian, Removing the Tension Between Public and Private Enforcement: Disclosure and Privileges for Successful Leniency Applicants, *Journal of European Competition Law and Practice*, vol. 5, br. 1, 2014., 2-5.
126. Kiran, Desai S., Appeals to the EU Court of Justice in relation to Competition Law, *Annual Review & Case, Digest*, Mayer Brown, Brussels, 2014., dostupno na [https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/Annual-Review-and-Case-Digest\\_2014.pdf](https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/Annual-Review-and-Case-Digest_2014.pdf), pristup: 5.9.2022.
127. Koch, Raphael, *Verfahrensrecht, Die Musterfeststellungsklage*, *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 72 (23), 2018., 1409-1416.
128. Koenig, Carsten, Digital economy, antitrust damages, and more: The 9th Amendment to the German Competition Act, vol. 1, br. 3, *European Competition and Regulatory Law Review*, 2017., 261-265.
129. Komninos, Asimakis P., The EU White Paper for damages actions: A first appraisal, *Concurrences - Revue des droits de la concurrence*, br. 2, 2008., 84–92.
130. Koprić, Ivan, Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije, *Informator* br. 5541 od 1. travnja 2007., Zagreb
131. Koprić, Ivan, Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, br. 1, 2014., 8-39.
132. Korah, Valentine, *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon, 2004.
133. Köhler, Helmut, *UWG-Reform und Verbraucherschutz, Gewerbl Rechtsschutz Urheberrecht (GRUR)*, 2003., 265–272.
134. Kranz, Dagmar, *Der Diskussionsentwurf zur Muster-Feststellungsklage - ein stumpfes Schwert*, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 2017., 1099-1103.
135. Krašek, Andrej, V varstvo konkurence prihaja enotni postopek sankcioniranja, *Pravna praksa*, vol. 27, br. 38, 2019., 6-8.
136. Kropivšek, Urban, *Pravna analiza primera Dieselgate*, magistrski rad, Pravna fakulteta, Ljubljana 2017.
137. Kušan, Lovorka; Petrović, Siniša, Ustavna jamstva i gospodarski ustroj Republike Hrvatske (o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi i pravu vlasništva), *Zagrebačka pravna revija*, vol. 7, br. 3, 2018., 255-276.
138. Laborde, Jean-François, Cartel damages actions in Europe: How courts have assessed cartel overcharges, *Concurrences* br. 3., 2021., 235-242.

139. Laguna de Paz, José Carlos, Judicial review in European competition law, 2011., University of Oxford, Faculty of Law, dostupno na: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/judicial\\_review\\_in\\_european\\_competition\\_law.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/judicial_review_in_european_competition_law.pdf), pristup: 7.9.2021.
140. Laguna de Paz, José Carlos, Understanding the limits of judicial review in European competition law, Journal of Antitrust Enforcement, vol. 2, br. 1, 2013., 203-214.
141. Maican, Ovidiu-Horia, The legal regime of competition in Germany, u: Mendez-Pinedo, Maria Elvira; Handrlica Jakub; Sararu, Silviu (ur.), Practical Aspects regarding the Role of Administrative Law in the Modernization of Public Administration: contributions to the 2nd International conference contemporary challenges in administrative law from an interdisciplinary perspective, Bucharest, ADJURIS-International Academic Publisher, 2019.
142. Maganić, Aleksandra; Dika, Mihajlo, Primjena odredaba parničnog postupka u upravnom sporu, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Šunjara, Ana (ur.), Organizator, Zagreb, 2016., 113-133.
143. Maganić, Aleksandra, Nadležnost – građanski ili upravni put, u Galić, Ante (ur.) Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2020., 107-128.
144. Maganić, Aleksandra, Osnovne značajke kolektivne pravne zaštite I, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 6289-6291, 2014., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/osnovne-znacajke-kolektivne-pravne-zastite>, pristup: 27.4.2020.
145. Maganić, Aleksandra, Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar, 2023., 146-161.
146. Maganić, Aleksandra, Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša, u: Građanskopravna zaštita okoliša, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb., 2017., 21-52.
147. Maganić, Aleksandra; Orlić Zaninović, Senka, Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2022., vol. 43, br. 3, 581-609.
148. Maganić, Aleksandra, Upravni spor i parnični postupak – razlike i sličnosti, Upravno sudovanje u Hrvatskoj, Barbić, Jakša (ur.), HAZU, Zagreb, 2018., 195-224.

149. Maganić, Aleksandra, Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača, Zbornik Susreta Pravnika Opatija, ur. Barbić, Jakša; Giunio, Miljenko, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2014., 203-236.
150. Maganić, Aleksandra, Zaštita okoliša – upravni i građanski put pravne zaštite, u Galić, Ante (ur.), Organizator, Zagreb, 2017., 27-54.
151. Maganić, Aleksandra, Žalba u upravnom sporu i parničnom postupku – sličnosti i razlike, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante, (ur.), Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2021., 1-24.
152. Masling, Michael; Hinderer, Florian; Lewis Morgan & Bockius LLP Class/collective actions in Germany: overview, dostupno na: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true), pristup: 12.4.2022.
153. Medvedović, Dragan, Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, br. 6/2004.
154. Medvedović, Dragan, Potpuna reforma upravnog sudovanja, Zbornik 49. susreta pravnika: Opatija, 11.-13. svibnja 2011., Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2011., 253-292.
155. Mendišić Škugor, Ema, Udruga tužba kao mehanizam zaštite kolektivnih prava i interesa Usporedba normativnih rješenja i praktične primjene, dostupno na: <https://apps.unizg.hr>, pristup: 21.4.2020.
156. Michailidou, Chrisoula, Prozessuale Fragen des Kollektivrechtsschutzes im europäischen Justizraum, Nomos, Baden-Baden, 2007.
157. Micklitz, Hans-Wolfgang, Consumers and Competition – Access and Compensation under EC Law, European Business Law Review, br. 17, 2006., 3-21.
158. Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler, Astrid, Development of collective legal actions in Europe, especially in German civil procedure, The European Business Law Review vo. 17, br. 5, 2006., 1473-1504.
159. Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler Astrid, Unrechtsgewinnabschöpfung: Möglichkeiten und Perspektiven eines kollektiven Schadenersatzanspruches im UWG., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden - Baden, 2003.
160. Migani, Caterins, Directive 2014/104/EU: In Search of a Balance between the Protection of Leniency Corporate Statements and an Effective Private Competition Law Enforcement, Global Antitrust Review, 2014., 81-111.

