

NADLEŽNOST UPRAVNIH SUDOVA U ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA

Lidija Rostaš-Beroš, predsjednica II. odjela
Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.988.85:339.13
Ur.: 13. siječnja 2014.
Pr.: 27. siječnja 2014.
Stručni rad

Sažetak

U radu se razmatra nadležnost upravnih sudova kroz do sada donesene zakone o zaštiti tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj. Kako su se mijenjali propisi kojima je uređivana zaštita tržišnog natjecanja, hrvatsko pravo tržišnog natjecanja sve se više usklađivalo s europskim pravom, što je bila i namjera s obzirom na pripreme, a zatim i ulazak Republike Hrvatske u članstvo Europske unije. Međutim, iz istog razloga je provedena i reorganizacija upravnog sudovanja pa su se mijenjali i upravni sudovi nadležni za ocjenjivanje zakonitosti akata donesenih u postupcima kontrole poštovanja pravila o tržišnom natjecanju.

Ključne riječi: *poduzetnik, tržišno natjecanje, odluke, Agencija, pravna stečevina, Europska unija, nadležnost, upravni spor, upravni sudovi.*

1. UVOD

Pravo tržišnog natjecanja čine pravila kojima je cilj osigurati jednake uvjete poslovanja za sve poduzetnike, postavljanje jasnih pravila za natjecanje poduzetnika na tržištu, ali time i granice slobode njihova djelovanja i određivanje granica dopuštenih sredstava i mjera kojima se poduzetnici mogu služiti kako bi imali bolji položaj na tržištu.¹

Područje zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj po prvi puta je uređeno Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. Potom je 1997. godine uslijedio ispravak tog Zakona, a zatim 1998. godine njegove izmjene i dopune.² Nakon toga je 2003. godine donesen sljedeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja³ te novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2009. godine⁴ koji je izmijenjen i dopunjen

1 Vlatka Butorac Malnar, Jasminka Pecotić Kaufman, Siniša Petrović, *Pravo tržišnog natjecanja*, Zagreb, Pravni fakultet, 2013., str. 3.

2 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 48/95., 52/97., 89/98., u daljnjem tekstu: ZZTN/95).

3 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/03., u daljnjem tekstu: ZZTN/03).

4 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09., u daljnjem tekstu: ZZTN/09).

u lipnju 2013.⁵ Trenutno je na snazi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2009. godine s izmjenama i dopunama iz 2013. godine.⁶

Doneseni zakoni kojima su postavljena pravila o zaštiti tržišnog natjecanja bili su usmjereni prema postupnom usklađivanju zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnim stečevinama Europske unije. Istovremeno je reorganizirano i hrvatsko upravno sudstvo tako da se mijenjala i nadležnost sudova koji vrše kontrolu zakonitosti odluka u postupcima zaštite tržišnog natjecanja.

2. ZAKON O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA IZ 1995. GODINE

Prvi hrvatski propis koji je sustavno uredio pravo zaštite tržišnog natjecanja donesen je relativno kasno, 1995. godine, a stupio je na snagu 22. srpnja 1995.

Već su u tom Zakonu bili uključeni temeljni instituti prava konkurencije Europske unije. Konkretno, temeljio se na odredbama članka 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (tzv. Amsterdamski sporazum).⁷

Uz uvođenje osnovnih pravila tržišnog natjecanja, ZZTN/95 je osigurao osnutak i rad Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja⁸ koja obavlja stručne i upravne poslove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja.⁹

Sam je Zakon sadržavao svega nekoliko postupovnih odredbi, stoga se postupak u nadležnosti Agencije provodio prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku.¹⁰ Rješenja je donosio ravnatelj Agencije, a protiv rješenja ravnatelja Agencije nezadovoljnoj stranci nije bila dopuštena žalba, već je mogla pokrenuti upravni spor kod Upravnog suda Republike Hrvatske.¹¹ Stoga je tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske bio nadležan obavljati sudsku kontrolu akata Agencije donesenih u postupcima zaštite tržišnog natjecanja.¹²

U upravnim sporovima Upravni sud Republike Hrvatske odlučivao je u vijeću sastavljenom od trojice sudaca,¹³ dok je širi sastav sudskog vijeća od pet sudaca utvrđen za rješavanje o prijedlogu za ponavljanje postupka dovršenog presudom

5 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 80/13., u daljnjem tekstu: ZID ZZTN/09).

