

# SUDSKA KONTROLA U SPOROVIMA ZBOG POVREDE PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU U HRVATSKOM I POREDBENOM PRAVU

Izv. prof. dr. sc. Dubravka Akšamović \*

UDK: 347.921.1:366.546.4(497.5)  
366.546.4:340.5(497.5)

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: veljača 2017.

*U radu se razmatra problematika sudskog nadzora u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja. Analiziraju se procesnopravna pitanja i druge posebnosti upravnog spora u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja u odnosu na "klasični" upravni spor. Polemizira se o standardu upravnosudske zaštite u navedenim postupcima te ulozi i zadaći Visokog upravnog suda. Provodi se poredbeni analiza upravnosudske zaštite u istim vrstama sporova u pravu EU-a, njemačkom i slovenskom pravu, kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri domaći model upravnosudske zaštite i pravni standardi sudske zaštite kompatibilni rješenjima usvojenim u poredbenim zakonodavstvima. Upozorava se na problematična i sporna rješenja domaćeg zakonodavstva. Zaključno se predlažu zakonodavne mjere koje treba poduzeti kako bi se unaprijedila kvaliteta sudskog nadzora u domaćem pravu.*

*Ključne riječi: tržišno natjecanje, sudska kontrola, postupak pred Sudom EU, ekonomska analiza, poredbeno pravo*

## 1. UVOD

Slobodno tržišno natjecanje jedna je od temeljnih ustavnih vrednota.<sup>1</sup> Tržišne i poduzetničke slobode okosnica su hrvatskog političkog i gospodarskog

\* Dr. sc. Dubravka Akšamović, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, Osijek; daksamov@pravos.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4714-7440

<sup>1</sup> Vidi čl. 49. Ustava RH, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

ustroja. Propisi o zaštiti tržišnog natjecanja imaju cilj osigurati slobodno tržišno natjecanje i to tako da se spriječi svaki oblik poduzetničkog ponašanja koji dovodi do sprječavanja, narušavanja i ograničavanja slobodne tržišne utakmice.

Zadaća zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj temeljno je povjerena Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN).<sup>2</sup> U postupcima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja AZTN ima iznimno široke i brojne ovlasti, neusporedivo veće od bilo kojeg drugog javnopravnog tijela. Tako AZTN provodi istragu na temelju koje odlučuje o pokretanju postupka, zatim donosi i odluku o pokretanju postupka protiv poduzetnika te pokreće postupak. Nakon provedenog postupka AZTN odlučuje i o postojanju konkretne povrede Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN).<sup>3</sup> Naposljetku, AZTN odlučuje i o vrsti i visini kazne, pri čemu ima velike diskrecijske ovlasti u pogledu uzimanja u obzir olakotnih i otegotnih okolnosti i odmjeravanja visine kazne.

Tolik opseg ovlasti povjeren nekom javnopravnom tijelu nedvojbeno zahtijeva postojanje odgovarajućeg modela sudskog nadzora nad radom takvog tijela. U tom smislu, u cilju zaštite poduzetničkih prava i sloboda nužno je osigurati da odluke AZTN-a budu podložne rigoroznoj sudskoj kontroli, što podrazumijeva pravo i obvezu sudova da u sudskom postupku, na temelju iscrpnih, objektivnih, potpunih i pouzdanih činjenica i dokaza, potvrde ili ospore odluku AZTN-a i tako budu jamac ostvarenja poduzetničkih sloboda i prava.

Zadaća sudskog nadzora protiv odluka AZTN-a u Hrvatskoj povjerena je Visokom upravnom sudu (VUS).<sup>4</sup> Odluka zakonodavca da zadaću sudskog nadzora protiv odluka AZTN-a povjeri upravo VUS-u, kao najvišoj upravno-sudskoj instanci u lancu upravnog sudovanja, čini se sasvim logičnom. Prvo, zato što je postupak pred AZTN-om upravni postupak, slijedom čega je razumno rješenje koje predviđa da protiv odluke AZTN-a odlučuje upravnosudsko

<sup>2</sup> Vidi <http://www.aztn.hr>.

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013.

<sup>4</sup> O reformi upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj i reformiranom upravnom sporu vidi Đerđa, D., *Upravni spor u Hrvatskoj, sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 111 – 147; Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi Informator, Zagreb, 2012.; Ivančević, V., *Upravni spor pune jurisdikcije*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 263 – 277; Britvić Vetma, B., *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 2, 2013., str. 429 – 432 te 434 – 443; Rostaš-Beroš, Lj., *Dileme u primjeni novog ZUS-a*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 2, 2013., str. 478.

tijelo. Nadalje, dodjeljivanje nadležnosti VUS-u kao najvišoj upravnosudskoj instanci u lancu upravnog sudovanja može se opravdati procjenom zakonodavca da su predmeti tržišnog natjecanja posebno složeni i kompleksni te je na njihovu rješavanju potrebno angažirati najstručnije i najiskusnije suce upravnih sudova, a to su upravo suci VUS-a. Osim navedenoga, moglo bi se ustvrditi da se dodjeljivanjem sudskog nadzora odluka AZTN-a upravo VUS-u šalje i politička poruka da je riječ o materiji koja je od vitalne važnosti za učinkovito funkcioniranje tržišta i izgradnju tržišne ekonomije, slijedom čega je odlučivanje o toj vrsti predmeta stavljeno u nadležnost najviše upravnosudske instance u RH.

Iako je VUS u pravilu sud koji sudi u drugom stupnju, postupak koji se vodi pred VUS-om protiv odluka AZTN-a prvostupanjski je postupak. Pri tome je odluka koju VUS donese u takvom postupku konačna. Naime, odluka VUS-a ne može se pobijati redovitim pravnim lijekovima. Protiv odluke VUS-a nezadovoljna stranka može samo putem Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (DORH) podnijeti Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, o kojem odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Budući da je postupak pred VUS-om jedini redoviti sudski postupak protiv odluka AZTN-a, predmetni postupak nedvojbeno ima ključnu važnost u zaštiti prava poduzetnika pogođenih odlukom AZTN-a. Iz toga je razloga nužno na normativnoj i provedbenoj razini osigurati da se barem u okviru toga, prvostupanjskog postupka, ako već ne postoji pravo na redoviti pravni lijek protiv odluke donesene u prvom stupnju, poštuju najviši standardi upravnosudske zaštite.

U tom smislu cilj je ovoga rada analizom normativnog okvira i prakse ispitati osigurava li postojeći model upravnosudske zaštite u postupcima protiv odluka AZTN-a dostatna jamstva poduzetnicima u zaštiti njihovih poduzetničkih prava i sloboda. S tim u svezi je i pitanje kakva su očekivanja od VUS-a u pogledu razine upravnosudske zaštite. Treba li VUS u postupcima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju meritorno odlučivati u sporu pune jurisdikcije ili samo, sukladno dosadašnjoj praksi, provoditi kontrolu "zakonitosti" odluka AZTN-a? Nadalje, s obzirom na okolnost da su sporovi u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja osebujni u smislu da se odluke AZTN-a, a zatim i odluke sudova, uvelike temelje i oslanjaju na ekonomske analize tržišta i projekcije budućih ekonomskih odnosa na tržištu, pitanje je treba li se VUS, a ako treba, do koje mjere se treba, upuštati u preispitivanje odluka koje imaju uporište u ekonomskim analizama ili treba li možda, samo u tome segmentu,

prihvatiti ekonomska utvrđenja koja je prethodno izradio AZTN. Kakva su rješenja u pogledu navedenog usvojena u poredbenim zakonodavstvima, a napose u pravu EU-a i njemačkom pravu?

Pravni okvir za analizu navedenih pitanja u domaćem zakonodavstvu nalazimo u odredbama dvaju zakona – ZZTN-a i Zakona o upravnim sporovima<sup>5</sup> (ZUS). Međutim, u navedenim postupcima ZZTN ne ostavlja previše prostora za primjenu ZUS-a. ZZTN u samo dva članka, čl. 67. i 68., regulira sva ključna pitanja upravnog spora koji se vodi pred VUS-om zbog povrede ZZTN-a, a napose razloge za tužbu, ovlaštenike za podnošenje tužbe, opseg sudskog preispitivanja odluka AZTN-a od strane VUS-a i druga pitanja.

## 2. TEMELJNE ODREDNICE UPRAVNOG SPORA PRED VUS-om U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Postupak protiv odluke AZTN-a počinje podnošenjem tužbe VUS-u. S obzirom na to da je člankom 67. st. 1. ZZTN-a propisano “protiv rješenja AZTN-a nije dopuštena žalba”, nezadovoljne stranke nemaju drugu pravnu mogućnost nego sporno rješenje AZTN-a pobijati upravnom tužbom. U tom smislu tužba pred VUS-om jedini je oblik pravne zaštite koju predviđa ZZTN protiv odluka AZTN-a. ZZTN propisuje četiri razloga za tužbu. Tužba se može podnijeti zbog: 1. povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju, 2. bitne povrede odredbi o postupku, 3. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, 4. pogrešne odluke o upravno-kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija.<sup>6</sup> Rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dana dostave rješenja AZTN-a. O tužbi odlučuje vijeće sastavljeno od tri suca.

Iako AZTN u prethodnom upravnom postupku donosi dvije vrste odluka, rješenja i zaključke, tužba VUS-u može se podnijeti samo protiv rješenja AZTN-a. ZZTN isključuje mogućnost pokretanja upravnog spora protiv zaključaka.<sup>7</sup> S obzirom na to da AZTN zaključkom odlučuje o brojnim važnim procesnim pravima stranaka, primjerice o pokretanju postupka<sup>8</sup>, o spajanju postupka<sup>9</sup>, o priznavanju statusa stranke u postupku<sup>10</sup>, zatim o provođenju

<sup>5</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016.

<sup>6</sup> Čl. 67. st. 1. ZZTN-a.

<sup>7</sup> Čl. 67. st. 1. i st. 3.

<sup>8</sup> Čl. 39. ZZTN-a.

<sup>9</sup> Čl. 58. st. 2. toč. 3. ZZTN-a.

<sup>10</sup> Vidi o tome Rješenje AZTN-a klasa UP/I- 030-02/2004-01/33 od 27. srpnja 2004.

nenajavljene pretrage<sup>11</sup> i drugima, čini se važnim osvrnuti na pitanje na koji se način mogu pobijati zaključci AZTN-a.

Odgovor na postavljeno pitanje daje odredba iz čl. 67. st. 3. ZZTN-a u kojoj stoji da “protiv zaključka AZTN-a kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima nije dopuštena žalba niti se može pokrenuti upravni spor, ali se zaključak može pobijati tužbom kojom se pokreće upravni spor protiv rješenja”.

Raščlambom citirane odredbe valja zaključiti da se *zaključak* AZTN-a može pobijati samo tužbom kojom se pobija rješenje kojim je AZTN odlučio o meritumu stvari. Kada nezadovoljna stranka tužbom pokrene upravni spor protiv rješenja, u okviru tužbe kojom osporava zakonitost rješenja AZTN-a, ona može pobijati i zaključke AZTN-a.