161. Miličević, Marija, Novine novele Zakona o tržišnom natjecanju, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 60, br. 5, 2021., 733-761.
162. Mišić, Tine, Private Enforcement Novelty Yet to Be Thoroughly Tested in Practice, *European Competition and Regulatory Law Review*, 3, 2019., 52-56.
163. Mitić, Aleksandra, Reforma za konkurenciju? *Pravna praksa*, 2011., 15-16.
164. Mlikotin-Tomić, Deša, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, *Informator*, br. 4359, 1995.
165. Monti, Giorgio, Anti-Competitive Agreements: The Innocent Party's Right to Damages, *European Law Review*, vol. 27, br. 3, 2002., 282-290.
166. Monti, Giorgio, Independence, interdependence and legitimacy: the EU Commission, national competition authorities, and the European competition network, *EUI Department of Law Research Paper* 2014/01, 2014., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2379320](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2379320), pristup: 6.5.2021.
167. Münker, Reiner; Kaestner, Jan, Das reformierte UWG im Überblick-Die Sicht der Praxis, *Betriebsberater*, 59(32), 2004., 1689-1700.
168. Odudu, Okeoghene, *The boundaries of EC competition law: the scope of article 81*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
169. Ost, Konrad, From Regulation 1 to Regulation 2: Enforcement of EU Law by National Sanctioning Regimes and the Need for Further Convergence, *European Competition Law Annual*, 2013., 31-84.
170. Paemen, Dieter; Blondeel, Jonathan, Appealing EU Cartel Decisions before the European Courts: Winning (and Losing) Arguments, *Business Law International*, 18(2), 2017., 173-174.
171. Patrlj, Vesna, Nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela, str. 638-639., dostupno na: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads//2023/03/Patrlj-V.-2022-NAGODBE-U-POSTUPCIMA-UTVRDIVANJA-KARTELA-LIBER-AMICORUM-ZORAN-PARAC.-Pravni-fakultet-u-Sveucilista-u-Zagrebu-Zagreb-2022.pdf>, pristup: 25.8.2024
172. Pavlović, Mladen, Procesnopravna zaštita prava potrošača prema Zakonu o zaštiti potrošača, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, ožujak 2015., 21-32.
173. Pecotić Kaufman, Jasminka, Direktiva ECN+: prednosti i nedostaci, 22. Croatian Competition Day, 11. lipnja 2019., pristup cjelovitom tekstu rada dostupan na: <https://www.bib.irb.hr/profile/22052>, pristup: 18.5.2021.



174. Pecotić Kaufman, Jasminka, Slijepčević Sunčana, Koncentracije poduzetnika i mjerodavno tržište: Pravni i ekonomski aspekti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60, br. 5, 2010., 995-1045.
175. Pecotić Kaufman, Jasminka, Nadzor koncentracija poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja Europske unije, Pravo i porezi, br. 10, 2009., 80-86.
176. Petrasincu, Alex, Private antitrust enforcement in Germany, Competition Law & Policy Debate, vol. 4, br. 4, 2018., 14-22.
177. Petrović, Siniša, Tržišno natjecanje u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske – osvrt na recentne odluke Ustavnog suda (U-III- 952/2017 /“Presečki“/ i U-III-2791/2016, U- III6196/2016, U-III-2826/2016, U-III-2820/2016 /“zaštitari“/), dostupno na: <https://hdpptn.hr/wp-content/uploads/2018/06/usud-tr%C5%BE-natj.pdf>, pristup: 25.3.2020.
178. Peyer, Sebastian, Compensation and the Damage Directive, European Competition Journal, vol. 12, br. 1, 2016., 87-112.
179. Peyer, Sebastian, Myths and Untold Stories-Private Antitrust Enforcement in Germany, Centre for Competition Policy Working Paper, 2010., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1672695](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1672695), pristup: 20.1.2022.
180. Peyer, Sebastian, „Reforming actions for antitrust damages in Europe: Don't worry but better not to be too happy“, dostupno na: <https://competitionpolicy.wordpress.com/2010/02/17/reforming-actions-for-antitrust-damages-in-europe-don%E2%80%99t-worry-but-better-not-to-be-too-happy/>, pristup: 16.6.2021.
181. Piszcz, Anna, Compensatory Collective Redress: Will It Be Part of Private Enforcement of Competition Law in CEE Countries?, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies (YARS), vol. 10, br. 15, 2017., 223-250.
182. Plavšak, Nina; Juhart, Miha i dr. Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2003.
183. Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts? – Darstellung und Systematisierung von Möglichkeiten und Defiziten der privaten Durchsetzung des Verbraucherschutzes sowie Einbeziehung der Kartellbehörden zu dessen Durchsetzung; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, dostupno na <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoerdliche->

[durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](#), pristup: 26.1.2022.

184. Podszun, Rupprecht; Busch, Christoph; Henning-Bodewig Frauke, Consumer Law in Germany: A Shift to Public Enforcement?, *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 8, br. 2, 2019., 75-82.
185. Podszun, Rupprecht, Institution im Wandel: Die 9. GWB-Novelle und das Bundeskartellamt, *Wirtschaft und wettbewerb*, vol. 67, br. 5, 2017., 266-269.
186. Podszun, Rupprecht; Schmieder, Gregor, Verbraucherrechtliche Befugnisse des Bundeskartellamts, in: Kersting/Podszun, Die 9. GWB Novelle, Kartellschadensersatz, Digitale Ökonomie, Fusionskontrolle, Bußgeldrecht, Verbraucherschutz, CH Beck, 2017., 85-113.
187. Polk, Andreas; Primec, Andreja, Slovenian and German Competition Policy Regimes: A comparative analysis, *Naše gospodarstvo*, vol. 63, br. 2, 2017., 3–14.
188. Poljanec, Kristijan, Ovlaštenici prava na tužbu za zaštitu kolektivnih interesa potrošača – ima li prostora za nova rješenja?, u: Horak, Hana; Šafranko, Zvonimir, ur., *Potrošač na unutarnjem tržištu: zbornik okruglog stola*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., 56-78.
189. Popović, Nikola; Maričić, Domagoj, Postupci pred nezavisnim regulatornim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima, *Hrvatska pravna revija*, br. 6/2010
190. Popović, Nikola; Radionov, Nikoleta, Liberalizacija mrežnih djelatnosti i javnopravna regulacijska funkcija, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, br. 3, 2013., 821-857.
191. Pošćić, Ana, Dokazivanje predatornih cijena u europskom pravu tržišnog natjecanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 49, br. 3, 2012., 553-573.
192. Pošćić, Ana, Europsko pravo tržišnog natjecanja i interesi potrošača, *Narodne novine*, Zagreb, 2014.
193. Pošćić, Ana, Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29, br. 2, 2008., 917-939.
194. Pošćić, Ana, Zabranjeni sporazumi u europskom pravu tržišnog natjecanja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32, br. 1, 2011., 319-347.
195. Preuß, Nicola, Offenlegung von Beweismitteln nach der 9. GWB-Novelle: Sonderregeln mit Modellcharakter?, *Wirtschaft und wettbewerb*, vol. 67, br. 6, 2017., 301-302.
196. Pusić, Eugen, *Američka uprava*, Zagreb, 1954., Matica hrvatska