6 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09., 80/13., u daljnjem tekstu: ZZTN).

7 Mladen Cerovac, Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, dostupno na: <http://www.aztn.hr>

8 Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja osnovana je odlukom Hrvatskog sabora 20. rujna 1995. (u daljnjem tekstu: Agencija), a s radom je započela 1997. godine.

9 Članak 27. stavak 1. ZZTN/95.

10 Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91., 103/96., u daljnjem tekstu: stari ZUP).

11 Članak 37. ZZTN/95.

12 Upravni sud Republike Hrvatske djelovao je od 1977. godine kao jedinstveni sud za upravne sporove na području Hrvatske (prije SR Hrvatske, a sada Republike Hrvatske). Pod tim je imenom djelovao do 1. siječnja 2012., a potom je nastavio kao Visoki Upravni sud Republike Hrvatske.

13 Članak 3. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91., 9/92., 77/92., u daljnjem tekstu: Stari ZUS).

ili rješenjem.¹⁴ Taj je sud u pravilu ocjenjivao samo zakonitost akata Agencije, iako su odredbe staroga ZUS-a omogućavale sudu da riješi spor rješavajući predmet o kome se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to dopušta priroda stvari i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj.¹⁵

3. ZAKON O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA IZ 2003. GODINE

Pokazalo se da su postupovna pravila propisana ZUP-om zastarjela i u pravilu teško primjenjiva na vrlo sofisticirane postupke utvrđivanja narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja. Taj propis nije bio dovoljno prilagođen potrebi brzog i učinkovitog provođenja postupka. Navedeni razlozi učinili su nužnim donošenje novih propisa o tržišnom natjecanju. Tome treba pridodati još dva, neraskidivo povezana razloga. To je vrlo brzi razvoj prava konkurencije u svijetu i obveza Republike Hrvatske da svoje zakonodavstvo uskladi s propisima Europske unije. Upravo je tržišno natjecanje bilo jedno od prioritetnih područja na kojem je trebalo izvršiti harmonizaciju.¹⁶

Tako je donesen ZZTN/03, koji se počeo primjenjivati 1. listopada 2003.

Predmet novodonesenog Zakona bilo je uređenje pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, ovlasti i zadaće te ustrojstvo tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i postupanje u vezi s provedbom tog Zakona.¹⁷ Tim je Zakonom postupak donošenja odluka pred Agencijom bio propisan znatno opsežnije i detaljnije (skoro trećinom zakona) za razliku od ZZTN/95. Međutim, ako ZZTN/03 nije bilo drukčije propisano, primjenjivale su se odredbe Zakona o općem upravnom postupku.¹⁸

ZZTN/03 je propisao ovlasti Agencije pri prikupljanju podataka i obavijesti, s time da je Agencija imala pravo od nadležnog prekršajnog suda zatražiti izdavanje pisanog naloga za pretragu osoba, stana, odnosno prostorija kao i zapljenu predmeta i dokumentacije poduzetnika ili treće osobe, ako ocijeni da postoji osnovana sumnja da stranka u postupku ili treća osoba ima u posjedu isprave ili druga sredstva bitna za utvrđivanje materijalne istine u postupku.¹⁹ Agencija je, na temelju rješenja kojim je utvrdila povrede tog Zakona, protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika podnosila zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom prekršajnom sudu koji je izricao kazne propisane za povrede tog Zakona.²⁰

U postupku utvrđivanja povreda pravila o tržišnom natjecanju Agencija je bila ovlaštena donositi rješenja i zaključke, a sudska zaštita bila je propisana odredbom članka 58. ZZTN/03. Protiv rješenja Agencije nije bilo dopušteno izjavljivanje redovnog pravnog lijeka, žalbe, stoga je rješenje bilo konačno i izvršno. Nezadovoljna

14 Članak 54. starog ZUS-a.