U poredbenim zakonodavstvima u pogledu razmatranog pitanja postoje različita rješenja. Primjerice, u njemačkom pravu propisano je da se žalba na odluku *Bundeskartellamta* kojom je strankama uskraćeno pravo na saslušanje tijekom postupka može izjaviti tek nakon donošenja konačne odluke u predmetnom postupku.<sup>12</sup> U Sloveniji je pak na snazi rješenje koje u pravilu dopušta pravo na podnošenje tužbe i protiv rješenja i protiv zaključaka.<sup>13</sup> Imajući u vidu sve navedeno može se postaviti pitanje je li izloženo rješenje hrvatskog prava opravdano i je li u domaćem zakonodavstvu možda trebalo usvojiti neko manje restriktivno rješenje i dopustiti pravo na tužbu protiv barem nekih odluka AZTN-a kojima se odlučuje o postupovnim pravima stranaka. Ako bi se prihvatilo pravno rješenje koje dopušta pravo na žalbu protiv zaključka kojim se odlučuje o postupovnim pravima strankama, time bi se znatno “ojačao” njihov položaj u postupku pred AZTN-om. S druge strane, glavna je zamjerka takvome rješenju da bi ono moglo dovesti do odugovlačenja postupka, mogućih zlouporaba prava od strane poduzetnika protiv kojih se vodi postupak pred AZTN-om. Stoga se ocjenjuje da je valjalo usvojiti zakonsko rješenje koje omogućuje da se započeti postupak provede što brže, što je u skladu s načelom učinkovitosti postupka, uz, naravno, poštovanje prava stranaka na sudsku

<sup>11</sup> Čl. 58. st. 2. toč. 4. ZZTN-a.

<sup>12</sup> Više o tome pod toč. 4. u radu. Vidi čl. 71. i 72. njemačkog *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*; *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S.1750, 3245)*, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1416) geändert worden ist; dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/GWB.pdf> (1. veljače 2017.).

<sup>13</sup> Više o tome pod toč. 5 u radu. Vidi čl. 55(2) Zakona o preprečavanju omejevanja konkurencije (ZPOmK-1), Uradni list RS, br. 36/2008, 40/2009, 26/2011, 87/2011, 57/2012, 39/2013, 33/2014, 76/2015.

zaštitu, što je u ovom slučaju i osigurano posredno, tužbom protiv rješenja AZTN-a u okviru koje je dopušteno pobijati i zaključke AZTN-a.

## 2.1. Ovlaštenici na podnošenje tužbe

Pitanje postojanja aktivne legitimacije na podnošenje tužbe pripada u krug pitanja koja regulira ZUS i na koja sukladno ZUS-u sud pazi *ex officio*. Međutim, u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja i ovo je pitanje, kao i prethodno analizirana pitanja o razlozima za tužbu, pravnim lijekovima protiv odluka AZTN-a i druga, regulirano odredbama ZZTN-a tako da nema puno prostora za primjenu ZUS-a. ZZTN navedeno pitanje regulira tako da precizno i nedvosmisleno uređuje tko može podnijeti tužbu i protiv kojih odluka AZTN-a se može podnijeti tužba i time otklanja bilo kakve nedoumice koje bi se eventualno mogle pojaviti u pogledu ovlaštenika na podnošenja tužbe i odluka koje su predmetom pobijanja.

Tako tužbu protiv rješenja AZTN-a kojim se utvrđuje povreda odredbi ZZTN-a mogu podnijeti samo stranke u postupku.<sup>14</sup> Jednako tako, tužbu protiv rješenja kojim se izriče upravno-kaznena mjera mogu podnijeti samo nezadovoljne stranke u postupku. Položaj stranke u postupku imaju poduzetnici protiv kojih AZTN vodi postupak te poduzetnici sudionici koncentracije.<sup>15</sup> U tom smislu pravo na podnošenje navedenih tužbi imaju isključivo poduzetnici protiv kojih je AZTN donio odluku o povredi ZZTN-a.

S druge strane, tužbu protiv rješenja AZTN-a kojim je AZTN utvrdio da nije narušeno tržišno natjecanje te protiv rješenja AZTN-a o obustavi postupka mogu podnijeti *samo* podnositelji inicijative. Podnositelji inicijative<sup>16</sup> su osobe na čiju je inicijativu AZTN započeo postupak utvrđivanja povrede ZZTN-a. Jednaka prava kao i podnositelji inicijative imaju i "osobe kojima su dana ista postupovna prava kao i podnositeljima inicijative". Riječ je o osobama koje nisu stranke u postupku, ali koje zbog okolnosti da se u postupku pred AZTN-om odlučuje o njihovim pravima ili pravnim interesima mogu zahtijevati da im se priznaju ista postupovna prava koja imaju podnositelji inicijative.

Isti krug osoba koje imaju pravo pobijati navedena rješenja (stranke u postupku, podnositelji inicijative i osobe kojima su dana ista postupovna prava

---

<sup>14</sup> Čl. 67. st. 5. ZZTN-a.

<sup>15</sup> Čl. 35. ZZTN-a.

<sup>16</sup> Podnositelji inicijative su pravne i fizičke osobe, strukovna udruženja, komora poduzetnika, udruga potrošača itd.

kao i podnositeljima inicijative) imaju pravo pobijanja zaključaka, premda to ZZTN izrijeckom ne predviđa. To proizlazi iz činjenice da se zaključak AZTN-a ne može pobijati samostalnom upravnom tužbom, nego samo tužbom protiv rješenja kojim je AZTN odlučio o glavnoj stvari. U tom smislu osobe koje imaju aktivnu legitimaciju za pobijanje rješenja u okviru te tužbe mogu pobijati i zaključke.

## 2.2. Sadržaj tužbenog zahtjeva i odlučivanja VUS-a po tužbi

Sadržaj tužbenog zahtjeva i precizna formulacija tužbenog zahtjeva pripadaju među najvažnija procesna pitanja upravnog spora pred VUS-om i to zato što o sadržaju i formulaciji tužbenog zahtjeva ovisi postupanje VUS-a u konkretnom sporu.

Naime, ZUS daje mogućnost strankama da samostalno biraju doseg pravne zaštite i to na način da: 1. traže od suda da poništi ili oglasi ništavim pojedinačnu odluku ili 2. traže od suda da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.

Dakle, o sadržaju tužbe i zahtjevu tužitelja ovisi hoće li sud u konkretnom slučaju rješenje AZTN-a staviti izvan snage poništavanjem, odnosno oglašavanjem odluke AZTN-a ništavom ili će VUS u sporu pune jurisdikcije presudom riješiti upravnu stvar.

Nakon reforme upravnog sudovanja tendencija je da upravni sudovi meritorno odlučuju o spornoj upravnoj stvari.<sup>17</sup> Meritorno odlučivanje podrazumijeva da se pred sudom provede rasprava. U provedenom postupku sud treba odlučivati o pravima i obvezama stranaka, a ne samo, što je bio slučaj u dosadašnjoj praksi upravnog sudovanja, sudski nadzor protiv odluka javnopravnih tijela svesti na ispitivanje zakonitosti upravnog akta. Takva je odluka suda reformacijska u smislu da odluka suda zamjenjuje osporavanu odluku koju je donijelo neko upravno tijelo.

U postupcima koji se vode protiv odluka AZTN-a to bi značilo da će odluka VUS-a supstituirati osporavanu odluku AZTN-a. Nije isključeno da bi se VUS mogao naći i u situaciji da primjerice mora tumačiti što se smatra zlouporabom vladajućeg položaja ili da odlučuje o postojanju ili nepostojanju vladajućeg položaja i u tom smislu da definira parametre na temelju kojih se odlučuje ima li

<sup>17</sup> Više o tome u: Đerđa, Šikić, *op. cit.* u bilj. 4; Đerđa, D., *Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, br. 1, 2010., str. 65 – 92; Rostaš-Beroš, *op. cit.* u bilj. 4, str. 478.

neki poduzetnik vladajući položaj na tržištu ili nema te da time zadire u pitanja koja su dio "politike tržišnog natjecanja". Pitanje je koje se s tim u svezi postavlja jest je li takav koncept upravnog sudovanja primjeren u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju. Odnosno, je li, s obzirom na specifičnu prirodu sporova iz područja tržišnog natjecanja, u kojima se odluka AZTN-a uglavnom temelji na složenim ekonomskim analizama i projekcijama, uopće moguće i oportuno da VUS meritorno odlučuje o pravima i obvezama stranaka, iako je neprijeporno da stranke tužbom isto pravo mogu zahtijevati.<sup>18</sup>

U poredbenim zakonodavstvima usvojena su u pogledu navedenoga različita zakonska rješenja. Primjerice, u pravu EU-a Opći sud, koji je prvostupanjski sud u sporovima protiv odluka Komisije, nema ovlast meritorno odlučivati, nego predmet vraća Komisiji na ponovno odlučivanje<sup>19</sup>, dok, primjerice, u Njemačkoj sud može ukinuti odluku *Bundeskartellamt* i meritorno odlučiti o spornoj stvari.<sup>20</sup>

U poredbenoj doktrini postoji i dosta prijedora o tome trebaju li sudovi u sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja provoditi nove ekonomske analize te trebaju li u okviru žalbenog postupka utvrđivati nove činjenice ili trebaju samo preispitati već utvrđene činjenice.<sup>21</sup> I dok je, primjerice, u Njemačkoj u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja utvrđivanje svih činjenica i dokaza, kako novih, tako i starih, središnji i najvažniji dio postupka pred sudom<sup>22</sup>, u nas je u tome pogledu usvojeno vrlo restriktivno i, ocjenjuje se, loše

---

<sup>18</sup> Člankom 22. ZUS-a predviđa se pravo stranke da tužbom zahtijeva: 1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, 2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. S tim u svezi se u čl. 22. st. 3. ZUS-a predviđa da se tužbom može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranaka.

<sup>19</sup> Vidi o tome pod toč. 3.1. rada.

<sup>20</sup> Vidi o tome pod toč. 4. rada.

<sup>21</sup> Vidi Petit, N., *How much discretion do and should competition authorities enjoy in the course of their enforcement activities? A multi-jurisdictional assessment*, *Concurrences, Revue des droits de la concurrence*, br. 1, 2010., str. 44 – 62; Zajc, K., *Removing Obstacles: The Competition Law Regime in Slovenia*, u: Gerbrandy, A.; Berends Wouter, J. (ur.), *Removing Obstacles: A Mutual Learning Experience Towards Good Practices in Competition Law Enforcement*, Europa Institut Utrecht, Eleven International Publishing Corp., The Hague, 2012., str. 183 – 187.

<sup>22</sup> Terhechte, J., *Administrative Discretion and Judicial Review in Germany*, u: Essens, O.; Gerbrandy, S.; Lavrijssen, S. (ur.), *National Courts and the Standard of Review in Competition Law and Economic regulation*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009., str. 79 – 102.



zakonsko rješenje koje dovodi u pitanje učinkovitost postojećeg modela upravnosudske zaštite u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Naime, odredbom iz čl. 68. ZZTN-a propisano je da "Vijeće VUS-a raspravlja i odlučuje na temelju činjenica koje su iznesene u postupku". Dalje se u st. 2. istog članka određuje: "Tužitelj u tužbi ne može iznositi nove činjenice, ali može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku". U nastavku se navodi "Nove se činjenice mogu iznositi samo ako tužitelj dokaže da za odnosne činjenice nije znao niti mogao znati tijekom postupka".