197. Pusić, Eugen, Društvena regulacija, Globus i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1989.
198. Rajko, Alen, Glavne novosti koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 2. dio, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.
199. Rajko, Alen, Kako formulirati tužbeni zahtjev u upravnom sporu (uz ogledne primjere), dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 14.1.2021.
200. Rajko, Alen, Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, Pravo i porezi, br. 6, 2015., 25-29.
201. Rajko, Alen, Odgovori na pitanja koja se javljaju u praksi upravnog spora – 2. dio, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.
202. Rajko, Alen, Sudska nagodba po Zakonu o upravnim sporovima, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.
203. Rajko, Alen, Što je obuhvaćeno pojmom prirode stvari iz članka 58. Zakona o upravnim sporovima?, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/42404>, pristup: 24.6.2022.
204. Rajko, Alen, Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 14.1.2021.
205. Rajko, Alen, Upravni spor: treba li filter za žalbu učiniti još „protočnijim“?, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43330>, pristup: 8.7.2022.
206. Rajko, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1., Rijeka, 2013., 495-522.
207. Rajko, Alen, Vrste zainteresiranih osoba u upravnom sporu, dostupno na [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), pristup: 18.1.2021.
208. Rakić-Vodinelić, Vesna, Ekološka tužba, Pravni život, 4-5/1989., 865-884.
209. Ramos, Maria Elisabete, Private Enforcement and Opt-out System Risks, Rewards and Legal Safeguards, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2018., 85-114.
210. Ratliff, John, Judicial review in EC competition cases before the European courts: avoiding double renvoi, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU Competition Law and Policy Workshop/Proceedings, 2009., dostupno na European University Institute <http://www.eui.eu/documents/rscas/research/competition/2009/2009-competition-ratliff.pdf>, pristup: 7.9.2021.
211. Reh binder Eckard, u: Loewenheim, Ulrich; Meesen, Karl M.; Riesen kampff, Alexander (ur.), Kartellrecht, Verlag C.H. Beck, München, 2009.

212. Reich, Norbert, Protection of Consumers economic interests by the EC, Sydney Law Review, 1992.
213. Repas, Martina, Konkurenno pravo v teoriji in praksi: Omejevalna ravnanja in nadzor koncentracij, Uradni list Republike Slovenije, 2010.
214. Rodger, Barry; Ferro, Miguel Sousa; Marcos, Francisco, A panacea for competition law damages actions in the EU? A comparative view of the implementation of the EU Antitrust Damages Directive in sixteen Member States, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 26, br. 4, 2019., 480-504.
215. Rodger, Barry, Competition Law Comparative Private Enforcement and Collective Redress across the EU, Wolters Kluwer, 2014.
216. Rodger, Barry, The Commission White Paper on modernization of the rules implementing Articles 81 and 82 of the EC Treaty, European Law Review, vol. 24, 1999., 653-664.
217. Rodin, Mirella, Privatnopravna provedba pravila tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, Hrvatska pravna revija, 12 (2009.), 13-24.
218. Rosenfeld, Andreas; Brand, Peter-Andreas, Die neuen Offenlegungsregeln für Kartellschadensersatzansprüche nach der 9. GWB-Novelle, Wirtschaft und wettbewerb, vol. 67, br. 5, 2017., 247-252.
219. Sack, Rolf, Der Gewinnabschöpfungsanspruch von Verbänden in der geplanten UWG-Novelle, Wettbew R Prax (WRP), 2003., 546–558.
220. Sahin, Eda, The (infamous) Question of Punitive Damages in EU Competition Law, Global Competition Litigation Review, Forthcoming, 2016., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2877631](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2877631), pristup: 10.6.2021.
221. Salma, Marija, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4, 2014., 131-145.
222. Samuelson, Paul Anthony; Nordhaus, William D.; Ekonomija, Zagreb, 2010.
223. Sansović, Koraljka, Koncepti izravne primjene i izravnog učinka u pravu Europske unije, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave br. 2, 2020., 369-393.
224. Satzky, Horst, Missbrauchsaufsicht und Verbraucherschutz im GWB, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, 2018., 554-560.
225. Schaub, Decision Making at the Centre-Working Paper V in Laudati and Ehlermann, The Hague, Kluwer Law international, 1997.

226. Scholl, Bernd, Die Musterfeststellungsklage nach §§ 606 ff. ZPO, Eine kritische Würdigung mit Bezügen zum französischen, niederländischen und US-amerikanischen Recht, ZfPW, 2019., 317-355.
227. Schulte-Nölke, Hans, (ur.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, Springer-Verlag, 2017.
228. Schwartze, Jürgen i dr., European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 2006.
229. Schweitzer, Heike, European Competition Law Enforcement System and the Evolution of Judicial Review, The European Competition Law Annual, 2009., 79-146.
230. Schweitzer, Heike, Judicial review in EU competition law, 2012., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2129147](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2129147), pristup: 1.9.2022.
231. Selih, Nina; Pipan Nahtigal, Nataša; Slovenia report, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national\\_reports/slovenia\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national_reports/slovenia_en.pdf), pristup: 19.8.2021.
232. Sessa, Đuro, Novela Zakona o parničnom postupku – troškovi, elektroničko vođenje postupka, žalba, revizija, udružna tužba, Pravo u gospodarstvu, br. 1, 2012., 216-220.
233. Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva, u: Jakša Barbić i Giunio Miljenko (ur.): 50. susret pravnika, Opatija, svibanj 2012., 35-56.
234. Smerdel, Branko, Regulatorne agencije, Informator br. 5432, od 29. ožujka 2006.
235. Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2013.
236. Smiljanic, Veljko; Rihtar, Kevin, Institutional Design, Efficiency and Due Process in Competition Enforcement: Lessons from Slovenia and Serbia, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2020., 67-87.
237. Sosnitza, Olaf, Das Koordinatensystem des Rechts des unlauteren Wettbewerbs im Spannungsfeld zwischen Europa und Deutschland, Zum Regierungsentwurf zur Reform des UWG vom, 9(05), 2003., 739-746.
238. Sousa Antunes, Henrique, Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portuguese Report), dostupno na [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal\\_National\\_Report.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/event/261321/media/slspublic/Portugal_National_Report.pdf), pristup: 17.7.2020.

239. Stadler, Astrid; Micklitz, Hans-Wolfgang, Der Reformvorschlag der UWG-Novelle für eine Verbandsklage auf Gewinnabschöpfung, WRP: Wettbewerb in Recht und Praxis, (5), 2003., 559-562.
240. Stadler, Astrid, Developments in collective redress: What's new in the new German KapMuG, European Business Law Review, vol. 24, br. 6, 2013., 731-750.
241. Stadler, Astrid, Kollektiver Rechtsschutz: Chancen und Risiken, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht: ZHR, 182(6), 2018., 623-655.
242. Staničić, Frane, Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 7, vol 1, 2016.
243. Staničić Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017.
244. Staničić, Frane, Kontrola rada regulatornih agencija u Hrvatskoj, Forum za javnu upravu - Javne agencije - u potrazi za reformom, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Zagreb, 2018.
245. Stockmann, Kurt, Outline of the German Act Against restraints of Competition, 1(4) Competititon L.J., br. 1, 2002., 366-390.
246. Stöhr, Alexander, The Implementation of Collective Redress - A Comparative Approach, German Law Journal, vol. 21, br. 8, 2020., 1606-1624.
247. Strohsack, Boris, Obligacijska razmerja II: Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti, Časopisni zavod, Uradni list RS, 1996.
248. Stuhne, Zinajda, Ovršni zakon s komentarom, Faber i Zgombić plus, Zagreb, 1998.
249. Sturm, Roland, The German Cartel Office in a Hostile Environment, u: Doern G. Bruce; Wilks, Stephen, Comparative Competition Policy, Clarendon Press, Oxford, 1996.
250. Šago, Dinka, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4, Split, 2013., 895-915.
251. Širola, Nina; Petrović, Siniša, Država i trgovačko društvo, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60, br. 3-4, 2010., 657-691.
252. Šmejkal, Václav, Concentrations in digital sector-a new EU antitrust standard for “killer acquisitions” needed?, InterEULawEast: journal for the international and european law, economics and market integrations, vol. 7, br. 2, 2020., 1-16.
253. Šoljan, Vedran, Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, Ibis grafika, Zagreb, 2004.