15 Bosiljka Britvić Vetma, Boris Ljubanović, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013, str. 433.

16 Mladen Cerovac, *Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*, dostupno na: <http://www.aztn.hr>

17 Članak 1. ZZTN/03.

18 Članak 39. ZZTN/03. Naime, člankom 3. starog ZUP-a bilo je propisano da se u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa po odredbama tog zakona. Po odredbama ZUP-a postupa se u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.

19 Članak 49. ZZTN/03.

20 Članci 60. do 63. ZZTN/03.

stranka je protiv takvoga rješenja imala pravo u roku od 30 dana od dana dostave rješenja pokrenuti upravni spor pred tada još nadležnim Upravnim sudom Republike Hrvatske, u skladu s odredbama starog ZUS-a. Novina uvedena ZZTN/03 bila je da se presude i rješenja Upravnog suda po tužbi povodom rješenja Agencije, objavljuju u Narodnim novinama, a propisana je i mogućnost objavljivanja u službenom glasilu Agencije, odnosno na mrežnim stranicama Agencije.²¹

4. ZAKON O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA IZ 2009. GODINE

Treći i, uz izmjene i dopune, sada važeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen je 2009. godine. Stupio je na snagu 1. listopada 2010. i tako je hrvatsko pravo tržišnog natjecanja usklađeno s pravom Europske unije.

Najvećim nedostatkom prethodnog ZZTN/03 pokazalo se što su njime bila uređena pravila u području zaštite tržišnog natjecanja, propisane kazne za njihovo kršenje te dane ovlasti Agenciji samo za utvrđivanje povreda Zakona. Kako je već navedeno, odluke Agencije bile su konačne u upravnom postupku i protiv njih nije bila dopuštena žalba, ali je nezadovoljna stranka mogla pred Upravnim sudom Republike Hrvatske tužbom pokrenuti upravni spor. Međutim, istodobno je kažnjavanje poduzetnika za učinjene povrede, koje je Zakon karakterizirao kao prekršaj, dano u nadležnost lokalnim prekršajnim sudovima prema sjedištu svakoga poduzetnika.²²

Na taj su način zakonitost odluka Agencije nadzirala dva suda, nadležni prekršajni sud i Upravni sud Republike Hrvatske.

Taj bitan nedostatak u primjeni ZZTN/03 riješen je tako što su odredbama ZZTN/09 Agenciji, koja je bila nadležna samo za utvrđivanje povreda Zakona, povjerene i ovlasti za izricanje sankcija za utvrđene povrede. Naime, povrede propisa o tržišnom natjecanju su se do donošenja ZZTN/09 smatrale prekršajima, a njegovim donošenjem su umjesto prekršaja uvedene upravno-kaznene mjere. Izriče ih Agencija, a cilj im je osiguravanje učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanje počinitelja povreda tog Zakona, otklanjanje štetnih posljedica takvih povreda i odvracanje drugih poduzetnika od kršenja odredaba tog Zakona.²³

Tako je Upravni sud Republike Hrvatske donošenjem ZZTN/09 dobio u nadležnost odlučivanje o zakonitosti akata Agencije i u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje povrede propisa o tržišnom natjecanju i u dijelu koji se odnosi na izrečenu upravno kaznenu mjeru.²⁴

U međuvremenu je donesen i novi Zakon o upravnim sporovima²⁵ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.