Analizom razmatranih odredbi zaključuje se da tužitelj u tužbi u pravilu ne može iznositi nove činjenice. Tužitelj u postupku pred VUS-om može iznositi nove činjenice samo ako dokaže da za odnosne činjenice nije znao tijekom postupka. Teret dokaza da o određenim činjenicama nije imao spoznaja leži na tužitelju.

To u nekom realnom scenariju znači da će se u postupku pred VUS-om uglavnom ponovno razmatrati one činjenice i dokazi koji su razmatrani u postupku pred AZTN-om. Međutim, treba imati na umu da se u tome postupku AZTN pojavljuje u svojstvu "istražitelja, tužitelja i konačno i u ulozi suca" te iako se u predmetnom postupku održava glavna rasprava<sup>23</sup> u kojoj poduzetnici mogu iznositi dokaze i svoju obranu<sup>24</sup>, postupak ipak provode zaposlenici AZTN-a, a ne nepristrano sudsko tijelo. U tom smislu postupak koji se provodi pred AZTN-om se ni u kojem smislu ne može poistovjetiti s redovitim sudskim prvostupanjskim postupkom u kojem bi strankama bila zajamčena nepristrana ocjena svih iznesenih dokaza i činjenica. U vezi sa svime rečenim treba i posebno apostrofirati da neovisno o tome što u postupku pred AZTN-om poduzetnici iznesu u cilju svoje obrane te neovisno o dokazima koje u tome postupku iznesu, odluku o postojanju ili nepostojanju povrede u konačnici ne donosi sud, nego je ipak donosi AZTN.

Kada bi postupak pred VUS-om bio drugostupanjski postupak, tada se izloženo rješenje ne bi smatralo spornim jer bi stranke u nekom ranijem prvostupanjskom postupku mogle iznositi nove činjenice i dokaze. S tim u svezi treba naglasiti da ni ZUS<sup>25</sup>, a ni ZPP<sup>26</sup> ne predviđaju mogućnost iznošenja novih dokaza u žalbenom postupku na odluku prvostupanjskog suda.

---

<sup>23</sup> Čl. 50. ZZTN-a.

<sup>24</sup> Čl. 52. st. 2. ZZTN-a.

<sup>25</sup> Čl. 69. st. 3. ZUS-a.

<sup>26</sup> Čl. 352. Zakona o parničnom postupku (ZPP), Narodne novine, br. 53/1991, 91/1992, 58/1993, 112/1999, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 02/2007, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 148/2011, 25/2013, 89/2014.

Međutim, VUS u razmatranim predmetima sudi u prvom stupnju, stoga se postavlja pitanje, kada će se strankama i na koji način osigurati pravo da u cilju vlastite obrane iznose činjenice i dokaze.

Problem dodatno potencira i pravno rješenje sukladno kojem se protiv odluke VUS-a ne može izjaviti žalba kao redoviti pravni lijek. Naime, kako je već navedeno, presuda VUS-a je konačna. Ona se može pobijati samo Zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.<sup>27</sup> Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti novi je izvanredni pravni lijek u ZUS-u. Mora se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. O Zahtjevu odlučuje Vrhovni sud u vijeću od petorice sudaca. Ako Vrhovni sud usvoji Zahtjev, može ukinuti osporavanu presudu i predmet vratiti na ponovno rješavanje ili može preinačiti presudu.<sup>28</sup>

Iako je sporna i problematična već sama činjenica da protiv odluke suda koji sudi u prvom stupnju ne postoji pravo na žalbu kao redoviti pravni lijek, to nije i jedini nedostatak Zahtjeva za izvanredno preispitivanje odluke kao pravnog lijeka protiv odluke VUS-a. Uočen je i niz drugih nelogičnosti koje se javljaju u svezi s ovim pravnim lijekom. Prvo, problematična je okolnost da je riječ o pravnom lijeku koji ne mogu podnijeti neposredno stranke iz prethodnog upravnog spora.<sup>29</sup> Ovlaštenik na podnošenje Zahtjeva jest DORH. Stranke nezadovoljne odlukom VUS-a mogu samo inicirati i predlagati DORH-u pokretanje postupka pred Vrhovnim sudom bez ikakvih procesnih prava u pogledu osporavanja odluke DORH-a o eventualnom nepokretanju postupka. Dakle, DORH po slobodnoj ocjeni prosuđuje hoće li podnijeti Zahtjev Vrhovnom sudu ili neće. Ako DORH procijeni da nema razloga za podnošenje Zahtjeva, on ga jednostavno neće podnijeti i stranke po tome pitanju ne mogu učiniti ništa<sup>30</sup>, što bi se moglo tumačiti tako da u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja strankama u postupku nije zajamčena dvostupanjska sudska kontrola.

Nadalje, nesporno je kako u donošenju presude kojom se tužba odbija ili se naređuje postupanje upravnog tijela VUS kao prvostupanjski sud u ovoj

---

<sup>27</sup> Vidi čl. 78. ZUS-a.

<sup>28</sup> Više o tome u: Šprajc, I., *Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima*, Sveska za javno pravo, vol. 3, br. 9, 2012., str. 58; Đerđa; Šikić, *op. cit.* u bilj. 4.

<sup>29</sup> Čl. 78. st. 2. ZUS-a.

<sup>30</sup> Od stupanja na snagu novog ZZTN-a DORH-u je podnesen samo jedan takav Zahtjev. Podnio ga je AZTN nakon što je VUS ukinuo njegovu odluku u postupku protiv Hrvatskog društva ortodonata.

pravnoj stvari može bitno povrijediti pravila postupka, može pogrešno utvrditi činjenično stanje ili povrijediti materijalno pravo, a da pri tome stranke u sporu nemaju mogućnost podnošenja redovitog pravnog lijeka.<sup>31</sup> Stoga se može postaviti pitanje ustavnosti rješenja kojim se strankama uskraćuje pravo na žalbu. Naime, Ustavom RH jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.<sup>32</sup> Člankom 18. Ustava RH propisuje se da pravo na žalbu može biti samo iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom i to ako je osigurana “druga pravna zaštita”. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti presude možda bi se i mogao podvesti pod dio odredbe o “drugom obliku pravne zaštite”, čime bi se zadovoljila ustavna jamstva o pravu na pravnu zaštitu, ali pod pretpostavkom da je riječ o pravnom lijeku koji ulažu stranke.

I posljednje, razlog za podnošenje Zahtjeva je povreda zakona.<sup>33</sup> U tom smislu razmatrani pravni lijek kao pravno sredstvo nije uopće usmjeren na preispitivanje činjeničnog stanja utvrđenog u prethodnom upravnom sporu. O Vrhovnom sudu ovisi hoće li i u kojoj mjeri ispitati eventualne povrede zakona te hoće li u postupku nadzirati i povrede materijalnih ili samo postupovnih zakonskih odredbi. Imajući u vidu navedene primjedbe, čiju je osnovanost teško pobiti, jasno je da Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti kao pravni lijek protiv odluke VUS-a ne može na odgovarajući način nadomjestiti pravo na izjavljivanje žalbe. Stoga svakako valja promisliti o promjeni postojećeg modela upravnosudskog nadzora i ponuditi bolje rješenje.

U tome nam kao mogući uzor mogu poslužiti, u prvom redu, pravna rješenja koja su na snazi u pravu EU-a. To posebno imamo na umu zbog trajne potrebe konvergencije domaćeg prava s pravom EU-a, ali svakako treba vidjeti i kako su razmatrani problem, ali i druga u radu istaknuta sporna pitanja, regulirana u pravima država čija su nam pravna rješenja najčešći zakonodavni uzori, a to su pravna rješenja njemačkog i slovenskog prava.

---

<sup>31</sup> Đerđa; Šikić, *op. cit.* u bilj. 4, str. 356.

<sup>32</sup> *Ibid.*, str. 357.

<sup>33</sup> Čl. 78. ZUS-a.

### 3. OSNOVNE ODREDNICE POSTUPKA PRED SUDOM EU-a U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Postupak pred Sudom EU-a<sup>34</sup> u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja<sup>35</sup> jest, jednako kao i u našem pravu, upravni postupak.<sup>36</sup> Međutim, unatoč okolnosti da je barem naizgled riječ o istovrsnim sudskim postupcima, “europski” upravni postupak, koji je također postupak o zakonitosti akta (konkretno akta Komisije), u mnogim se segmentima razlikuje od upravnog postupka koji se u istim vrstama predmeta vodi pred hrvatskim sudovima.

Jedna od vjerojatno najvažnijih razlika na koju se već uvodno želi posebno upozoriti jest da je postupak pred Sudom EU-a u predmetima tržišnog natjecanja dvostupanjski postupak. I dok je postupak pred VUS-om zapravo jedini “redoviti” sudski postupak, situacija je bitno drukčija u postupcima koji se vode pred Sudom EU-a. Protiv odluka Komisije tužba se podnosi Općem sudu, koji je u predmetnim postupcima sud prvog stupnja, dok su odluke Općeg suda podložne sudskoj kontroli drugostupanjskog suda, tzv. Suda. No, osim navedenog, postoje i brojne druge razlike koje karakteriziraju postupak pred Sudom EU-a u razmatranim predmetima i čine ga bitno različitim od domaćeg upravnog postupka. Primjerice, u pogledu tijeka postupka, ovlasti suda, u

<sup>34</sup> O postupku pred Sudom EU-a vidi Türk, A., *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2010.; Luszczyk, V.; Zatschler, C., *European Court Procedure: A Practical Guide*, Bloomsbury Publishing Plc., London, Great Britain, 2017.; Barents, R., *Remedies and Procedure Before the EU Courts*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2016.

<sup>35</sup> O tome vidi Van Beal, I., *Due Process in EU Competition Proceedings*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2011., str. 327 – 370; Blanco, L., *EU Competition Procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2013.; Ratliff, J., *Judicial Review in EC Competition Cases before the European Courts – Avoiding double renvoi*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 453 – 473; Schweitzer, H., *Judicial Review in EU Competition Law*, u: Garding, D.; Lianos, I. (ur.), *Research Handbook on EU Antitrust Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011.; Laguna de Paz, J. C., *Understanding the limits of judicial review in European competition law*, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 2, br. 1, 2013., str. 203 – 224.

<sup>36</sup> Vidi Woehrling, J. M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, vol. 6., br. 3, 2006., str. 36; Schwarze, J., *Judicial Review of European Administrative Procedure*, *Law and Contemporary Problems*, br. 68, 2004., str. 85 – 106, dostupno na: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/5> (17. rujna 2016.); Lenaerts, K., *Some Thoughts on Evidence and Procedure in European Community Competition Law*, *Fordham International Law Journal*, vol. 30, br. 5, 2006., str. 1463 – 1495.

pogledu procesnih prava stranaka u postupku i to posebno u odnosu na razmatrano pitanje o pravu stranaka da tijekom prvostupanjskog postupka pred Općim sudom iznose nove činjenice i dokaze, ali i u pogledu krucijalnog pitanja upravnosudske zaštite u predmetima za zaštitu tržišnog natjecanja, a to je pitanje opsega sudskog preispitivanja odluka Komisije od strane Općeg suda.