254. Šoljan, Vedran, Zlouporaba vladajućeg položaja u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, doktorska disertacija, Zagreb, 2001.
255. Tillotson, John, European Community Law, Text, Cases and Materials, Cavendish Publishing Limited, London, 1993.
256. Toth, Akos G., The Oxford Encyclopedia of European Community Law, Vol 1, Institutional law, Oxford, 2005.
257. Tridimas, Takis P., Gari, Gabriel, Winners and losers in Luxembourg: a statistical analysis of judicial review before the ECJ and the CFI 2001–2005, Legal Studies Research Paper No 59/2010, Queen Mary, University of London, School of Law, London, 2010.
258. Triva, Siniša; Dika Mihajlo, Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004.
259. Truli, Emanuela, Will Its provision serve Its goals? Directive 2014/104/EU on Certain Rules Governing Actions for Damages for Competition Law Infringements, Journal of European Competition Law & Practice, vol. 7, br. 5, 2016., 299-312.
260. Uzelac, Alan, Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?, Liber amicorum Mihajlo Dika, Uzelac, Alan; Garašić, Jasnica; Maganić, Aleksandra (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., 219-243.
261. Valter, Klemen, Je varstvo konkurence ujeta med upravni in prekrškovni postopek? Pravna praksa, 2015., 20-21.
262. Van Bael, Ivo; Bellis Jean-François, Competition Law of the European Community, Kluwer Law International, The Hague, 2007.
263. Van Beal, Ivo, Due process in EU competition proceedings, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011.
264. Vaughan, David i dr., EU Competition Law: General Principles, Richmond Law & Tax Ltd., Richmond, 2006.
265. Vedriš, Mladen, Politika vidljive ruke države, 16. savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, Ekonomska politika Hrvatske u 2009., Opatija, 12.-14. studenoga 2008., Inženjerski biro, 2008., 251-270.
266. Verhoeven, Maartje, The Constanzo Obligation: The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law, Intersentia, 2011.

267. Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., 485-504.
268. Vezmar Barlek, Inga, Ovlaсти žalbenog suda u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., 589-604.
269. Vlahek, Ana, Challenges of Private Enforcement of Antitrust in Slovenia, u: Kovač, Mitja; Vandenberghe, Ann-Sophie (ur.), Economic evidence in EU competition law, European studies in law and economics, 18. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2016.
270. Vlahek, Ana, Kolektivne tožbe kot novo pravno sredstvo zoper množične kršitve pravic iz delovnih razmerij, Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, br. 2/3, 2018., 495-515.
271. Vlahek, Ana, Novel Issues of Private Enforcement of EU Antitrust, Pravniki, 71, 2016., 547-590.
272. Vlahek, Ana; Lutman, Karmen, Ureditev zastaranja odškodninskih terjatev zaradi kršitev konkurenčnega prava v Direktivi 2014/104/EU in njena implementacija v pravne rede držav članic, Pravniki, br. 1/2, 2017., 41-70.
273. Vlahek, Anna, Podobnik, Klemen, Slovenia, u: Raimundas, Moisejevas; Piszcz, Anna, (ur.), Implementation of the EU damages directive in central and eastern European countries, University of Warsaw, Faculty of Management Press, Warsaw, 2017.
274. Vozel, Jure, Ureditev potrošniških kolektivnih tožb v pravu Evropske unije, magistrski rad, 2020., dostupno na: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=125498>, pristup: 26.8.2021.
275. Vučković, Josip, Ustavne granice delegacije normativnih ovlasti neovisnim upravnim tijelima, Zagrebačka pravna revija, br. 2, 2016., 107-131.
276. Wach, Karl; Epping, Manja; Zinsmeister, Ute; Bonacker, Eva, Njemačka: izvješće, 2004., dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national\\_reports/germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/national_reports/germany_en.pdf), pristup: 18.2.2022.
277. Waelbroeck, Denis; Fosselard, Denis, Should the Decision Making Power in EC Antitrust Procedures be Left to an Independent Judge? —The Impact of the European Convention of Human Rights on EC Antitrust Procedures. Yearbook of European Law, br. 1, 1994., 111-142.



278. Waelbroeck, Denis; Slater, Donald, The Commission's Green Paper on Private Enforcement: "Americanization" of EC Competition Law Enforcement?, *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, 2006., 425-445.
279. Weber, Franziska, Die Offenlegung von Beweismitteln nach Umsetzung der Kartellschadensersatzrichtlinie im deutschen und spanischen Recht, *Zeitschrift für Zivilprozess*, vol. 131, br. 4, 2018., 457-480.
280. Wedam-Lukić, Dragica; Ude, Lojze; Galič, Aleš, i dr. (ur.), *Pravdni postopek, zakon s komentarjem*, vol. 2, GV Založba, Ljubljana 2006.
281. Weitbrecht, Andreas; Mühle, Jan, Die Entwicklung des europäischen Kartellrechts, u: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014., 209-216.
282. Wils, Wouter, P. J., Community Report, u: Dermot, Cahill; Cooke, John, J.D. Cooke, (ur.), *The Modernisation of EU Competition Law Enforcement in the EU*, FIDE 2004 National Reports, Cambridge, 2004.
283. Wils, Wouter, P.J., *Principles of European Antitrust Enforcement*, Bloomsbury Publishing, London, 2005.
284. Wils, Wouter, P.J., Private enforcement of EU antitrust law and its relationship with public enforcement: Past, present and future, *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 40, br. 1, 2017., 3-46.
285. Wils, Wouter, P.J., Ten Years of Regulation 1/2003 – A Retrospective, *Journal of European Competition Law & Practice*, br. 4, 2013., dostupno na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2274013](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2274013), pristup: 15.3.2022.
286. Wils, Wouter, P.J., The undertaking as a subject of E.C. competition law and the imputation of infringements to natural or legal persons, *European Law Review*, vol. 25, br. 2, 2000., 99-116.
287. Wimmer-Leonhardt, Susanne, UWG-Reform und Gewinnabschöpfungsanspruch, *Gewerbl Rechtsschutz Urheberrecht (GRUR)*, 2004., 12–20.
288. Woehrling, Jean-Marie, Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, br. 3, 2006., 35-56.
289. Wolski, Dominik, Can an Ideal Court Model in Private Antitrust Enforcement Be Established, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2018., 115-152.
290. Wurmnest, Wolfgang, A new era for private antitrust litigation in Germany? A critical appraisal of the modernized law against restraints of competition. *German Law Journal*, vol. 6, br. 8, 2005., 1173-1189.