Istovremeno donošenjem zakona kojim je uređen novi upravni spor, reorganiziran je i sustav upravnog sudovanja na način da su za područja određenih županija

21 Članak 59. ZZTN/03.

22 Obrazloženje Konačnog prijedloga ZZTN 09 sa 11. sjednice Hrvatskog sabora održane 24. lipnja 2009., s <http://www.sabor.hr>

23 Članak 60. ZZTN/09.

24 Mladen Cerovac, Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja: značajne novine, <http://www.aztn.hr>

25 Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., u daljnjem tekstu: ZUS).

ustanovljeni upravni sudovi sa sjedištima u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci²⁶ kao prvostupanjski upravni sudovi koji su započeli s radom 1. siječnja 2012., a Upravni sud Republike Hrvatske je od istog dana nastavio s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske²⁷ koji je ustanovljen za područje Republike Hrvatske.²⁸

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji sadržaj upravnog spora. Riječ je o potpuno novom pravnom uređenju, drugačijoj koncepciji sudske kontrole zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela. Uz novo ustrojstvo upravnog sudstva, bitno se proširuje predmet upravnog spora. Šire se ovlasti, ali i obveze upravnih sudova da sami utvrđuju činjenično stanje, vode usmenu raspravu, a postoji i mogućnost ulaganja žalbe na presude upravnog suda. Taj Zakon uređuje upravni spor primarno kao spor pune jurisdikcije.²⁹

Upravni sudovi su, među ostalim, nadležni i za odlučivanje o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,³⁰ a odluke su prije izmjena i dopuna ZUS-a³¹ u pravilu donosili u vijeću od tri suca, osim u posebno propisanim slučajevima.³² Stoga je prije izmjena i dopuna ZUS-a odluke Agencije kontroliralo vijeće od tri suca prvostupanjskog upravnog suda.

Kako se uvođenjem dvostupanjskog upravnog spora ne bi nepotrebno produžilo vođenje sudske postupka uveden je, tzv. filter za žalbu, kojim se nastoje „filtrirati“ odluke protiv kojih je dopušteno podnijeti žalbu. Tako je propisano da se, uz postojanje žalbenih razloga (bitne povrede pravila sudske postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu, pogrešna primjena materijalnog prava) žalba može podnijeti samo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.³³

Dakle, protiv presude kojom prvostupanjski upravni sud usvoji tužbeni zahtjev, poništi odluku Agencije i sam odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, dopušteno je podnošenje žalbe Visokom upravnom sudu,³⁴ a protiv presude kojom sud tužbeni zahtjev odbije žalba nije dopuštena.³⁵

Krajem 2012. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama ZUS-a koji je stupio na snagu od 28. prosinca 2012. Tim je Zakonom propisano da u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac³⁶ bez izuzetka. Tako

26 Članak 14.a stavak 1. Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11.) i članak 6. Zakona o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, broj 144/10., 84/11.).

27 U daljnjem tekstu: Visoki upravni sud.

28 Članak 14.a stavak 2. Zakon o sudovima.

29 Bosiljka Britvić Vetma, Boris Ljubanović, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013, str. 434.

30 Članak 12. stavak 2. ZUS-a.

31 ZUS je izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 143/12.).

32 Članak 14. ZUS-a iz 2010.

33 Inga Vezmar Barlek, *Naglasci reforme upravnog spora*, *Novosti u upravnom pravu i upravno-sudskoj praksi*, Savjetovanje – Zagreb, 28. veljače 2011.

34 Članak 66. stavak 2. u vezi sa člankom 58. stavak 1. ZUS-a.

35 Članak 74. stavak 2. ZUS-a.

36 Članak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.

je uslijedilo razdoblje u kojem je zakonitost odluka Agencije, kao kolegijalnog tijela koje za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru,³⁷ kontrolirao sudac pojedinac prvostupanjskog upravnog suda protiv čijih je odluka i nadalje podnošenje žalbe, kao što je već navedeno, dopušteno samo u propisanom slučaju.