### 3.1. Postupak pred Općim sudom i opseg preispitivanja odluka Komisije od strane Općeg suda

Postupak pred Općim sudom provodi se u dva stadija, pisanom i usmenom. Predmetni je postupak reguliran Poslovníkom Općeg suda.<sup>37</sup> Prvi i središnji dio postupka je pisani dio. Pisani dio postupka počinje podnošenjem tužbe Općem sudu protiv osporavane odluke Komisije. Tužba se mora podnijeti u roku od dva mjeseca od dana objave odluke Komisije u Službenom listu EU-a. Važno je naglasiti da stranke u postupku mogu zastupati isključivo odvjetnici.<sup>38</sup>

U sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja sudi vijeće od najmanje tri suca<sup>39</sup>, a po potrebi u složenijim predmetima moguće je proširiti sastav vijeća na pet, pa čak do 13 sudaca. Primjerice, u predmetu Intel<sup>40</sup>, u kojem je Komisija zbog zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnicima izrekla kaznu od oko bilijun eura, postupak se vodio pred peteročlanim sudskim vijećem, dok se u predmetu Microsoft u kojem je Microsoft kažnjen novčanom kaznom od oko 500 milijuna eura postupak vodio pred vijećem od 13 sudaca.<sup>41</sup>

U pisanom dijelu postupka stranke razmjenjuju podneske. Uobičajeno se provode dva kruga razmjene podnesaka<sup>42</sup> u kojima se strankama omogućuje da se očituju o navodima tužbe, iznesu svoju obranu, iznesu nove činjenice i dokaze.<sup>43</sup> Sukladno čl. 85. st. 1. Poslovníka Općeg suda stranke bi trebale nove

---

<sup>37</sup> Posljednja je verzija Poslovníka Općeg suda objavljena 2015. godine.

<sup>38</sup> Čl. 5. st. 1. Poslovníka Općeg suda.

<sup>39</sup> Čl. 29. st. 2. (b) Poslovníka Općeg suda navodi: "Ustupanje predmeta sucu pojedincu nije moguće ... u predmetima koji se tiču provedbe pravila tržišnog natjecanja i kontrole koncentracija" na temelju čega se zaključuje da je najmanji broj sudaca u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja barem tri suca.

<sup>40</sup> Intel Corp. v European Commission, Case T-286/09 od 12. lipnja 2014. godine.

<sup>41</sup> Čl. 14. Poslovníka Općeg suda.

<sup>42</sup> Sud može odlučiti da druga razmjena podnesaka nije potrebna jer je sadržaj spisa dostatan (čl. 83. st. 1. Poslovníka Općeg suda).

<sup>43</sup> Detaljnu raspravu o tome vidi u: De la Torre, F.; Fournier, E., *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.

činjenice i dokaze iznijeti tijekom prve razmjene podnesaka, no dopušteno je da to učine i kasnije tijekom postupka, pa čak i u okviru usmenog dijela postupka ako postoje opravdani razlozi zbog kojih to nisu mogli učiniti ranije.<sup>44</sup>

Nakon razmjene podnesaka završava pisani dio postupka o kojem sudac izvjestitelj sastavlja izvješće. Navedeno je izvješće formalnopravno gledajući interni dokument Suda, ali od iznimne važnosti za cijeli postupak. Predmetno izvješće sadržava sažetak predmeta spora, sve relevantne činjenice o sporu, detaljan prikaz argumentacije stranaka te prijedlog (preporuku) suca izvjestitelja o odluci. Na temelju predmetnog izvješća, a nakon provedenog vijećanja, Vijeće donosi odluku o održavanju usmenog dijela postupka.

Opći sud nema obvezu održavati usmenu raspravu, međutim, ona se u pravilu održava. Na usmenoj raspravi stranke iznose obranu.<sup>45</sup> Sud će na raspravi ispitati stranke i dati im mogućnost da se očituju o spornim pitanjima koja treba pojasniti. Na usmenu raspravu se po potrebi pozivaju svjedoci, vještaci, koje može pozvati Sud, ali čiju nazočnost mogu zahtijevati i stranke u postupku.<sup>46</sup>

Nakon završetka usmene rasprave slijedi donošenje presude. Opći sud može donijeti i objaviti presudu odmah nakon glavne rasprave ili može stranke obavijestiti o danu objave presude.<sup>47</sup> Ako je Opći sud u postupku utvrdio da je odluka Komisije nezakonita, ukinut će osporavanu odluku i predmet vratiti Komisiji na ponovno odlučivanje.

U tom smislu važno je naglasiti da Opći sud, za razliku od VUS-a ili, primjerice, Suda u Düsseldorfu, ne može u sporovima koji se odnose na povrede propisa o tržišnom natjecanju meritorno odlučivati. Predmet se vraća Komisiji na ponovno odlučivanje. Međutim, to nikako ne znači da zbog toga Opći sud ima manje ili uže ovlasti od VUS-a, niti navedena okolnost utječe na razinu upravnosudske zaštite.

Dapače, prethodna je analiza pokazala da je postupak pred Općim sudom iznimno detaljan. Tako kada je riječ o pravima stranaka u postupku, iz prethodnog izlaganja nedvojbeno proizlazi da stranke u postupku pred Općim sudom mogu iznositi nove činjenice i dokaze. Tijekom pisanog dijela postupka strankama se omogućuje da iznesu obranu, činjenice koje idu u prilog njihovoj

<sup>44</sup> Vidi s tim u svezi čl. 81., 84., 85., 88., 91., 92., 93., 94., 95. i 96. Poslovnika Općeg suda.

<sup>45</sup> Čl. 106. do 115. Poslovnika Općeg suda.

<sup>46</sup> Čl. 91., 92., 93., 94., 95., 96., 100. i 102. Poslovnika Općeg suda.

<sup>47</sup> Čl. 116. Poslovnika Općeg suda.

obrani, dokaze koji potkrjepljuju iznesene činjenice.<sup>48</sup> S druge strane, Opći sud također ima brojne i široke ovlasti, koje uključuju saslušanje stranaka, analizu svih (novih i starih) činjenica i dokaza, angažiranje vještaka.<sup>49</sup> Sudska praksa potvrđuje da Opći sud navedene ovlasti redovito koristi.<sup>50</sup>

Primjerice, u predmetu *Ufex v. Commission*<sup>51</sup> tužitelj je u žalbi naveo da se odluka Komisije temelji na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Stoga je tužitelj zatražio od Suda da izda sudski nalog kojim se traži dostava određenih dokumenata, koji su po stavu tužitelja bili ključni dokazi u pobijanju navoda Komisije. U istome su zahtjevu tužitelji naveli i autora dokumenta, datum izdavanja traženog dokumenta te adresu na koju Sud treba odaslati zahtjev. Sud je udovoljio zahtjevu tužitelja jer nije mogao zanemariti okolnost da se tužitelj u žalbi poziva upravo na okolnost da je Komisija odluku donijela na temelju nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te je bio u obvezi utvrditi sve činjenice koje bi mogle doprinijeti utvrđivanju istine.

Nadalje, u predmetu *Suiker Unie*<sup>52</sup> Opći sud je tijekom usmene rasprave na kojoj je saslušao svjedoke došao do važnih novih činjenica (spoznaja), koje su bile od presudne važnosti za konačnu odluku. Ključno je bilo svjedočenje

---

<sup>48</sup> Geradin, D.; Petit, N., *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) (17. svibnja 2016.). Vidi: de la Torre, F. C., *Evidence, Proof and Judicial Review in Cartel Cases*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 319 – 407.

<sup>49</sup> Vidi o tome u: de la Torre; Fournier, *op. cit.* u bilj. 43, str. 211 – 228; Geulette, A., *Evaluation of Evidences by EU Courts*, u: Marquis, M.; Cissota, R. (ur.), *Arbitration and Litigation in EU Competition Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015., str. 105 – 123.

<sup>50</sup> Vidi o tome u: Schweitzer, *op. cit.* u bilj. 35; Hubert, L., *Legal Standards of Proof and Standard of Judicial Review in EU Competition Law*, u: Hawk, B. (ur.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, Juris Publishing, New York, 2005; Forwood, N., *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*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 192 – 255.

<sup>51</sup> *Ufex v. Commission* (1999) ECR I-1341 (par. 104 – 112).

<sup>52</sup> *Suiker Unie and Others v. Commission* (1975) ECR 1663, Joined cases 40/73 to 48/73, 50/73, 56/73, 111/73, 114/73.

gospodina Schreibera koji je tijekom unakrsnog ispitivanja priznao da je lagao kada je tvrdio da je trgovačko društvo Melchers odbilo sklopiti ugovor o distribuciji i to zato da bi prikrio svoju pogrešku u kalkulaciji cijena za neku robu.

Ako, dakle, stranke žalbom osporavaju istinitost činjenica i dokaza na kojima Komisija temelji svoju odluku, Sud će se upustiti u ispitivanje točnosti i istinitosti činjenica.<sup>53</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, kako Sud navodi u predmetu Tetra Laval, 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>54</sup>

### 3.2. Ovlast Suda da provede *de novo* ekonomske analize

U okviru razmatrane problematike o opsegu sudskog preispitivanja odluka Komisije od strane Općeg suda jedno je od pitanja o kojem ne postoji jedinstven stav ni u sudskoj praksi ni u poredbenoj doktrini, a koje se postavilo i u prethodnom dijelu rada, pitanje o ovlastima Suda da tijekom sudskog postupka provodi ekonomske analize. Naime, već je prethodno navedeno da je za utvrđivanje povreda propisa o tržišnom natjecanju nužno provesti ekonomske analize i na temelju njih potvrditi i dokazati povredu. Primjerice, u cilju utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja nužno je najprije dokazati da neki poduzetnik na tržištu ima vladajući položaj, što se može utvrditi samo na temelju ekonomskih mjerila i kriterija. Jednako tako, zabrana koncentracije redovito počiva na ekonomskim predviđanjima razvoja tržišta i stanja konkurencije na tržištu. U cilju zabrane koncentracije Komisija na temelju provedenih ekonomskih analiza i parametara mora dokazati da će *pro futuro* u slučaju koncentracije tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu biti oslabljeno. Ta

<sup>53</sup> Vidi Nils, W, *Standard of Review – Comprehensive or Limited?*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 271 – 285.

<sup>54</sup> Commission v. Tetra Laval, C-12/03, (2010) ECR I-67.



pretpostavka se kasnije može pokazati točnom ili pogrešnom, ali ona je sastavni i ključni dio odluke o zabrani koncentracija.