291. Yeazell, Stephen, Group Litigation and Social Context: Toward a History of the Class Action, Columbia Law Review, vol. 77, br. 6, 1977., 866-896.
292. Zatschler, Carsten, European Court Procedure: A Practical Guide, Bloomsbury Publishing Plc., London, 2017.
293. Zlatović, Dragan, Nepošteno tržišno natjecanje i modaliteti građanskopravne zaštite u hrvatskom i komparativnom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, br. 1, 2006., 499-542.
294. Zuber, Andreas, Die EG-Kommission als amicus curiae: die Zusammenarbeit der Kommission und der Zivilgerichte der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages, Heymann, 2001.
295. Zuehlke, Susanne, Germany, u: Gotts Knable, Ilene (ur.), The private competition enforcement review, Law Business Research Limited, London, 2018.

## **2. PRAVNI IZVORI**

### **2.1. REPUBLIKA HRVATSKA**

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, MU br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
2. Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23)
3. Odluka o određivanju tijela i osoba ovlaštenih za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (Narodne novine, br. 107/22)
4. Ovršni zakon (Narodne novine, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17, 131/20, 114/22)
5. Pravilnik o načinu vođenja upisnika o koncentracijama (Narodne novine, br. 30/97)
6. Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, br. 142/12, 103/14, 107/15, 37/22, 126/22)
7. Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, br. 129/10, 23/15, 96/17)
8. Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracije poduzetnika (Narodne novine, br. 51/04)
9. Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta (Narodne novine, br. 51/04)
10. Uredba o sporazumima male vrijednosti (Narodne novine, br. 51/04)
11. Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
12. Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, br. 76/22, 14/24)

13. Zakon o elektroničkim medijima (Narodne novine br., 111/21, 114/22)
14. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine, br. 140/05, 154/11, 12/12)
15. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16, 144/22)
16. Zakon 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, 144/20)
17. Zakon o nedopuštenom oglašavanju (Narodne novine, br. 43/09)
18. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22)
19. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21)
20. Zakon o parničnom postupku, pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22)
21. Zakon o postupcima naknade štete zbog povrede prava tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 69/17)
22. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15, 69/22)
23. Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača (Narodne novine, br. 59/23)
24. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19, 155/23)
25. Zakon o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, br., 85/08, 112/12)
26. Zakon o udrugama (Narodne novine, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22)
27. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
28. Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine br., 111/21, 83/23 i 17/25)
29. Zakon o tržištu toplinske energije (Narodne novine br., 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/18, 86/19, 67/25)
30. Zakon o tržištu plina (Narodne novine br., 18/18 i 23/20)
31. Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (Narodne novine, br. 117/17, 52/21)
32. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 96/03)
33. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 19/22)
34. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 19/22, 59/23)
35. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 48/95)

36. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 122/03)
37. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/09, 80/13, 41/21)

## **2.2. EUROPSKA UNIJA**

1. Bijela knjiga o modernizaciji pravila za implementaciju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ, COM [1999] 132
2. Bijela knjiga o naknadi štete nastala zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ, COM [2008] 165
3. Commission Staff Working Document – Enhancing Competition Enforcement by the Member States Competition Authorities: Institutional and Procedural Issues, SWD (2014) 231
4. Commission Staff Working Document - Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market COM (2017) 142, final
5. Commission Staff Working Document on the implementation of Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union SWD (2020) 338, final
6. Commission Staff Working Document - Practical guide on Quantifying Harm in Actions for damages based on breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, SWD (2013) 205
7. Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. godine o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, SL [2009] L 110/269
8. Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, SL [2014] L 349/1
9. Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL [2019] L 11/3

10. Direktiva 2019/2161 o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, SL [2019] L 328/7
11. Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL [2020] L 409/1
12. European Commission, Public Consultation: „Towards a Coherent European Approach to Collective Redress“, SEC [2011] 173
13. European Parliament resolution of 20 May 2008 on EU consumer policy strategy 2007-2013, SL [2009] C 279
14. European Parliament resolution of 2 February 2012 on “Towards a Coherent European Approach to Collective Redress”, SL [2013] C 239E
15. Najbolje prakse u postupcima povodom članaka 101. i 102. UFEU-a, SL [2011] C 308/6
16. Obavijest Komisije o načinu na koji Komisija postupa s pritužbama na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2004] C 101/65
17. Obavijest Komisije o pravilima uvida u spis Komisije u predmetima koji se vode prema člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, člancima 53., 54. i 57. Sporazuma o EGP-u i Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (tekst značajan za EGP), SL [2005] C 325/7
18. Obavijest Komisije o suradnji između Komisije i sudova zemalja članica u primjeni članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL [2004] C 101/54
19. Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, (tekst značajan za EGP), SL [2004] C 101/43
20. Poslovnik Općeg suda (Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 (OJ L 265, 29.9.2012.), as amended on 18 June 2013 (OJ L 173, 26.6.2013.), on 19 July 2016 (OJ L 217, 12.8.2016.), on 9 April 2019 (OJ L 111, 25.4.2019.) and on 26 November 2019 (OJ L 316, 6.12.2019.))
21. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, pročišćeni tekst SL [2016] C 202/02
22. Praktične upute za stranke koje se odnose na predmete pred Sudom, SL [2020] L 42 I/1, dostupno na: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-07/en\\_instructions\\_pratiques\\_aux\\_parties.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-07/en_instructions_pratiques_aux_parties.pdf), pristup: 31.8.2022.
23. Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima postupaka kolektivne zaštite pokrenute tužbama na propuštanje i radi naknade štete u državama članicama koje se tiču povreda prava zajamčenih pravom EU, SL [2013] L 201/60

24. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993., Direktive 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive 2011/83 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila EU-a o zaštiti potrošača, COM (2018) 185, konačno – 2018/0090 (COD)
25. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, COM (2018) 184, konačno - 2018/0089 (COD)
26. Protokol br. 3 o Statutu Suda Europske unije, pročišćeni tekst, SL [2008] C 115, dostupno na [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf), pristup: 30.8.2022.
27. Radna knjiga Komisije popratna Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ-a, SEC [2008] 404
28. Radni dokument Komisije popratan Bijeloj knjizi o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ: Izvješće o ocjeni utjecaja, SEC [2008] 405
29. Resolution of 31 May 2007 on the Consumer Policy Strategy of the EU (2007–2013), SL [2007] C 161
30. Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003 (tekst značajan za EGP), SL [2006] C 210/2
31. Smjernice o načelu utjecaja na trgovinu iz članaka 81. 82. Ugovora, SL [2004] C 101/07
32. Smjernice za ocjenu horizontalnih koncentracija prema Uredbi Vijeća o kontroli koncentracija između poduzetnika, SL [2004] C 31/5
33. Ugovor o Europskoj uniji, pročišćeni tekst, SL [2016] C 202/1
34. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćeni tekst, SL [2016] C 202/1
35. Uredba br. 17. – prva uredba o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora, SL [1962] P 013/204
36. Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinaka), SL [2012] L 351/289
37. Uredba Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 123/18
38. Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004. od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika, (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 133/1

39. Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003. od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (tekst značajan za EGP), SL [2003] L 001/1
40. Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (tekst značajan za EGP), SL [2004] L 24/1
41. Zelena knjiga o naknadi štete nastale zbog povrede pravila tržišnog natjecanja EZ, COM [2005] 672

### **2.3. SLOVENIJA**

1. Obligacijski zakonik (Uradni list RS, br. 97/07 – pročišćeni tekst, 64/16 – odl. US, 20/18 – OROZ631)
2. Ustav Republike Slovenije (Uradni list RS, br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62a)
3. Zakon o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, br. 3/07 – pročišćeni tekst, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US)
4. Zakon o kolektivnih tožbah (Uradni list RS, br. 55/17)
5. Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (Uradni list RS, br. 56/99, 45/08 – ZArbit u 31/21 – odl. US)
6. Zakon o odvetništvu (Uradni list RS, br. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19, 130/22)
7. Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, br. 73/07 – pročišćeni tekst, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 - ZDeb)
8. Zakon o prekrških (Uradni list RS, br. 29/11 – pročišćeni tekst, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US)
9. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, br. 56/99)
10. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, br. 36/08, 40/09, 26/11)

11. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, br. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15, 23/17)
12. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, br. 24/06 – pročiščeni tekst, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE, 3/22 - ZDeb)
13. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, br. 94/07 – pročiščeni tekst, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPVE)
14. Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E)
15. Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, br. 18/93)

## **2.4. NJEMAČKA**

1. Bekanntmachung Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen - Bonusregelung - vom 7. März 2006., dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7), pristup: 9.2.2022.
2. Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738)
3. Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077)
4. Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254)
5. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245)
6. Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2182)
7. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602)
8. Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346)
9. Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage v. 12.7.2018., BGBl I 2018., S. 1151.



10. Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202),
11. Information leaflet of the Bundeskartellamt on the possibilities of cooperation for small and medium-sized enterprises dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Merkblaetter/Leaflet%20-%20Cooperation%20for%20SMUs.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Merkblaetter/Leaflet%20-%20Cooperation%20for%20SMUs.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 19.1.2022.
12. Leitlinien für die Bußgeldzumessung in Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien\\_Oktober2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitlinien/Bu%C3%9Fgeldleitlinien_Oktober2021.pdf?__blob=publicationFile&v=8), pristup: 9.2.2022.
13. Notice no. 18/2007 of the Bundeskartellamt on the Non-Prosecution of Cooperation Agreements of Minor Importancel (“de minimis Notice”), dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Bekanntmachungen/Notice%20-%20De%20Minimis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Bekanntmachungen/Notice%20-%20De%20Minimis.pdf?__blob=publicationFile&v=2), pristup: 19.1.2022.
14. Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840)
15. Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S.1047, 1319)
16. Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322)
17. Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781)

### **3. SUDSKE ODLUKE I AKTI**

#### **3.1. REPUBLIKA HRVATSKA**

1. Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-1410/2007 od 13. veljače 2008.
2. Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-350/2006 od 20. svibnja 2008.
3. Odluka Ustavnog suda RH broj U-III-4082/2010 od 17. veljače 2011.
4. Odluka Ustavnog suda RH broj U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.
5. Odluka Ustavnog suda RH broj U-IV-7939/2014 od 20. listopada 2015.
6. Odluka Ustavnog suda RH broj U-III/2301/2017 od 11. listopada 2018.
7. Odluka Ustavnog suda RH broj U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.
8. Odluka Ustavnog suda RH broj U-IV-4021/2019 od 5. studenoga 2019.
9. Presuda Vrhovnog suda RH, posl. broj: U-zpz 16/2015 od 2. ožujka 2021.

10. Presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. broj: UsI-421/12 od 21. lipnja 2012.
11. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. broj: Us-5008/2011 od 2. travnja 2014.
12. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. broj: UsII-70/14 od 5. ožujka 2015.
13. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. br. Usž-206/15 od 30. travnja 2015.
14. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. broj: Usž-514/15 od 7. listopada 2015.
15. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. broj: Usž-2011/15 od 11. studenoga 2015.
16. Presuda Visokog upravnog suda RH, posl. broj: UsII-22/16 od 8. srpnja 2016.
17. Rješenje Visokog trgovačkog suda RH, posl. broj Pž 8260/2014 od 22. ožujka 2016.
18. Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, KLASA: UP/I 034-03/13-01/034 od 12. lipnja 2014.

### 3.2. EUROPSKA UNIJA

1. Predmet C-2/88, *Zwartveld i dr.* [1990] ZSP I-3367
2. Predmet C-12/03 *Tetra Laval BV protiv Komisije* [2010] ZSP I-67
3. Predmet C-13/61 *De Geus v Bosch i Van Rijn* [1962] ZSP 11
4. Predmet C-14/68 *Walt Wilhelm protiv Bundeskartellamta* [1969] ZSP 1
5. Predmet C-27/76 *United Brands Company i United Brands Continental BV protiv Komisije* [1978] ZSP 207
6. Predmet C-39/96 *KVBBB i Free Record Shop*, [1997] ZSP 14
7. Predmet C-40/70 *Sirena Srl v Eda Srl i dr.* [1979] ZSP 236
8. Predmet C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH* [1991] ZSP I-2010
9. Predmet C-48/2 *Brasserie de Haecht i Wilkin* [1973] ZSP 11
10. Predmet C-56/64 i C-58/64 *Établissements Consten S.à.R.L. i Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission of the European Economic Community* [1973] ZSP 41
11. Predmet C-119/97 *Ufex i dr. protiv Komisije* [1999] ZSP I-1371
12. Predmet C-127/73 *BRT v SABAM* [1974] ZSP 25
13. Predmet C-136/92 *Komisija protiv Brazzelli Lualdi i dr.* [1994] ZSP I-2016
14. Predmet C-174/98 i C-189/98 *Netherlands i Van der Wal protiv Komisije* [2000] ZSP I-47
15. Predmet C-199/11 *Europese Gemeenschap via Komisija protiv Otis i dr.* [2012] ZSP 684
16. Predmet C-213/89 *Factortame i dr.* [1990] ZSP 257
17. Predmet C-295/04, etc. *Manfredi* [2006] ZSP I-6297
18. Predmet C-344/98 *Masterfoods Ltd. i HB Ltd.* [2000] ZSP I-11412