Međutim, uslijedile su izmjene i dopune ZZTN/09. Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN/09 stupio je na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.³⁸ Za donošenje tog Zakona bila su dva razloga.

Prvi je bio neposredno vezan uz pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i primjenu pravne stečevine Europske unije s područja zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj. Naime, iako je važeći Zakon usklađen s postojećom pravnom stečevinom Europske unije u području zaštite tržišnog natjecanja, članstvom u Europskoj uniji, u postupcima utvrđivanja zabranjenih sporazuma između poduzetnika i zlouporabe vladajućeg položaja, bilo je potrebno osigurati da se, uz nacionalno zakonodavstvo, u Republici Hrvatskoj izravno primjenjuje pravo Europske unije (članak 101. i članak 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u daljnjem tekstu: UFEU) kada je riječ o postupanjima poduzetnika koji imaju učinak na trgovinu između Republike Hrvatske i država članica Europske unije³⁹ u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. i Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004.

Drugi se razlog odnosi na nadležnost Visokog upravnog suda.

Naime, ZUS-om je propisano da je Visoki upravni sud nadležan za odlučivanje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim propisanim slučajevima.⁴⁰ Dakle, tim je Zakonom otvorena mogućnost da se i Visokom upravnom sudu, baš kao i upravnim sudovima, ako se to ocijeni korisnim, posebnim zakonom odredi i neka druga specifična nadležnost.⁴¹

Tako je uzimajući u obzir, s jedne strane, potrebu stalnog praćenja i vrlo dobrog poznavanja pravne stečevine Europske unije na ovom području, odnosno određene specijalizacije sudaca, a s druge strane nemogućnost i neekonomičnost sustavne edukacije sudaca na sva četiri upravna suda, izmjenama i dopunama ZZTN/09 uređena nadležnost Visokog upravnog suda za odlučivanje o tužbama protiv odluka Agencije. Navedeno rješenje već postoji pri odlučivanju o odlukama HAKOM-a, a zadovoljava i sve uvjete iz Europske konvencije o ljudskim pravima jer Visoki upravni sud je sud pune jurisdikcije, u čijem su sastavu suci s najviše iskustva i znanja u primjeni ove grane prava što omogućuje kvalitetnu i potpunu zaštitu stranaka.⁴²

ZZTN za razliku od ZZTN/03 propisuje nadležnost Visokog upravnog suda i za odlučivanje o zahtjevima Agencije za davanje naloga za provedbu nenajavljene

37 Članak 34. ZZTN/09.

38 Republika Hrvatska postala je punopravna članica Europske unije 1. srpnja 2013.

39 Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN/09 s 8. sjednice Hrvatskog sabora održane 21. lipnja 2013., <http://www.sabor.hr>, str. 4.

40 Članak 23. stavak 1. Zakona o sudovima i 12. stavak 3. ZUS-a.

41 Dario Đerđa, Marko Šikić, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb, Novi informator, 2012., str. 118.

42 Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN/09, op. cit., str. 6.

pretrage. Naime, nenajavljena pretraga poslovnih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, dokumenata, isprava i stvari koje se tamo nalaze, kao i pečaćenje te privremeno oduzimanje predmeta osobito se provodi ako postoji opasnost od skrivanja ili uništenja dokaza, a koji su neophodni za utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 8. ili 13. Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a, a razumno je za pretpostaviti da se oni nalaze u određenom prostoru ili kod određene osobe. U smislu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 Agencija će zahtjev za takav nalog podnijeti Visokom upravnom sudu i kada isti zatraži Europska komisija ili nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja države članice Europske unije. Visoki upravni sud je dužan u roku od dva dana od zaprimanja zahtjeva Agencije odlučiti o davanju naloga za provedbu nenajavljene pretrage.⁴³ Protiv naloga za provedbu nenajavljene pretrage nije dopuštena žalba.⁴⁴

S obzirom na to da se poslovne prostorije, zemljišta i prijevozna sredstva za koje Agencija zahtijeva provedbu nenajavljene pretrage, mogu nalaziti na područjima nadležnosti različitih upravnih sudova, isključivom nadležnošću Visokog upravnog suda za odlučivanje o davanju takvog naloga zadovoljeno je načelo ekonomičnosti i hitnosti, posebice s obzirom na kratkoću roka za donošenje odluke.