Slijedom navedenoga, pitanje koje se u svezi s razmatranim postavlja jest treba li se Sud upustiti i u provjeru točnosti i istinitosti ekonomskih procjena i analiza predloženih Sudu od strane Komisije (o tržišnom udjelu, o preprekama ulaska na tržište, u pogledu određenja mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu ili zemljopisnom smislu i slično) ili eventualno i sam provoditi ekonomske analize. Stajališta u pogledu navedenoga su oprečna.<sup>55</sup> Mnogi smatraju da bez provođenja ekonomskih analiza nema ni prave razine sudske kontrole odluka Komisije.<sup>56</sup> S time se apsolutno moramo složiti. Naime, zadaća je Suda u okviru sudske postupka preispitati apsolutno sve aspekte osporavane odluke, pa ako treba i ekonomska utvrđenja na kojima se temelji odluka Komisije ili drugog nacionalnog regulatornog tijela.

S druge strane, oponenti takvog pristupa navode da sudovi time preuzimaju na sebe ulogu “formuliranja politike tržišnog natjecanja”, što je zakonska nadležnost Komisije ili nacionalnih regulatornih tijela, a ne sudova. Iako se načelno moramo složiti s tezom da je formuliranje politike tržišnog natjecanja zakonska zadaća regulatornih tijela, a ne sudova, sudske odluke (a u kontekstu prava tržišnog natjecanja EU-a posebno odluke Suda EU-a) imaju ključnu ulogu u tumačenju i definiranju brojnih spornih pravnih pitanja. Upravo navedenu ulogu sudova treba smatrati jednim od najvažnijih doprinosa sudova “razvoju prava”.

U pogledu razmatranog zaključno treba istaknuti i sljedeće. Iako se potreba provođenja ekonomskih analiza ne javlja prečesto u praksi, u nekoliko postupaka pred Sudom EU-a, primjerice, u predmetima Polypropylene<sup>57</sup>,

<sup>55</sup> Vidi o tome više u: de la Torre, *op. cit.* u bilj. 48; Forwood, N., *The Commission's More Economic Approach – Implications for the Role of the EU Courts, Treatment of Economic Evidence and the Scope of Judicial Review (The Evaluation of Evidence and its Judicial Review)*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 255 – 271.

<sup>56</sup> Vidi o tome u: Roller, L. H., *Economic Analysis and Competition Policy Enforcement in Europe, Modelling European Mergers: Theory, Competition and Case Studies*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005.; dostupno na: <http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/nma.pdf> (11. siječnja 2017.); de la Torre, F. C., *Evidence, Proof and Judicial review in Cartel Cases*, *World Competition*, vol. 32, br. 4., 2009., str. 505 – 578.

<sup>57</sup> Case T-8/89 DSM NV v the Commission (Polypropylene) [1991] ECR II-1833.

Woodpulp<sup>58</sup>, European Night Service<sup>59</sup>, sporna su bila upravo činjenična utvrđenja Komisije utemeljena na ekonomskim predviđanjima i projekcijama. Primjerice, u predmetu Woodpulp odluka o postojanju usklađenog djelovanja poduzetnika ovisila je o načinu na koji se pristupilo utvrđivanju mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu, u konkretnom je slučaju bila riječ o tržištu sirovina za proizvodnju papira. Komisija je svoju odluku o postojanju kartela uglavnom temeljila na okolnosti o usklađenom povećanju cijena poduzetnika koje je bilo rezultat usklađenog djelovanja, a kao dokaz usklađenog djelovanja predočila je ekonomsku analizu o istodobnom povećanju cijena poduzetnika. Sud je navedeni dokaz smatrao nedostatnim te je naručio novo vještačenje ekonomskog eksperta, čije je vještačenje upozorilo na propuste ekonomskih projekcija predočenih od strane Komisije, na temelju čega je Sud u konačnici poduzetnicima smanjio izrečenu kaznu.

Navedeno potvrđuje da se Sud ne ustručava ići u preispitivanju odluka Komisije onoliko detaljno koliko misli da treba, uključujući po potrebi i ponovno provođenje ekonomskih analiza.<sup>60</sup> No, unatoč navedenom, na temelju sudskih odluka, ali i prevladavajućeg stava doktrine, općenito se prihvaća da Komisija ima određenu razinu diskrecije (*margin of appreciation*) u pogledu ekonomskih analiza i projekcija.<sup>61</sup> Takav je stav Veliko vijeće Suda potvrdilo i u glasovitoj odluci protiv Microsofta.<sup>62</sup> U točki 89. predmetne odluke stoji da “unatoč tome 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”. Stoga valja zaključiti da isključivo ovisi o Sudu hoće li se tim pravom i koristiti. Međutim, u pravu EU-a, a za razliku od modela upravnosudske zaštite koji je na snazi kod nas, postoji dvostupanjski model sudskog nadzora. Odluke Općeg suda podložne su kontroli Suda EU-a, što je već samo po sebi jamstvom više razine upravnosudske zaštite. Ako stranka nezadovoljna odlukom Općeg suda

<sup>58</sup> Commission decision, Woodpulp OJ L 85, 26. 3. 1985. Joined cases 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 and 125/86; Ahlström Osakeyhtiö and Others v. Commission (Woodpulp II) 1993 ECR I-1307.

<sup>59</sup> T-374/94 – European Night Services and Others v. Commission.

<sup>60</sup> Više o ekonomskim ekspertizama u postupcima pred Sudom EU-a vidi u: Barbier de la Serre, S., *Expert Evidence before the EC Courts*, Common Market Law Review, vol. 45, br. 4, 2008., str. 941 – 985.

<sup>61</sup> Schweitzer, *op. cit.* u bilj. 35.

<sup>62</sup> Case T-201/04, Microsoft v. Commission (2007) ECR II-3601.

smatra da je u postupku pred Općim sudom povrijeđeno neko njezino pravo, preostaje joj još jedna instanca sudske kontrole, žalba upućena tzv. Sudu.

### 3.3. Žalba na odluku Općeg suda

Odluka Općeg suda nije konačna. Protiv odluke Općeg suda nezadovoljna stranka može u roku od dva mjeseca ponijeti žalbu drugostupanjskom Sudu EU-a, a to je tzv. Sud.<sup>63</sup> Važno je naglasiti da su razlozi za žalbu limitirani. Žalba se može podnijeti zbog nenadležnosti Općeg suda, povrede postupovnih prava stranaka, povrede prava EU-a<sup>64</sup>, no ne i zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Žalbu Sudu mogu podnijeti samo stranke u postupku, međutim, ako su pravo sudjelovanja u postupku pred Općim sudom imale i osobe koje su dokazale postojanje pravnog interesa da sudjeluju u sporu pred Općim sudom, tada one automatski zadržavaju prava i status koji im je priznat u prethodnom postupku.

Kada je riječ o tijeku postupka pred Sudom, on je također pisani i usmeni<sup>65</sup> i ne razlikuje se u biti od ranije opisanog postupka pred Općim sudom. U pisanom dijelu postupka stranke razmjenjuju podneske, međutim, za razliku od postupka pred Općim sudom, uobičajeno se u drugostupanjskom postupku pred Sudom provodi samo jedna razmjena podnesaka. Pisani dio postupka pred Sudom završava nakon razmjene podnesaka. Nakon izvješća suca izvjestitelja slijedi usmeni dio postupka koji i pred Sudom također uključuje održavanje rasprave.<sup>66</sup> Pravila Statuta predviđaju da se na raspravi ispituju vještaci, svjedoci, a na njoj svoja stajališta iznosi i nezavisni odvjetnik.<sup>67</sup>

Nakon završetka pisanog i usmenog dijela postupka Sud donosi presudu.<sup>68</sup> Odluka Suda je konačna. Ako Sud u okviru žalbenog postupka utvrdi nepra-

---

<sup>63</sup> Postupak pred tzv. Sudom reguliran je Statutom Suda, Protokol br. 3 (Statute of the Court of Justice of the EU OJ C 83/211, 30. 3. 2010.) te Poslovnikom 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 L173, 26. 6. 2013, str. 65) and on 19 July 2016 (OJ L217 12. 8. 2016.)).

<sup>64</sup> Čl. 58. Statuta Suda, Protokol br. 3, OJ C 83/210 od 30. 3. 2010.

<sup>65</sup> Čl. 20. Statuta Suda, Protokol br. 3.

<sup>66</sup> Vidi o tome u: Rosas, A., *Oral Hearings Before the European Court of Justice*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 21, br. 4, 2014., str. 596 – 610; dostupno na: [http://www.maastrichtjournal.eu/pdf\\_file/ITS/MJ\\_21\\_04\\_0596.pdf](http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_21_04_0596.pdf) (13. rujna 2016.).

<sup>67</sup> Čl. 20., 26., 27., 28., 29., 30., 32. Statuta Suda, Protokol br. 3.

<sup>68</sup> Odluka Suda donosi se glasovima koji čine natpolovičnu većinu članova vijeća.

vilnosti na koje se stranke u žalbi pozivaju, on može ukinuti presudu Općeg suda i predmet vratiti Općem sudu na ponovno suđenje.<sup>69</sup> Druga je mogućnost da Sud meritorno odluči u sporu.<sup>70</sup> Dakle, za razliku od Općeg suda, koji nema ovlast meritornog odlučivanja u sporu protiv odluka Komisije, Sud može ukinuti odluku Općeg suda i presudom odlučiti o spornoj stvari.<sup>71</sup> Sud to ne čini samo iznimno, nego vrlo često.<sup>72</sup> Predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje samo kada smatra da je potrebno ponovno ili dodatno razjasniti određene sporne činjenice, koje je u prethodnom postupku Opći sud propustio utvrditi.

#### 4. SUDSKI NADZOR U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U NJEMAČKOJ

U Njemačkoj su općenito zaštita tržišnog natjecanja, ali i sudski nadzor kao integralni dio te zaštite regulirani vrlo detaljno i vrlo slojevito, što je i inače svojstveno njemačkom pravnom sustavu.<sup>73</sup> Tako već uvodno treba naglasiti da zaštitu tržišnog natjecanja u Njemačkoj provode tri različita tijela – Savezni ured za kartele (*Bundeskartellamt*), više pokrajinske vlasti (*Landesbehörden*) i

---

<sup>69</sup> Čl. 215. Poslovnika Općeg suda.

<sup>70</sup> Čl. 61. Statuta Suda.

<sup>71</sup> Sukladno čl. 61. Statuta Suda (Protokol br. 3) Sud može meritorno odlučiti u slučaju “kada je s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja to moguće”. Ovime zapravo ostaje na Sudu da procijeni treba li predmet vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu ili on sam treba presuditi.

<sup>72</sup> Kiran, S. D., *Appeals to the EU Court of Justice in relation to Competition Law*, Annual Review & Case Digest, Mayer Brown, Brussels, 2014., str. 108; 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) (30. siječnja 2017.).

<sup>73</sup> O sustavu zaštite tržišnog natjecanja u Njemačkoj i sudskoj kontroli vidi: Emmerich, V., *Kartellrecht*, C. H., Beck, München, 2014.; *Private Kartellrechtsdurchsetzung Stand, Probleme, Perspektiven*, Diskussionspapier, Bundeskartellamt, Bonn, 2005.; Von Hahn, H., *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht – mit Kommentierung des GWB, des EG – Kartellrecht und einer Darstellung ausländischer Kartellrechtsordnungen*, Loseblattwerk, Frankfurt, 2005.; Wise, M., *Competition Law and Policy in Germany*, OECD Journal on Competition Law and Policy, vol. 7, br. 2, 2005., str. 40 – 42; Drachos, M., *Convergence of Competition Laws and Policies in the EU Community, Germany, Austria and the Netherlands*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2002.; OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, DAF/COMP/WP3/WD (2008); Henning-Bodewig, F., *Unfair Competition Law, European Union and Member States*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006., str. 125 – 136.

Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*). Zaštitu tržišnog natjecanja na nacionalnoj razini provodi Savezni ured za kartele, tzv. *Bundeskartellamt*. O tužbama za naknadu štete te u sporovima u kojima se povreda proteže samo na teritoriju neke od 16 njemačkih pokrajina odlučuju tzv. *Landesbehörden*. Savezno ministarstvo za ekonomiju i energiju ima vrlo usko definirane nadležnosti te odlučuje samo u situacijama zabranjenih koncentracija.<sup>74</sup> Među navedenim tijelima najveće ovlasti i središnju ulogu u zaštiti tržišnog natjecanja u Njemačkoj neprijeporno ima *Bundeskartellamt* slijedom čega će se u radu pojasniti samo sustav sudskog nadzora u postupcima protiv odluka *Bundeskartellamta*.

*Bundeskartellamt*, jednako kao i Komisija ili drugi europski nacionalni regulatori, ima vrlo široke i brojne ovlasti, provodi istragu, odlučuje o povredama, izriče kazne, odlučuje o upravno-kaznenim mjerama, provodi postupak nagodbe i pokajničke programe itd. Stoga je kao protuteža širokim ovlastima *Bundeskartellamta* u Njemačkoj uspostavljen vrlo detaljan dvostupanjski sustav sudske kontrole odluka *Bundeskartellamta*.

Sukladno čl. 63 Zakona protiv ograničavanja konkurencije<sup>75</sup> (GWB) protiv odluke *Bundeskartellamta* nezadovoljna stranka može podnijeti žalbu. Žalba protiv odluka *Bundeskartellamta* podnosi se Višem regionalnom sudu u Düsseldorfu (*Oberlandesgericht Düsseldorf*) koji je specijalizirani sud s isključivom nadležnošću odlučivanja u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Pravo na žalbu u njemačkom pravu dano je širokom krugu osoba. Tako pravo na žalbu protiv odluka *Bundeskartellamta* imaju stranke u postupku (poduzetnici i *Bundeskartellamt*), ali i sve druge pravne i fizičke osobe koje su na temelju postojanja pravnog interesa sudjelovale u postupku pred *Bundeskartellamtom*.<sup>76</sup> Uočava se da je pravo na žalbu dano širem krugu osoba negoli je to slučaj u našem pravu, u kojem se u ZZTN-u izričito, i to za svaku vrstu odluke, propisuje tko ima pravo na tužbu VUS-u.<sup>77</sup> Tako, primjerice, žalbu može izjaviti ministarstvo, udruga

<sup>74</sup> U slučaju kada *Bundeskartellamt* zabrani koncentraciju, poduzetnici se mogu obratiti navedenom Ministarstvu koje može dopustiti koncentraciju ako prosudi da su mogući pozitivni učinci veći od negativnih posljedica koje bi na tržištu nastupile provedbom koncentracije.

<sup>75</sup> *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*; Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S.1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1416) geändert worden ist; dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/GWB.pdf> (1. veljače 2017.).

<sup>76</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73. Vidi članak 63(2) i 67 GWB-a.

<sup>77</sup> Vidi pod toč. 2.1. u radu.

potrošača, ali i konkurentski poduzetnik na temelju čijeg zahtjeva ili inicijative je *Bundeskartellamt* započeo postupak utvrđivanja postojanja povrede.

Žalba sudu podnosi se u pisanom obliku<sup>78</sup> i u njoj se uz razloge za žalbu moraju navesti sve činjenice i dokazi na kojima se žalba temelji. Stranke u žalbi moraju navesti traže li od suda da izmjeni ili u cijelosti poništi osporavanu odluku.<sup>79</sup> Žalbu u većini slučajeva mogu podnijeti samo odvjetnici stranaka. Naime, *GWB* propisuje da u slučaju kada se na odluku žale poduzetnici koji su stranke u postupku ili druge osobe koje imaju položaj stranke u postupku, tada žalbu u njihovo ime može podnijeti isključivo odvjetnik.<sup>80</sup> Obveza zastupanja putem odvjetnika nije propisana u slučaju kada žalbu podnosi *Bundeskartellamt* koji u postupku pred sudom mogu zastupati zaposlenici.<sup>81</sup> Rok za podnošenje žalbe je dva mjeseca od dana dostave osporavane odluke.

U Njemačkoj, za razliku od pravnog modela koji je na snazi u domaćem zakonodavstvu, žalba ima suspenzivan učinak.<sup>82</sup> I dok kod nas tužba upravnom sudu ne zadržava izvršenje rješenja, osim u dijelu koji se odnosi na upravno-kaznene mjere<sup>83</sup>, u Njemačkoj izjavljena žalba u pravilu<sup>84</sup> odgađa izvršenje odluke *Bundeskartellamta*.

Posebno je važno naglasiti da stranke u žalbi mogu iznositi nove činjenice i dokaze.<sup>85</sup> U tom smislu i u njemačkom se pravu, jednako kao i u pravu EU-a, a za razliku od pravnog rješenja koje predviđa ZZTN, strankama omogućuje da u prvostupanjskom postupku iznesu obranu navođenjem novih činjenica i dokaza. No, konzumiranje ovog prava od strane stranaka u postupku nije od odlučujuće važnosti za konačni ishod spora. Naime, njemačko pravo propisuje obvezu suda da *ex officio* u okviru postupka utvrdi sve činjenice i preispita sve dokaze. U tom smislu istražno načelo krunsko je načelo razmatranog postupka.<sup>86</sup> Kao posljedica primjene toga načela teret dokaza da je stranka počinila ili da nije počinila zabranjeno djelo prava konkurencije nije na strankama, nego

<sup>78</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, članak 66(1) *GWB*-a.

<sup>79</sup> *Ibid.*, čl. 66(4) *GWB*-a.

<sup>80</sup> *Ibid.*, čl. 68 *GWB*-a.

<sup>81</sup> *Ibid.*, čl. 66 *GWB*-a.

<sup>82</sup> *Ibid.*, čl. 64 *GWB*-a.

<sup>83</sup> *Ibid.*, čl. 67. st. 2. i st. 4. ZZTN-a.

<sup>84</sup> Usporedi čl. 67. st. 4. ZZTN-a i čl. 64 *GWB*-a.

<sup>85</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 63(1) *GWB*-a.

<sup>86</sup> Vidi o tome u: Terhechte, *op. cit.* u bilj. 22, str. 88.

na sudu. U tom smislu, sukladno čl. 71 GWB-a žalbeni sud nakon provedenog postupka "odluku donosi na temelju slobodne ocjene svih dokaza do kojih je došao tijekom provedenog postupka."<sup>87</sup>

U postupku koji se vodi pred Sudom u Düsseldorfu sud odlučuje u vijeću od tri suca na javnoj raspravi. Člankom 69 GWB-a propisano je da se pred sudom mora održati rasprava.<sup>88</sup> U tom dijelu (tijek postupka, prava stranaka, saslušanja svjedoka i slično) GWB upućuje na odgovarajuću primjenu odredbi Ustavnog zakona o sudovima (*Gerichtsverfassungsgesetz*) te Zakon o građanskom parničnom postupku (*Zivilprozessordnung*).<sup>89</sup>

U potonjem postupku sud ima široke ovlasti, on može od stranaka tražiti dodatna pojašnjenja o svim spornim pitanjima, može tražiti da potkrijepe svoje argumente dokazima, da dostave dodatne dokaze, da se očituju o svim navodima, može tražiti utvrđivanje novih dokaza itd. Međutim, kada je riječ o provođenju i evaluaciji ekonomskih analiza, u tome pogledu GWB vrlo jasno i nedvosmisleno propisuje da "ekonomske analize i trendovi neće biti predmetom sudskog propitkivanja".<sup>90</sup> Takvo je rješenje u diskrepanciji s praksom Suda EU-a iz koje proizlazi da Sud može, kada smatra potrebnim, naložiti izvođenje novih ekonomskih analiza koje je prethodno izradila Komisija. U nas, kako proizlazi iz prethodne analize, ovo pitanje normativno nije regulirano. Kako u poredbenom pravu i praksi o navedenom evidentno ne postoji ujednačen stav, bilo bi dobro da se u okviru domaćeg zakonodavstva ili prakse o tome pitanju zauzme barem neko stajalište kako bi se izbjegle situacije u kojima se jedno sudsko vijeće VUS-a upušta u preispitivanje ekonomskih utvrđenja, a drugo zatim zauzima stav da je riječ o pitanjima o kojima Sud nije ovlašten raspravljati.

I zaključno se u pogledu razmatranog želi upozoriti na još jednu razliku koja postoji u modelu upravnosudske zaštite kod nas i Njemačkoj, u odnosu na pravo EU-a, a tiče se ovlasti suda da meritorno odlučuje. Ako sud utvrdi da je odluka *Bundeskartellamta* nedopuštena ili neutemeljena, on može ukinuti osporavanu odluku i sam odlučiti o spornoj stvari. Iste ovlasti ima i VUS na

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, str. 93.

<sup>88</sup> Rasprava se iznimno ne mora održati ako se s tim suglase stranke u postupku, no u svakom slučaju sud ne može donijeti odluku a da prethodno nije omogućio strankama da se očituju o svim pitanjima koja su predmetom rasprave. Čl. 73 GWB-a.

<sup>89</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 73 GWB-a.

<sup>90</sup> Terhechte, *op. cit.* u bilj. 22, str. 93. Vidi i čl. 71(5) GWB-a.

temelju odredbi ZUS-a, dok, primjerice, Opći sud kao prvostupanjski sud u razmatranim predmetima na to nije ovlašten.

Međutim, i u njemačkom pravu, kao i u pravu EU-a, a za razliku od pravnog modela koji je na snazi u Hrvatskoj, protiv odluke donesene u prvom stupnju može se izjaviti žalba. Protiv prvostupanjske odluke suda u Düsseldorfu žalba se podnosi Saveznom sudu (*Bundesgerichtshof*) u Karlsruheu. Žalba je dopuštena u dva slučaja. Prvi je zbog povrede prava, ali samo u situaciji kada je pravorijekom Suda u Düsseldorfu strankama dano pravo na žalbu. U potonjem slučaju Savezni sud razmatrat će žalbu samo 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>91</sup> Pravo na žalbu postoji i 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. Žalba se mora podnijeti u roku od mjesec dana od dana dostave prvostupanjske presude.