19. Predmet C-360/09 *Pfleiderer protiv Bundeskartellamt* [2001] ZSP I-5168
20. Predmet C-375/09 *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów protiv Tele2 Polska sp. z o.o., devenue Netia SA* [2011] ZSP I-03055
21. Predmet C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619
22. Predmet C-557/12 *Kone i dr. protiv ÖBB-Infrastruktur AG* [2014] ZSP 1317
23. Predmet T-24/90 *Automec Srl protiv Komisije* [1992] ZSP II-2223
24. Predmet T-36/04 *API protiv Komisije* [2007] ZSP II-3201
25. Predmet T-201/04 *Microsoft protiv Komisije* [2007] ZSP II-3601
26. Predmet T-256/97 *Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) protiv Komisije* [2010] ZSP II-101
27. Predmet T-286/09 *Intel Corp. protiv Komisije* [2014] ZSP 547
28. Predmet AT. 39824 - Trucks, SL [2017] C 6467/17
29. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Božić protiv Hrvatske*, 22457/02 od 29. lipnja 2006.
30. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Vajagić protiv Hrvatske*, 30431/03 od 20. srpnja 2007.
31. Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu C-67/96 *Albany i Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ZSP 5863
32. Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu C-162/15, *Evonik Degussa protiv Komisije* [2017] ZSP 205
33. Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetu C-453/99 *Courage Ltd. protiv Bernard Crehan i Bernard Chrehan protiv Courage Ltd. i dr.* [2001] ZSP I-6619

### 3.3. SLOVENIJA

1. Odluka Ustavnog suda RS broj U-I-40/12-31 od 11. travnja 2013.
2. Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 38/2002 od 15. siječnja 2003.
3. Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 82/2005 od 25. siječnja 2008.
4. Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 769/2006 od 25. rujna 2008.
5. Presuda Vrhovnog suda RS broj II Ips 770/2006 od 25. rujna 2008.
6. Presuda Vrhovnog suda RS broj VS4001813 od 27. studenoga 2011.
7. Presuda Vrhovnog suda RS III Ips 45/2014 od 13. lipnja 2017.
8. Presuda Višeg suda u Ljubljani broj I Cpg 704/2000 od 6. lipnja 2002.
9. Presuda Višeg suda u Ljubljani broj VSL0066204 od 18. rujna 2015.

10. Presuda Višeg suda u Ljubljani broj PRp 142/2016 od 12. prosinca 2016.

11. Odluka CPA-a br. 3063-3/2014-35, od 21. srpnja 2014.

### **3.4. NJEMAČKA**

1. Odluka Saveznog vrhovnog suda broj KRB 22/04 od 25. travnja 2005.

2. Odluka Saveznog vrhovnog suda broj KRB 12/07 od 19. lipnja 2007.

3. Odluka Saveznog vrhovnog suda broj KRB 20/12 od 26. veljače 2013.

4. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj WuW/E BGH 2718, 2720 od 24. travnja 1991.

5. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj 1 BvR 2172/96 od 26. veljače 1997.

6. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj 1 StR 146/00 od 2. svibnja 2000.

7. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj KZR 75/10 od 28. lipnja 2011.

8. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj KZR 35/19 od 23. rujna 2020.

9. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj VIII ZR 285/18 od 27. studenoga 2019.

10. Presuda Saveznog vrhovnog suda broj II ZR 84/20 od 13. srpnja 2021.

11. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj VI-4 Kart 2-6/10 OWi od 15. travnja 2013.

12. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Karlsruheu broj 6 U 51/12 Kart od 31. srpnja 2013.

13. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj VI-U (Kart) 11/13 od 13. studenoga 2013.

14. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj VI-U (Kart) 3/14 od 18. veljače 2015.

15. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Frankfurtu broj 11 U 73/11 (Kart) od 17. studenoga 2015.

16. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Karlsruheu broj 6 U 204/15 Kart (2) od 9. studenoga 2016.

17. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj V-4 Kart 4/15 OWi od 26. siječnja 2017.

18. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj V-2 Kart 1/17 OWi od 12. listopada 2017.

19. Presuda Višeg pokrajinskog suda u Münchenu broj U 3497/16 Kart od 8. ožujka 2018.

20. Presuda Pokrajinskog suda u Dortmundu broj 13 O 55/02 od 1. travnja 2004.

21. Presuda Pokrajinskog suda u Düsseldorfu broj 37 O 200/9 (Kart) od 17. prosinca 2013.

22. Presuda Pokrajinskog suda u Frankfurtu na Majni broj 2-03 O 324/14 od 3. lipnja 2015.

23. Presuda Pokrajinskog suda u Hanoveru broj 18 O 194/15 od 2. svibnja 2018.
24. Presuda Pokrajinskog suda u Hannoveru broj 18 O 50/16 od 4. svibnja 2020.
25. Presuda Pokrajinskog suda u Dortmundu broj 8 O 115/14 od 30. rujna 2020.
26. Odluka Saveznog ureda za karteke u predmetu kontrole koncentracije Edeka/Kaiser's Tengelmann broj B2 – 96/14 od 31. ožujka 2015.

#### 4. IZVJEŠĆA

1. Ashurst Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules, Comparative report, 31. kolovoza 2004., dostupno na <http://ec.europa.ec/competition/antitrust/actionsdamages/study.html>, pristup: 14.7.2020.
2. Godišnje izvješće CPA-a za 2019. godinu, dostupno na: [http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna\\_porocila/Letno\\_porocilo\\_AVK\\_2019.pdf](http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna_porocila/Letno_porocilo_AVK_2019.pdf), pristup: 9.7.2021.
3. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, dostupno na: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/GI-AZTN-2020.pdf>, pristup: 3.6.2022.
4. Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU), COM (2018) 40
5. Izvješće Saveznog ureda za karteke od 19. siječnja 2021., dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/19\\_01\\_2021\\_GWB\\_Novelle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB_Novelle.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 18.1.2022.
6. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Deset godina zaštite tržišnog natjecanja na temelju Uredbe 1/2003: rezultati i buduće perspektive, COM (2014) 453, konačno, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0453&from=EN>, pristup: 6.5.2021.
7. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Nove pogodnosti za potrošače“, COM (2018) 183, konačno
8. OECD, Private Remedies 2007, DAF/COMP (2006) 34 od 11. siječnja 2008., dostupno na: <https://www.oecd.org/competition/abuse/39892177.pdf>, pristup: 6.7.2020.

9. Report from the Commission, Report on Competition Policy 2005., Brussels, SEC (2006) 761 final, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2005/en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2005/en.pdf), pristup: 10.6.2020.
10. Sažetak i pregled nacionalnog izvješća za Njemačku, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive\\_summaries/germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive_summaries/germany_en.pdf), pristup: 28.2.2022.