Osim toga, odredbe koje uređuju način izdavanja naloga i provođenje nenajavljenih pretraga, na odgovarajući način se primjenjuju i na inspeksijske pretrage koje je, na zahtjev Europske komisije sukladno s njezinim ovlastima u provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 koja uređuje ocjene koncentracija poduzetnika s učinkom na trgovinu između država članica Europske unije, Agencija obvezna izvršiti u poduzetnicima i njihovim udrugama na području Republike Hrvatske.⁴⁵

Za razliku od prethodnih zakona kojima je bila uređena zaštita tržišnog natjecanja, ZZTN je doista detaljno propisao postupak u nadležnosti Agencije. Zakon o općem upravnom postupku i nadalje se primjenjuje kao opći propis kojim je uređeno postupanje u svim upravnim stvarima,⁴⁶ a Prekršajni zakon se primjenjuje na oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijek glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi.⁴⁷

Agencija u postupku u njenoj nadležnosti donosi rješenja i zaključke. O postupovnim pitanjima Agencija odlučuje rješenjem i zaključkom, a o rješavanju upravne stvari donosi rješenje.

Protiv rješenja Agencije nije dopušteno izjavljivanje žalbe, ali se može, u roku od 30 dana od dana dostave rješenja, podnošenjem upravne tužbe pokrenuti upravni

43 Članak 42. ZZTN-a.

44 Članak 67. stavak 6. ZZTN-a.

45 Članak 42. stavak 8. ZZTN-a.

46 Članak 35. stavak 1. ZZTN-a. Donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., u daljnjem tekstu: ZUP) koji je stupio je na snagu 1. siječnja 2010. Odredbom članka 3. ZUP-a propisano je da se taj Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

47 Članak 35. stavak 2. ZZTN-a.

spor pred Visokim upravnim sudom.⁴⁸

Upravna tužba se može podnijeti protiv rješenja kojima Agencija odlučuje o pojedinim pitanjima tijekom postupka i protiv rješenja kojima rješava upravnu stvar.

Među postupovna rješenja protiv kojih se može pokrenuti upravni spor spada rješenje kojim Agencija osobama koje nemaju položaj stranke u postupku priznaje ili ne priznaje postojanje prava ili pravnih interesa, odnosno istovjetna prava u postupku koja ima podnositelj inicijative,⁴⁹ zatim rješenje kojim utvrđuje nepostojanje uvjeta ili javnog interesa za pokretanje postupka,⁵⁰ rješenje kojim u postupku prikupljanja podataka odlučuje je li povrijeđen Zakon i u slučaju povrede izriče upravno-kaznenu mjeru za tu povredu,⁵¹ kao i rješenje o privremenoj mjeri.⁵²

U rješavanju upravne stvari Agencija može donijeti rješenje o utvrđivanju postojanja zabranjenog sporazuma,⁵³ rješenje o utvrđivanju zlouporabe vladajućeg položaja⁵⁴, zatim rješenje o ocjeni koncentracije⁵⁵ i protiv svih tih rješenja može se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom.