U drugostupanjskom postupku sud je vezan činjenicama i dokazima iznesenim u prvostupanjskom postupku. U tom smislu stranke u drugostupanjskom postupku ne mogu iznositi nove činjenice i dokaze, osim iznimno ako uvjere sud da je u cilju utvrđivanja povrede prava potrebno dodatno utvrditi i neke činjenice.<sup>92</sup> U predmetnom postupku sud može odluku donijeti i bez provedene rasprave. Ako Savezni sud usvoji žalbu i pri tome ne donese odluku o meritumu, predmet se vraća Višem regionalnom sudu na ponovno odlučivanje.<sup>93</sup> No, ako ne usvoji žalbu, tada odluka Višeg regionalnog suda postaje konačna i ovršna i protiv nje se ne mogu ulagati pravni lijekovi.<sup>94</sup>

## 5. SUDSKI NADZOR U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U SLOVENIJI

U Sloveniji je zadaća zaštite tržišnog natjecanja povjerena slovenskoj Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja<sup>95</sup> (CPA).<sup>96</sup> Postupak pred CPA-om jednako

<sup>91</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 74(1) i (2) GWB-a.

<sup>92</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 76(4) GWB-a.

<sup>93</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 84 GWB-a.

<sup>94</sup> Von Hahn, *op. cit.* u bilj. 73, čl. 75 GWB-a.

<sup>95</sup> Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurencije, [http://www.varstvo-konkurencije.si/si/o\\_agenciji/](http://www.varstvo-konkurencije.si/si/o_agenciji/) (13. prosinca 2016.).

<sup>96</sup> Vidi o tome: Fatur, A.; Podobnik, K.; Vlahek, A., *Competition Law in Slovenia*, Wol-



je, kao i kod nas i u drugim razmatranim pravnim sustavima, upravni postupak. Ovlasti koje ima CPA ne razlikuju se bitno od ovlasti koje imaju i sva druga ranije u radu razmatrana tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>97</sup>

Kada je riječ o postupku sudskog nadzora protiv odluka CPA-a, on je očekivano, u osnovnim crtama, u najvećoj mjeri (u odnosu na analizirana zakonodavstva) usporediv s modelom upravnosudske zaštite koji postoji kod nas. Tako protiv odluka CPA-a, jednako kao i kod nas, ne postoji pravo na žalbu. Nezadovoljna strana može tužbom pokrenuti upravni spor pred (jedinim) Upravnim sudom Republike Slovenije (Upravni sud RS). Predmetni je postupak reguliran odredbama dvaju zakona, Zakona o zabrani ograničavanja tržišnog natjecanja (ZPOmK-1)<sup>98</sup>, koji je temeljni propis kojim se u Sloveniji uređuje zaštita tržišnog natjecanja te odredbama Zakona o upravnim sporovima (ZUS-1)<sup>99</sup>, koji je u predmetnim postupcima *lex generalis*. Međutim, ZPOmK-1, jednako kao i naš ZZTN, sa samo nekoliko odredbi (čl. 54. – 61a) regulira većinu ključnih pitanja upravnog spora koji se vodi pred Upravnim sudom RS i ne ostavlja previše prostora za primjenu ZUS-1.

Spor koji se vodi pred Upravnim sudom RS je spor u kojem se odlučuje “o zakonitosti akta”.<sup>100</sup> U potonjem sporu Upravni sud RS u pravilu ne donosi meritorne već reformacijske odluke. Zakon o upravnim sporovima predviđa da sud može samo iznimno i u zakonom propisanim slučajevima nakon što ukine odluku nekog upravnog tijela donijeti meritornu odluku, pod pretpostavkom da su stranke u tužbi istaknule takav zahtjev. Taj je koncept sudovanja bio na snazi i kod nas sve do reforme upravnog sudovanja s kojom se počelo 2010. godine. Nakon provedene reforme, kojoj je među ostalim tendencija bila ojačati položaj i ulogu upravnih sudova, od upravnih se sudova očekuje da provode rasprave i meritorno odlučuju.

Rok za podnošenje tužbe Upravnom sudu RS iznosi 30 dana od dana dostave osporavane odluke. Pravo na tužbu sukladno ZPOmK-1 imaju stranke u postupku (poduzetnici protiv kojih se vodio postupak) te osobe kojima je u

---

ters Kluwer, The Netherlands, 2016.; Grilc, P.; Podobnik, K., *Das Wettbewerbsrecht in Slovenien*, u: Ekey, F. L. et al., *Heidelberger Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, 2., neubearbeitete Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, 2005.; Zajc, *op. cit.* u bilj. 21, str. 183 – 187; Henning-Bodewig, *op. cit.* u bilj. 73, str. 229 – 233.

<sup>97</sup> Fatur et al., *op. cit.* u bilj. 96, str. 177 – 189.

<sup>98</sup> Zakon o sprečavanju omejevanja konkurencije (ZPOmK-1), Uradni list RS, br. 36/2008, 40/2009, 26/2011, 87/2011, 57/2012, 39/2013, 33/2014, 76/2015.

<sup>99</sup> Zakon o upravnim sporu (ZUS-1), Uradni list RS, br. 105/2006.

<sup>100</sup> Fatur et al., *op. cit.* u bilj. 96, str. 219.

postupku priznat isti status. Slovensko pravo sadržava i jedno osebujno rješenje sukladno kojem tužbu Upravnom sudu Republike Slovenije mogu podići i osobe koje je za to ovlastila i imenovala Vlada Republike Slovenije, i to u slučaju ako se utvrdi da je odlukom CPA-a povrijeđen javni interes.<sup>101</sup> U svojstvu umješača u postupku pred Upravnim sudom RS mogu sudjelovati i druge osobe koje dokažu da su zbog odluke CPA-a pretrpjele izravnu štetu, no one nemaju i aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe.<sup>102</sup>

Kada je riječ o razlozima za tužbu, oni su propisani odredbama Zakona o upravnim sporovima. Tužba se može podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava, zbog povrede odredbi o postupku i pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Tužba Upravnom sudu nema suspenzivan učinak, međutim, stranke u tužbi mogu tražiti od Suda izricanje privremene mjere kojom će se odgoditi izvršenje odluke ZPOmK-1 pod uvjetom da: a) stranke mogu dokazati da će zbog odluke CPA-a pretrpjeti nepopravljivu štetu te b) pod uvjetom da time ne dođe do povrede javnog interesa ili interesa druge (suprotstavljene) strane.<sup>103</sup>

Jednako kao i u našem pravu, stranke u tužbi *u pravilu* ne mogu iznositi nove činjenice i nove dokaze. Međutim, dok je u našem pravu strankama dopušteno, barem iznimno, iznositi nove činjenice i dokaze, i to ako dokažu da za odnosne nisu znale ili nisu mogle znati, u slovenskom pravu to nije moguće. Zbog navedenog razloga razmatrano pravno rješenje izloženo je kritici slovenskih pravnih teoretičara koji navode da time u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja (neopravdano i bezrazložno) vrijedi stroži pravni režim od onoga koji je uobičajen u drugim vrstama upravnog spora u kojima se strankama dopušta da u postupku iznose nove činjenice i dokaze ako dokažu da u prethodnom postupku o njima nisu imale spoznaja.<sup>104</sup>

Slijedom navedenoga, u postupku pred Upravnim sudom RS se jednako kao i u postupku pred VUS-om uglavnom razmatraju činjenice i dokazi koji su razmatrani u prethodnom postupku. Pri tome, a za razliku od rješenja koje je na snazi kod nas, slovenski ZPOmK-1 u čl. 59. propisuje da se rasprava pred Upravnim sudom RS, u pravilu, ne provodi.<sup>105</sup> Međutim, u Sloveniji, kao i u

---

<sup>101</sup> Vidi čl. 16.-18. ZUS-1.

<sup>102</sup> Fatur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 96, str. 218.

<sup>103</sup> Čl. 32. ZUS-1.

<sup>104</sup> Fatur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 96, str. 219.

<sup>105</sup> Čl. 51. Zakona o upravnim sporovima propisano je da se osim u slučajevima taksativno navedenim u čl. 59. Zakona o upravnim sporovima rasprava pred Upravnim

Njemačkoj te pravu EU-a, protiv odluke Upravnog suda RS postoji pravo na žalbu. O žalbama protiv odluka Upravnog suda RS odlučuje Vrhovni sud koji je do 2013. godine bio prvostupanjski i jedini nadležni sud u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. U tom smislu razmatrani model upravnosudskog nadzora u Sloveniji je uspostavljen tek nakon reforme iz 2013. godine do koje je došlo izmjenom većeg broja propisa, među ostalim i ZPOmK-1. Razlozi za žalbu propisani su Zakonom o upravnim sporovima. Žalba se može podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava ili povrede procesnih prava stranka, no ne i zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, osim u jednom slučaju predviđenom čl. 73. Zakona o upravnom sporu. Sukladno čl. 73. Zakona o upravnim sporovima dopušteno je izjaviti žalbu zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u slučaju kada Upravni sud RS ukine odluku CPA-a, a njegova se odluka temelji na različitim činjenicama i dokazima od onih na kojima se temeljila odluka CPA-a.

Osim prava na žalbu slovensko pravo u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja iznimno dopušta i reviziju. Revizija se ne može izjaviti ako stranke imaju pravo na žalbu.<sup>106</sup> Razlozi za reviziju su pogrešna primjena materijalnog prava i povrede pravila postupka. Revizija je dopuštena samo u sljedećim slučajevima: a) ako vrijednost predmeta spora prelazi iznos od 20 000 eura, b) ako se u postupku odlučuje o pravnim pitanjima od posebne važnosti ili o pitanjima koja su važna za razvoj i/ili ujednačenu primjenu prava, c) ako bi osporavana odluka mogla imati izrazito teške i štetne posljedice za stranke u postupku.

Reviziju mogu izjaviti stranke u postupku. Također, reviziju može tražiti i Ured državnog odvjetnika u sljedećim slučajevima: a) ako je riječ o pravnim pitanjima od posebne važnosti ili o pitanjima koja su važna za razvoj i/ili ujednačenu primjenu prava te b) ako je primjenom prava povrijeđen javni interes.

## 6. ZAKLJUČAK

U radu se provodi komparativnopravna analiza sudskog nadzora u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja u Hrvatskoj, EU-u, Njemačkoj i Sloveniji. Predmetom propitivanja su modeli upravnosudske zaštite te postojeći i očekivani standardi upravnosudske zaštite u navedenim vrstama sporova.

---

sudom RS provodi. Međutim, primjenu te odredbe derogira ZPOmK-1 koji je u razmatranim sporovima *lex specialis*.

<sup>106</sup> Fatur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 96, str. 219.

Istraživanje provedeno u radu, sukladno očekivanjima, potvrdilo je da postoje značajne razlike u modelu upravnosudske zaštite koji postoji u Hrvatskoj u odnosu na model upravnosudske zaštite u Njemačkoj i EU-u, a, očekivano, nešto manje u odnosu na pravna rješenja slovenskog prava. Jednako tako istraživanje u radu potvrdilo je neujednačenu razinu upravnosudske zaštite koju uživaju poduzetnici u Hrvatskoj u odnosu na poduzetnike iz razmatranih država. Tako najviše standarde upravnosudske zaštite u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja primjenjuju njemački sudovi. Postupak pred Sudom u Düsseldorfu, koji je jedini stvarno i mjesno nadležan sud u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, počiva na istražnom načelu. Njemački sudovi *ex officio* provode vrlo detaljan i sveobuhvatan postupak utvrđivanja svih činjenica i dokaza koji su potrebni za donošenje valjane i zakonite odluke. Široke ovlasti ima i Sud EU-a, dok su zbog pravnih rješenja koja su na snazi u Hrvatskoj (ali i u Sloveniji) sudovima "vezane ruke". Naime, i hrvatsko i slovensko pravo sadržavaju pravna rješenja kojima se ograničava pravo stranka da u postupku pred sudom iznose nove činjenice i dokaze. Riječ je o jednom od prava koje je *conditio sine qua non* djelotvorne sudske zaštite. U tom smislu, u cilju učinkovitije razine upravnosudske zaštite trebalo bi izmijeniti postojeće rješenje ZZTN-a kojim se ograničava pravo stranaka na iznošenje novih činjenica i dokaza te im se to pravo treba osigurati barem u postupku pred prvostupanjskim sudom.