## 5. MREŽNI IZVORI

1. Call for evidence on the operation of collective redress arrangements in the Member States of the European Union, dostupno na <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59539/en>, pristup: 3.6.2020.
2. Class/collective actions in Germany: overview by Masling, Michael; Hinderer, Florian; Lewis Morgan & Bockius LLP, dostupno na: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Ia8e684fb454411e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true), pristup: 13.4.2022.
3. DG Competition, Glossary of terms used in EU competition policy, Antitrust and control of concentrations, Bruxelles, 2002., dostupno na: [https://ec.europa.eu/translation/spanish/documents/glossary\\_competition\\_archived\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/translation/spanish/documents/glossary_competition_archived_en.pdf), pristup: 4.3.2020.
4. Die Musterfeststellungsklage – Ein neues zivilprozessuales Verfahren zur Stärkung der Verbraucherrechte!?, dostupno na: <https://www2.deloitte.com/dl/de/pages/legal/articles/musterfeststellungsklage-verbraucherrechte.html>, pristup: 11.4.2022.
5. European Commission, „Cartel Statistics“ (2018) <https://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, pristup: 17.5.2021.
6. European Commission consultation, Empowering the national competition authorities to be more effective enforcers, dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015\\_effective\\_enforcers/amcham\\_eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015_effective_enforcers/amcham_eu_en.pdf), pristup: 6.5.2021.
7. Examination under competition law following the withdrawal of appeals against the ministerial authorisation granted to EDEKA/Tengelmann, dostupno na: <https://euractiv.hr/politika/a306/PAKET-ODLUKA-O-POVREDAMA-Hrvatska->

- opomenuta-zbog-neprenosenja-dviju-vaznih-direktiva-EU-u-nacionalno-pravo.html, pristup: 14.10.2023.
8. [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2017/B2-31-17.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2017/B2-31-17.pdf?__blob=publicationFile&v=1), pristup: 28.1.2022.
  9. [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2003/14\\_04\\_2003\\_Bu%C3%9Fgeld\\_Zementkartell.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2003/14_04_2003_Bu%C3%9Fgeld_Zementkartell.html), pristup: 13.4.2022.
  10. Internet stranica Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, dostupno na: [www.aztn.hr](http://www.aztn.hr), pristup: 4.3.2020.
  11. Internet stranica Javne agencija Republike Slovenije za varstvo konkurencije, dostupno na: <http://www.varstvo-konkurence.si/o-agenciji/>, pristup: 1.3.2021.
  12. Internet stranica Saveznog ureda za karte, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Bundeskartellamt/bundeskartellamt_node.html), pristup: 13.1.2022.
  13. Komunikacijska strategija Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, dostupno na: <https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/KOMUNIKACIJSKA-STRATEGIJA.pdf>, pristup: 8.6.2022.
  14. Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, PZE br. 198., dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=5275>, pristup: 11.1.2021.
  15. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//47.%20-%2011.pdf>, pristup: 24.6.2022.
  16. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o predstavničkim tužbama, dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE\\_453.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-05-04/181502/PZE_453.pdf), pristup: 31.8.2023.
  17. Obrazloženje Nacrta 7. izmjena i dopuna njemačkog Zakona o ograničenju konkurencije, dostupno na: <https://dserver.bundestag.de/btd/15/036/1503640.pdf>, pristup: 6.4.2022.
  18. Obrazloženje slovenske Vlade, dostupno na: [http://www.vlada.si/en/mediaroom/governmentpress\\_releases/pressrelease/article/government-discusses-the-crisis-management-system-and-the-introduction-of-the-possibility-of-collective-action-59992](http://www.vlada.si/en/mediaroom/governmentpress_releases/pressrelease/article/government-discusses-the-crisis-management-system-and-the-introduction-of-the-possibility-of-collective-action-59992), pristup: 25.8.2021.

19. Obrazloženje Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a, (Narodne novine broj 80/13), dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080523/PZE\\_390.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080523/PZE_390.pdf), pristup: 26.3.2020.
20. Odluka njemačkog ministra za ekonomiju i energiju o dopuštenju koncentracije u predmetu EDEKE i Kaiser's Tengelmanna, dostupno na: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffentliche-entscheidung-edeka-kaisers-tengelmann.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffentliche-entscheidung-edeka-kaisers-tengelmann.pdf?__blob=publicationFile&v=2), pristup: 28.1.2022.
21. Press release Bundeskartellamt/Food Retail Sector, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/08\\_12\\_2016\\_EDEKA\\_REWE\\_EN.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/08_12_2016_EDEKA_REWE_EN.pdf?__blob=publicationFile&v=3), pristup: 28.1.2022.
22. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s konačnim prijedlogom Zakona, PZE br., 384., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54801>, pristup: 11.1.2021.
23. Private Kartellrechtsdurchsetzung Stand, Probleme, Perspektiven, Diskussionpapier, Bundeskartellamt, Bonn, 2005., dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions\\_Hintergrundpapier/Bundeskartellamt%20-%20Private%20Kartellrechtsdurchsetzung.pdf;jsessionid=F49207B95A73877DC9448014747B931D.2\\_cid390?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/Bundeskartellamt%20-%20Private%20Kartellrechtsdurchsetzung.pdf;jsessionid=F49207B95A73877DC9448014747B931D.2_cid390?__blob=publicationFile&v=4), pristup: 15.2.2022.
24. Slovenski registar kolektivnih tužbi, dostupno na: [https://www.sodisce.si/sodni\\_postopki/kolektivne\\_tozbe/](https://www.sodisce.si/sodni_postopki/kolektivne_tozbe/), pristup: 30.9.2023.
25. The Bundeskartellamt in Bonn, Organisation, Tasks and Activities, dostupno na: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Brosch%C3%BCren/Broschure%20-%20About%20the%20Bundeskartellamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Brosch%C3%BCren/Broschure%20-%20About%20the%20Bundeskartellamt.pdf?__blob=publicationFile&v=20), pristup: 13.1.2022.
26. Ustroj Komisije, dostupno na: [http://ec.europa.eu/about/ds\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_hr.htm), pristup: 15.6.2022.



## **Kazalo tablica**

|            |                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------|
| Tablica 1. | Broj odluka Agencije i prosječni omjer tužbi (2014. – 2022.)        |
| Tablica 2. | Broj (ne)uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH             |
| Tablica 3. | Vrste (ne)uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH            |
| Tablica 4. | Postotak uspješnih tužbi pred Visokim upravnim sudom RH             |
| Tablica 5. | Javnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja         |
| Tablica 6. | Privatnopravna zaštita zbog povrede prava tržišnoga natjecanja      |
| Tablica 7. | Kolektivna pravna zaštita (zbog povrede prava tržišnoga natjecanja) |

## **Bilješka o autorici**

Marija Miličević rođena je 1989. u Zagrebu gdje je završila osnovnu školu i klasičnu gimnaziju. Diplomirala je 2013. na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu *cum laude*. Tijekom studija bila je iznimo uspješna studentica s prosjekom ocjena višim od 4,2. U razdoblju od 2012. do 2013. godine bila je demonstratorica na Katedri za Građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Od 2014. do 2025. bila je zaposlena u pravnoj osobi s javnim ovlastima te je od 2023. zaposlena kao predavač na visokom učilištu. Praktično iskustvo stekla je i obavljenjem devetomjesečne prakse u nekoliko sudova u Zagrebu. Autorica je dva znanstvena rada, iz područja tržišnog natjecanja, odnosno iz područja zaštite potrošača.

### **Izbor iz bibliografije**

Miličević, Marija, Novine novele Zakona o tržišnom natjecanju, Pravo u gospodarstvu, vol. 60, br. 5, 2021., 733-761.

Miličević, Marija, Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača – korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača, Financije i pravo, vol. 11, br. 2, 2023., 1-23.