Protiv zaključka Agencije nije dopušteno izjaviti žalbu niti podnijeti samostalnu upravnu tužbu, međutim zaključak kao odluka koja se donosi o postupovnim pitanjima, može se pobijati tužbom protiv rješenja kojim je riješena upravna stvar.⁵⁶

Protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a ili članka 101. ili članka 102. UFEU-a i izriče upravno-kaznena mjera u skladu s tim Zakonom, upravnu tužbu može podnijeti nezadovoljna stranka u postupku, a protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje da nije narušeno tržišno natjecanje u smislu tog Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU-a i rješenja kojim se obustavlja postupak, tužbu može podnijeti i podnositelj inicijative, odnosno osoba kojoj su rješenjem Agencije utvrđena ista postupovna prava kao i podnositelju inicijative.⁵⁷

Tužba protiv rješenja može se podnijeti zbog povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju, bitne povrede odredbi o postupku, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pogrešne odluke o upravno-kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija.⁵⁸

Visoki upravni sud o tužbenom zahtjevu odlučuje u vijeću od tri suca, osim kada odlučuje o zakonitosti općih akata, kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.⁵⁹

Kako je već navedeno, ZUS je dao mogućnost da Visoki upravni sud odlučuje kao prvostupanjski sud kad je to propisano određenim zakonom, primjerice u slučaju zaštite tržišnog natjecanja. Međutim, zakonodavac kod izmjena i dopuna ZUS-a nije imao na umu sastav Visokog upravnog suda tako da je postupak uređen samo za

48 Članak 67. stavak 1. ZZTN-a.

49 Članak 36. stavak 4. ZZTN-a.

50 Članak 38. stavak 8. ZZTN-a.

51 Članak 41. stavak 3. ZZTN-a.

52 Članak 51. stavak 4. ZZTN-a.

53 Članak 9. ZZTN-a.

54 Članak 14. ZZTN-a.

55 Članak 22. ZZTN-a.

56 Članak 67. stavak 3. ZZTN-a.

57 Članak 67. stavak 5. ZZTN-a.

58 Članak 67. stavak 1. ZZTN-a.

59 Članak 14. stavak 2. ZUS-a.

upravne sudove i pred sucem pojedincem, a nije se vodilo računa da u propisanim slučajevima (elektroničke komunikacije, tržišno natjecanje) po istim odredbama postupaju i Visoki upravni sud koji sudi u vijeću.

Naime, odredba članka 73. stavka 2. ZUS-a propisuje da Visoki upravni sud može održati raspravu ako to smatra potrebnim, zatim da se na zakazivanje i tijekom rasprave pred Visokim upravnim sudom na odgovarajući način primjenjuju odredbe o raspravi pred upravnim sudom. Međutim navedenom zakonskom odredbom je propisano postupanje Visokog upravnog suda kao drugostupanjskog suda kada odlučuje o žalbama protiv odluka upravnih sudova.

Izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2010. godine izbrisane su odredbe kojima je bilo propisano da se postupak vodi pred vijećem ili sucem pojedincem. Stoga je Visoki upravni sud prisiljen na odgovarajući način primjenjivati pravila postupanja koja su propisana samo za upravne sudove s tim da protiv odluka Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Do sada su donesena tri zakona kojima je uređena zaštita tržišnog natjecanja. Prvi je takav zakon donesen 1995. godine, zatim sljedeći 2003. godine i na kraju zakon iz 2009. godine. U sva ta tri zakona utkane su odredbe koje su hrvatsko pravo tržišnog natjecanja vodile prema usklađenju s europskim pravom što je postignuto donošenjem posljednjeg zakona iz 2009. godine koji je s danom ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju još izmijenjen i dopunjen.

Od samoga početka stručne i upravne poslove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja obavlja Agencija, a nadzor zakonitosti vođenja postupka u nadležnosti Agencije i zakonitosti njenih odluka u nadležnosti je upravnih sudova.

Radi usklađivanja hrvatskoga prava s pravnim stečevinama Europske unije pristupilo se i potpuno novom uređenju upravnosudske zaštite te donošenju novog Zakona o upravnim sporovima. Izmijenjen je sustav upravnog sudovanja pa je umjesto jednostupanjskog uveden dvostupanjski upravni spor. Osnovana su četiri upravna suda koja su započela s radom 1. siječnja 2012., a Upravni sud Republike Hrvatske od istog dana nastavio je s radom kao Visoki upravni sud.