Kada je riječ o modelu upravnosudskog nadzora u Hrvatskoj i razmatranim pravnim sustavima i u odnosu na navedeno ne možemo biti zadovoljni rješenjem koje je na snazi kod nas. Provedena analiza pokazala je da u svim razmatranim zakonodavstvima, uključujući i slovensko, odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja podliježu dvostupanjskoj sudskoj kontroli. Iako kod nas, gledano *stricto iure*, sudsku kontrolu provodi najprije VUS kao prvostupanjski sud, a zatim Vrhovni sud kao drugostupanjski sud, to *de facto* i nije tako jer se odluke VUS-a mogu pobijati samo izvanrednim pravnim lijekom, Zahtjevom za izvanredno preispitivanje presude, koji ne mogu podnijeti neposredno stranke u prethodnom postupku, nego se podnosi putem DORH-a.

Slijedom navedenoga, u cilju unaprjeđenja postojeće razine upravnosudske zaštite i postizanja viših standarda u pravosuđenju u razmatranim vrstama sporova valjalo bi ponuditi novo pravno rješenje i novi pravni model upravnosudskog nadzora. Jedno je od mogućih rješenja koje se čini sasvim razložnim, a izvedivo je uz manje zakonske intervencije, prvostupanjsku nadležnost u svim sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja dodijeliti samo jednom od postojećea

četiri upravna suda, po uzoru na rješenje koje postoji u njemačkom zakonodavstvu. To bi, primjerice, mogao biti Upravni sud u Zagrebu koji bi u predmetnim sporovima sudio u prvom stupnju. U tome Sudu trebalo bi ustrojiti poseban odjel koji bi rješavao isključivo predmete u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja. Time bi se osigurala potrebna stručnost i specijalizacija sudaca za rješavanje navedenih predmeta. Protiv takve prvostupanjske odluke upravnog suda trebalo bi predvidjeti i pravo na žalbu o kojoj bi odlučivao VUS, ali sada kao drugostupanjski sud. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti i dalje bi ostao kao izvanredni pravni lijek i podnosio bi se jednako kao i do sada, putem DORH-a. Međutim, u predloženom pravnom modelu regulacije to bi imalo puno više smisla jer bi se radilo o trećem stupnju pravne zaštite koji bi strankama bio dostupan samo u iznimnim i opravdanim situacijama.

## LITERATURA

- Barbier de la Serre, S., *Expert Evidence before the EC Courts*, Common Market Law Review, vol. 45, br. 4, 2008., str. 941 – 985.
- Barents, R., *Remedies and Procedure Before the EU Courts*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2016.
- Blanco, L., *EU Competition Procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Britvić Vetma, B., *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50., br. 2, 2013.
- De la Torre, F. C., *Evidence, Proof and Judicial Review in Cartel Cases*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 319 – 407.
- De la Torre, F. C., *Evidence, Proof and Judicial review in Cartel Cases*, World Competition, vol. 32, br. 4., 2009., str. 505 – 578.
- De la Torre, F.; Fournier, E., *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.
- Drachos, M., *Convergence of Competition Laws and Policies in the EU Community, Germany, Austria and the Netherlands*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2002.
- Đerđa, D., *Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, br. 1, 2010., str. 65 – 92.

- Đerđa, D., *Upravni spor u Hrvatskoj, sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 111 – 147.
- Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi Informator, Zagreb, 2012.
- Emmerich, V., *Kartellrecht*, C. H., Beck, München, 2014.
- Fatur, A.; Podobnik, K.; Vlahek, A., *Competition Law in Slovenia*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2016.
- Geradin, D.; Petit, N., *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.
- Geulette, A., *Evaluation of Evidences by EU Courts*, u: Marquis, M.; Cissota, R. (ur.), *Arbitration and Litigation in EU Competition Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015., str. 105 – 123.
- Grilc, P.; Podobnik, K., *Das Wettbewerbsrecht in Slovenien*, u: Ekey, F. L. et al., *Heidelberger Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, 2., neubearbeitete Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, 2005.
- Henning-Bodewig, F., *Unfair Competition Law, European Union and Member States*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006.
- Hubert, L., *Legal Standards of Proof and Standard of Judicial Review in EU Competition Law*, u: Hawk, B. (ur.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, Juris Publishing, New York, 2005.
- Ivančević, V., *Upravni spor pune jurisdikcije*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 263 – 277.
- Kiran, S. D., *Appeals to the EU Court of Justice in relation to Competition Law*, Annual Review & Case Digest, Mayer Brown, Brussels, 2014.
- Laguna de Paz, J. C., *Understanding the limits of judicial review in European competition law*, Journal of Antitrust Enforcement, vol. 2, br. 1, 2013., str. 203 – 224.
- Lenaerts, K., *Some Thoughts on Evidence and Procedure in European Community Competition Law*, Fordham International Law Journal, vol. 30, br. 5, 2006., str. 1463 – 1495.
- Luszcz, V., Zatschler, C., *European Court Procedure: A Practical Guide*, Bloomsbury Publishing Plc., London, Great Britain, 2017.
- Nils, W., *Standard of Review – Comprehensive or Limited?*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of*

- Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 271 – 285.
- Petit, N., *How much discretion do and should competition authorities enjoy in the course Of their enforcement activities? A multi-jurisdictional assessment*, *Concurrences*, *Revue des droits de la concurrence*, br. 1, 2010., str. 44 – 62.
- Private Kartellrechtsdurchsetzung Stand, Probleme, Perspektiven*, Diskussionpapier, Bundeskartellamt, Bonn, 2005.
- Ratliff, J., *Judicial Review in EC Competition Cases before the European Courts – Avoiding double renvoi*, u: Ehlermann, C.; Marquis, M. (ur.), *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 453 – 473.
- Roller, L. H., *Economic Analysis and Competition Policy Enforcement in Europe, Modelling European Mergers: Theory, Competition and Case Studies*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005.
- Rosas, A., *Oral Hearings Before the European Court of Justice*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 21, br. 4, 2014., str. 596 – 610.
- Rostaš – Beroš, Lj., *Dileme u primjeni novog ZUS-a*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50, br. 2., 2013., str. 473 – 481.
- Schwarze, J., *Judicial Review of European Administrative Procedure*, *Law and Contemporary Problems*, br. 68, 2004., str. 85 – 106.
- Schweitzer, H., *Judicial Review in EU Competition Law*, u: Garding, D.; Lianos, I. (ur.), *Research Handbook on EU Antitrust Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011., str. 291 – 538.
- Šprajc, I., *Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima*, *Sveska za javno pravo*, vol. 3, br. 9, 2012., str. 58 – 80.
- Terhechte, J., *Administrative Discretion and Judicial Review in Germany*, u: Essens, O.; Gerbrandy, S.; Lavrijssen, S. (ur.), *National Courts and the Standard of Review in Competition Law and Economic regulation*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009., str. 79 – 102.
- Türk, A., *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2010.
- Van Beal, I., *Due Process in EU competition Proceedings*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2011.

- Von Hahn, H., *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht – mit Kommentierung des GWB, des EG – Kartellrecht und einer Darstellung ausländischer Kartellrechtsordnungen*, Loseblattwerk, Frankfurt, 2005.
- Wise, M., *Competition Law and Policy in Germany*, OECD Journal on Competition Law and Policy, vol. 7, br. 2, 2005., str. 40 – 42.
- Woehrling, J. M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, vol. 6., br. 3, 2006., str. 35 – 56.
- Zajc, K., *Removing Obstacles: The Competition Law Regime in Slovenia* u: Gerbrandy, A.; Berends Wouter, J. (ur.), *Removing Obstacles: A Mutual Learning Experience Towards Good Practices in Competition Law Enforcement*, Europa Institut Utrecht, Eleven International Publishing Corp., The Hague, 2012., str. 183 – 187.

## IZVORI

- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013.
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S.1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1416) geändert worden ist; dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/GWB.pdf> (1. veljače 2017.).
- Zakona o preprečavanju omejevanja konkurencije (ZPOmK-1), Uradni list RS, br. 36/2008, 40/2009, 26/2011, 87/2011, 57/2012, 39/2013, 33/2014, 76/2015.
- 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 L173, 26. 6. 2013, str.65) and on 19 July 2016 (OJ L217 12. 8. 2016)).
- Zakon o upravnom sporu (ZUS-1), Uradni list RS, br. 105/2006.



## Summary

Dubravka Akšamović\*

**JUDICIAL REVIEW IN COMPETITION CASES IN CROATIA AND COMPARATIVE JURISDICTIONS**

*The paper explores the issue of judicial review in competition cases. The subject of analysis is the procedural safeguards and the standard of judicial review in Croatian, EU, German and Slovenian law. While enforcement of competition law and policy on European level is largely harmonized and similar procedures and standards are applied by national competition agencies across Europe, this is not the case with judicial review of the same type of cases. A judicial system in general and judicial review in particular (as an integral part of a national judicial system) are much more influenced by the national legal order. As a result, different procedural and substantive legal standards may be applied in competition cases by different national courts or the EU Court. Since judicial protection against competition authorities' decisions is an important link in the overall chain of EU competition law enforcement policy, it is important that at least a similar level of judicial protection is granted to undertakings across Europe. However, the research conducted here seems to suggest that this is not the case. There are significant differences between the compared jurisdictions regarding the court procedure, parties' rights, and the right to appeal, the standard of judicial review, and some other aspects, which consequently means uneven judicial protection in the same type of cases. The research showed that the highest judicial standards are applied by German courts who ex officio conduct exhaustive analyses of all the facts and evidence. Similar judicial standards are applied before the EU Court, while there is room for improvement in judicial protection in Croatia and Slovenia. In both those jurisdictions the parties to the procedure are not entitled to present new evidence in an appeal. Thus, the author asks when the parties can present evidence if not before the court and how the parties are going to defend themselves if they are not entitled to introduce new evidence. Furthermore, the research also showed that of all the said jurisdictions, Croatia is the only jurisdiction without the right to appeal against first instance decisions. Since the right to appeal against first instance court decisions is one of the basic procedural rights prescribed by international treaties as well as by the Croatian Constitution, this regulatory imperfection should be remedied in*

---

\* Dubravka Akšamović, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, Osijek; daksamov@pravos.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4714-7440

*the future. In conclusion, the author proposes several regulatory solutions which would bring improvements to the current system of judicial protection in competition cases in Croatia.*

*Keywords: competition law, judicial review, procedure before the EU Court, economic analysis, comparative law*