Istovremeno s uvođenjem drukčije organizacije upravnih sudova mijenjala se i njihova nadležnost u nadzoru zakonitosti rada Agencije. Tako je do 1. siječnja 2012. nadzor zakonitosti akata Agencije bila u nadležnosti Upravnog suda Republike Hrvatske. Zatim su od 1. siječnja 2012. do 1. srpnja 2013. za to bili nadležni upravni sudovi, a o žalbama protiv odluka upravnih sudova odlučuje Visoki upravni sud. Međutim, od 1. srpnja 2013. zakonitost pojedinačnih odluka kojima Agencija odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke ocjenjuje Visoki upravni sud, dakle najviša instanca upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj.

Summary

THE COMPETENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE PROTECTION OF MARKET COMPETITION

The paper considers the competence of administrative courts through so far adopted competition laws in the Republic of Croatia. With the changes of legislation which regulates the protection of market competition, Croatian competition law became more harmonised with the European law, which was the intention considering the preparations and then the membership of the Republic of Croatia in the European Union. However, for the same reason the reorganisation of the administrative adjudication was also conducted, which caused changes of administrative courts competent for review of legality of acts adopted in the procedures of control of respect of competition rules.

Key words: *entrepreneur, competition, decisions, Agency, acquis communautaire, European Union, competence, administrative dispute, administrative courts.*

Zusammenfassung

ZUSTÄNDIGKEIT VON VERWALTUNGSGERICHTEN IM SCHUTZ DES MARKTWETTBEWERBS

In der Arbeit wird die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten in den bisher erlassenen Gesetzen über den Schutz des Marktwettbewerbs in der Republik Kroatien in Betracht gezogen. Mit der Änderung der Vorschriften über den Schutz des Marktwettbewerbs wurde das kroatische Recht des Marktwettbewerbs immer mehr an das europäische Recht angeglichen, was auch die Absicht war, da sich die Republik Kroatien zuerst auf die EU-Mitgliedschaft vorbereitete und danach auch der EU beigetreten ist. Aus demselben Grund wurde auch die Reorganisation der Verwaltungsrechtsprechung durchgeführt, so dass sich auch die Verwaltungsgerichte, welche für die Bewertung der Gesetzmäßigkeit von den in Verfahren über die Kontrolle der Achtung von Regeln über den Marktwettbewerb erlassenen Akten zuständig sind, geändert haben.

Schlüsselwörter: *Unternehmer, Marktwettbewerb, Entscheidungen, Agentur, gemeinschaftlicher Besitzstand, die Europäische Union, Zuständigkeit, Verwaltungsstreitigkeit, Verwaltungsgerichte.*

Riassunto

LA COMPETENZA DELLE CORTI AMMINISTRATIVE NELLA TUTELA DELLA CONCORRENZA

Il contributo si occupa della competenza delle corti amministrative nell'ambito del diritto della concorrenza esistente nella Repubblica di Croazia. In seguito ai interventi di modifica della legislazione, che regola la protezione della competizione sul mercato, il diritto della concorrenza croato s'è maggiormente armonizzato con il diritto europeo; risultato cui, del resto, si voleva pervenire, visto che il fine ultimo della Repubblica di Croazia era di fare ingresso quale Stato membro nell'Unione europea. Ad ogni modo, per la stessa ragione s'intraprese un percorso riformativo della giustizia amministrativa, il che comportò modifiche nella competenza delle corti amministrative nell'esame della legalità degli atti adottati in procedure di controllo del rispetto delle regole concorrenziali.

***Parole chiave:** imprenditore, concorrenza, decisioni, Agenzia, acquis communautaire, Unione europea, competenza, dibattito amministrativo, corti amministrative.*